

KONTROLL ELLER SAMHANDLING?

– bakkebyråkratenes autonomi i det digitaliserte NAV

Maria Taivalsaari Røhnebæk maria.rohnebak@inn.no
Seniorforsker, Østlandsforskning/HINN.

Ida Bring Løberg loib@oslomet.no
Stipendiat, Arbeidsforskningsinstituttet, OsloMet – storbyuniversitetet

Denne artikkelen belyser og diskuterer forholdet mellom digitalisering og autonomi blant ansatte i bakkebyråkratiet. Bakkebyråkratiet refererer til offentlig tjenesteyting som preges av stor grad av publikumskontakt, og hvor ansatte har relativt høy grad av autonomi. Digitalisering antas ofte å føre til mer sentralstyring, men dette trenger ikke å være tilfellet. Vi ser her på hvordan digital teknologi virker inn på bakkebyråkratiet i NAV, og utforsker hvordan mer digitalisert interaksjon med brukere påvirker ansattes autonomi på nye måter.

DIGITALISERINGEN AV OFFENTLIGE TJENESTER har skapt debatt om hvilke konsekvenser teknologien har for yrkesutøvelse, utforming av ulike profesjonelle roller og profesjonell autonomi. Autonomi kan forstås som rom til å bestemme over egne handlinger og atferd, og knyttes gjerne til graden av styring og kontroll fra ledelsen i en organisasjon – i hvilken grad arbeidet styres av tydelige regler, prosedyrer, rutiner og måleindikatorer.

Den dominerende fortellingen om forholdet mellom digitalisering og profesjonell autonomi er at teknologien fortrenger menneskelige beslutninger (Bovens og Zouridis 2002; De Mulder 1998; Parton 2008; Snellen 1998; Zouridis, Van Eck og Bovens 2020). Algoritmer forenkler verden, og setter beslutninger inn i enkle kategorier – en teknologiutvikling som ofte blir karikert med uttrykket «computer says no». I denne fortellingen forsvinner ansattes rom til å utøve skjønn, og man får mer standardiserte og rigide tjenester hvor menneskers evne til å fange opp nyanser og kompleksitet i saker og historier får mindre plass (Buffat 2015). Dette diskuteres ofte som proble-

matisk, og digitaliseringen anses å utfordre eller sette strenge rammer for utøvelsen av profesjonelt skjønn, særlig knyttet til sosialt arbeid (Parton 2008; Øvrelid 2018).

I denne artikkelen spør vi imidlertid om denne dominerende fortellingen er for snever, og vi utforsker nyanseringer av forholdet mellom digitalisering og ansattes autonomi og skjønn. Med mer digitalisert tjenesteyting bringes ansatte og brukere

i en viss forstand nærmere hverandre, og grensene mellom det personlige og det profesjonelle utfordres. Det blir da viktig å studere hvordan ansattes autonomi formes gjennom den digitale samhandlingen med brukere. Det er dette vi ret-

Digitaliseringen kan både styrke og svekke ansattes autonomi.

ter oppmerksomheten mot i denne artikkelen; vi flytter blikket fra ansattes autonomi som knyttet til intern kontroll og styringssystemer og utforsker i stedet hvordan den digitale samhandlingen med brukere virker inn på ansattes autonomi.

Digitalisering, yrkesutøvelse og profesjonell autonomi

Det tegnes opp ulike scenarier for hvordan digitalisering påvirker profesjoner og profesjonsutøvelse i forskningslitteraturen. Ett scenario er at profesjoner og andre former for ekspertise fortrenses og blir overflødig fordi automatisering og ny digital teknologi overtar oppgaver og utfordrer den menneskelige ekspertisen. Dette er diskusjoner som er knyttet til grunnleggende spørsmål om «teknologisk arbeidsledighet», og som får ny aktualitet når den digitale teknologien blir stadig mer avansert (Brynjolfsson og McAfee 2011; Susskind og Susskind 2015). Et annet scenario er at teknologien fører til økt styring og kontroll og svekket autonomi for ansatte (se for eksempel Bovens og Zouridis 2002; Parton 2008).

Det er imidlertid også studier som peker i en annen retning: Det er vist at teknologien tilsynelatende medfører økt kontroll, men at ansatte kan finne måter å omgå kontrollmekanismer på gjennom utøvelse av uformelt skjønn (Buffat 2015; Jorna og Wagenaar 2007; Røhnebæk, 2014, 2016). Et eksempel fra NAV er innføringen av arbeidsevnevurderinger. Dette er en kartlegging og vurdering av brukerens behov for bistand fra NAV. På tross av at brukerens rett til å få sitt behov vurdert er lovfestet, viste det seg at mange NAV-kontor ikke fulgte rutinen for kartleggingen. For å legge press på NAV-kontorene og endre veiledernes praksis ble rutinen etter hvert programmert som obligatorisk i IT-systemet Arena slik at den *måtte* gjennomføres for å komme videre i saksgangen. Kartleggingen var imidlertid omfattende, og veilederne opplevde at de ikke hadde tid til å gjennomføre den slik det var tenkt, eller de opplevde at det ikke var relevant i alle saker. Som respons ble vurderingene ofte fylt med kryss fremfor kvalitative beskrivelser av brukernes situasjon (se Røhnebæk 2014). Veilederne fant slik sett måter å omgå forsøkene på å styre arbeidspraksisen via digitale løsninger. Dessuten viste tallene som overordnet ledelse hadde tilgang til, at veilederne gjennomførte omfattende kartlegginger og vurderinger, mens situasjonen i tjenestene i realiteten var en annen.

Eksempelet viser at selv om digitaliseringen tilsynelatende kan virke styrende og kontrollerende, så kan ansatte finne strategier for å styrke eller opprettholde sin autonomi. Dessuten kommer ny digital teknologi på arbeidsplassen i mange ulike former; mens noen systemer kan knyttes til kontroll og rapporteringssystemer som kan virke disiplinerende, kan andre systemer bidra til å styrke ansattes autonomi og knyttes til mer tillitsbaserte former for styring (Buffat 2015). Dette er også tydelig i NAV hvor systemet Arena har vært veiledernes primære verktøy i veiledning og oppfølging av brukere. Systemet har både fungert som veiledernes arbeidsverktøy og som ledelsens styringsverktøy, og beskrives som et såkalt arbeidsflytsystem som leder ansatte gjennom stegvise arbeidsprosesser. Arena har blitt gradvis erstattet av systemet Modia som veiledernes oppfølgingsverktøy, og dette er en plattform som kan gi veiledere mer frihet til å bestemme hvordan arbeidet struktureres og organiseres.

Det finnes altså grunnlag for å hevde at digitaliseringen både kan styrke og svekke ansattes autonomi, og sammenhengene er sammensatte. For å forstå dette sammensatte bildet er det nødvendig å studere hvordan digitaliseringen former ansattes arbeid i ulike organisatoriske kontekster. Teknologien former og formes av institusjonelle og organisatoriske forhold, og organisasjonskontekst blir derfor en viktig analyseramme i fortolkningen av hvordan digitaliseringen virker (Fountain 2004). Vi tar utgangspunkt i arbeids- og velferds-tjenestene (NAV) og utforsker forholdet mellom digitalisering og ansattes autonomi i denne organisasjonskonteksten. Mer spesifikt fokuserer vi på ansatte som har ansvar for veiledning og oppfølging i NAV-kontorene, og som har tittelen NAV-veiledere. I NAV, som i resten av samfunnet, løses stadig flere arbeidsoppgaver på digitale flater og med digitale verktøy. Bruk av ny teknologi kan gi muligheter til å forbedre veiledningen og tjenesteytingen mer generelt, men det kan også ha uintenderte konsekvenser og innebære nye utfordringer både for tjenesteytere og tjenestemottakere. Det er derfor behov for stadig ny kunnskap om hvordan den digitale utviklingen former ansattes hverdag og handlingsrom i NAV, og hvordan dette påvirker tjenesteytingen.

Digital interaksjon gir NAV-brukere mulighet til å få mer direkte innsyn i egen sak.

Vi belyser forholdet mellom digitalisering og NAV-veiledernes autonomi basert på innsikt og eksempler fra tre empiriske studier. Den første studien ble gjennomført som en etnografisk studie i 2011 og omfattet intervjuer og deltakende observasjon av veiledernes arbeidspraksis og systemene de brukte, gjennom ca. 6 måneder (Røhnebæk 2014, 2016). Den andre studien har fulgt to store NAV-kontor over tre år (i perioden 2017–2020) og har gitt innsikt i veiledernes erfaringer med digitaliseringen og innføring av nye digitale løsninger og nye digitaliseringsstrategier (Breit, Egeland og Løberg 2019; Breit mfl. 2020; Løberg 2021).¹ Studien omfatter intervjuer og observasjoner. Den tredje studien ble gjennomført i 2019 og omfatter intervjuer med sju ledere og ansatte på direktoratsnivå som var involvert i utvikling av nye digi-

tale løsninger; ni veiledere fra tre NAV-kontor om erfaringer med bruk av nye digitale plattformer for interaksjon med brukere; samt intervjuer med tre brukere om deres opplevelse av løsningene.²

Samlet gir studiene innsikt i digitaliseringen i NAV over tid, med vekt på de ansattes perspektiv. Vi belyser altså veiledningen i hovedsak fra den ene siden av veiledningsrelasjonen, og vil understreke at inkludering av brukernes stemmer ville kunne gitt et annet bilde (se for eksempel Hansen, Lundberg og Syltevik 2018 og Breit og Salomon 2015 for studier som vektlegger brukerperspektivet). Når vi ser på ansattes autonomi, kunne det også vært vesentlig å inkludere ledelsesperspektivet, men det er altså ansattes blikk som har fått mest plass i våre studier.

Vi vil videre redegjøre for NAV som organisatorisk kontekst for forskningen vår. Vi tar utgangspunkt i NAV som et «bakkebyråkrati» og presenterer deretter sentrale faglige debatter i forskningen om digitalisering av bakkebyråkratiet. Dette brukes som innramming for presentasjon av empiriske eksempler fra våre studier.

NAV som bakkebyråkrati, skjermbyråkrati og systembyråkrati

NAV er en bærebjelke i den norske velferdsstaten, og etaten spiller en nøkkelrolle i omfordelingen av fellesskapets ressurser. Etaten forvalter en tredjedel av statsbudsjettet, og hvordan systemet fungerer, er derfor noe som angår alle og opptar mange. NAV-veilederne er etatens ansikt utad; de har ansvar for å møte, veilede og følge opp brukere med behov for bistand. Det er en blanding av medarbeidere med og uten profesjonsutdanning i NAV, men fellestrekk ved veilederrollen gir den en profesjonell karakter. Veiledere har for eksempel felles praksiskunnskap, deler gjerne et felles sett av verdier og har i prinsippet monopol på tjenesten de leverer (Susskind og Susskind 2015).

Veilederne kan beskrives som bakkebyråkrater. Lipsky (1980) har fra et statsvitenskapelig perspektiv definert bakkebyråkrater som offentlig ansatte som har direkte kontakt med publikum og relativt høy grad av autonomi i utførelsen av arbeidet. Det vil si at ansatte må følge instruksjer, regler, rutiner, prosedyrer og profesjonsnormer med mer, men de har samtidig et visst handlingsrom. Ifølge Lipsky preges bakkebyråkratier av knappe ressurser, høyt arbeidspress og ofte uoppnåelige og motstridende politiske føringer. Det innebærer at bakkebyråkrater i praksis tar politiske beslutninger gjennom prioriteringer, valg og skjønnsutøvelse som inngår i det daglige arbeidet. Bakkebyråkratene innehar dessuten både en forvalterrolle og en hjelperrolle; de skal både kontrollere hvem som får adgang til tjenesten, for å sikre en rettferdig fordeling av knappe ressurser, men også gi den enkelte bruker hjelp og støtte. Dette innebærer ofte en balansegang mellom tidvis motstridende verdier, som for eksempel likebehandling og individualisering.

Autonomi i bakkebyråkratiet er derfor nært knyttet til utøvelse av skjønn, men i forvaltningssammenheng forstås skjønnsutøvelse i hovedsak som fortolkningsrom i formell beslutningstaking der byråkratiske regelverk kan åpne for større eller mindre grad av skjønn (Heum 2014). I denne artikkelen legger vi til grunn en bredere for-

ståelse av skjønn knyttet til ansattes autonomi, forstått som frihet til å gjøre valg og prioriteringer i utførelsen arbeidet.

Bovens og Zourdis (2002) introduserte begrepene «skjermbyråkrati» og «systembyråkrati» som innganger for å forstå hvordan IT former beslutninger og arbeidsprosesser. Mens systembyråkratiet innebærer at brukere samhandler med digitale systemer, omfatter skjermbyråkratiet samhandling mellom mennesker, men via digitale systemer (Lindgren mfl. 2019). I Norge er Skatteetaten et tydelig eksempel på en etat som i stor grad har blitt utviklet til et systembyråkrati der interaksjon og saksbehandling skjer i kommunikasjon via etatens nettsider, eller prosesser slik som innlevering av selvangivelse går automatisk. NAV leverer en type tjenester som ikke kan automatiseres på samme måte fordi sentrale deler av tjenestene handler om mellommenneskelige relasjoner og veiledning av mennesker som ofte er i sårbare situasjoner.

Analysen av skjermbyråkratiet har i hovedsak fokusert på konsekvenser av digitalisering for interne arbeidsprosesser (Buffat 2015; Røhnebæk 2014). Nå skjer imidlertid selve samhandlingen med brukere i digitale kanaler, slik som chat og etter hvert videomøter. NAV har også digitale selvbetjeningsløsninger slik som pensjonskalkulator og foreldrepengekalkulator, og det finnes fullstendig automatiserte tjenester slik som vedtak og utbetaling av barnetrygd. I NAV vil derfor elementer fra bakkebyråkratiet, skjermbyråkratiet og systembyråkratiet sameksistere og overlappe.

Dette reflekteres i NAVs kanalstrategi som ble introdusert i stortingsmeldingen *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* (Meld. St. 33 (2015–2016)). Kanalstrategien spesifiserer hvordan brukere kan ha kontakt med tjenestene gjennom ulike kanaler: gjennom direkte oppmøte, telefonsamtaler eller digital dialog. Formålet med kanalstrategien er å frigjøre tid til veiledning og oppfølging av brukere som har behov for bistand til å skaffe eller beholde arbeid. Ved å henvise flere brukere til kostnadseffektive digitale kanaler er tanken at det frigjøres kapasitet til personlige møter med brukere som har behov for ansikt-til-ansikt-kommunikasjon.

I utgangspunktet skal altså kanalstrategien gi brukere mulighet til å kommunisere i de kanalene som oppleves som mest passende, oppgaver skal løses i de kanalene som er mest hensiktsmessige, og samspillet mellom kanaler skal gi positive synergier med hensyn til ressursbruk. Det er imidlertid indikasjoner på at det kan være vanskelig å oppnå slike positive synergier i praksis (Fossestøl, Borg og Breit 2020; Løberg 2021). Samspillet mellom skjerm-, system- og bakkebyråkratiet danner et bakteppe for vår utforskning av forholdet mellom digitalisering og veiledernes autonomi i NAV. Vi vil videre se nærmere på hva disse digitale endringene innebærer for veiledernes arbeid.

Digitalisering og nye former for autonomi

Vi beskrev innledningsvis ansattes autonomi som knyttet til graden av styring og kontroll fra ledelsen i en organisasjon. Det er i hovedsak også slik det er belyst og diskutert i tidligere forskning knyttet til digitalisering som vi har referert til. Vi vil her se på ansattes autonomi fra en litt annen vinkel; vi belyser hvordan den mer direkte digi-

tale samhandlingen med brukere virker inn på veiledernes autonomi. Vi ser på ulike dimensjoner ved dette, knyttet til gjennomsiktighet, språk og nærhet. Vi bruker illustrerende sitater for å vise ulike dimensjoner som er aktuelle for å forstå forholdet mellom digitalisering og veiledernes autonomi.

GJENNOMSIKTIGHET

Mer digital interaksjon gir brukere mulighet til å få mer direkte innsyn i egen sak, og det gir tilgang til å delta mer aktivt i administrative prosesser som tidligere har vært håndtert av ansatte *backstage* (Goffman 1974). Teknologien bidrar slik sett til å flytte grenser mellom *frontstage* og *backstage* i tjenestene, altså hva som er synlig og tilgjengelig for brukerne i møte med tjenesteapparatet, og hva som håndteres som forvaltningsoppgaver i mer interne og lukkede arbeidsprosesser.

Dette kommer konkret til uttrykk i bruken av oppfølgingssystemet Modia, som gir muligheter for mer direkte kontakt mellom brukere og veiledere; de får tilgang til samme informasjon og kan redigere sakene fra «begge sider». Brukere logger inn via den nettbaserte portalen «ditt nav», som speiles i Modia, og brukergrensensnittet for veiledere og brukere ser tilnærmet likt ut. På denne nye digitale plattformen kan brukere chatte med veileder, og de får tilgang til å gjøre arbeid eller oppgaver som veilederne tidligere hadde kontrollen over. Disse endringene, hvor brukere kan ha en mer direkte og aktiv rolle i veiledernes arbeid, kan gjøre at brukere får mer innflytelse og eierskap til egen sak. En veileder vektlegger nettopp denne siden ved digitaliseringen:

De kan kreve mye mer, også av oss. Og det tenker jeg er brukermedvirkning, at de kan styre mer i sin egen sak. Pluss at flere og flere av NAV sine dokumenter er synlig for brukerne på sin side. Ikke minst. Det var det veldig mange som jublet for.

Men det er også en annen side ved dette: Man kan tenke at Modia-plattformen også gir veiledere mulighet til å «overføre» oppgaver til brukere. Dette kan redusere veiledernes arbeidsbelastning, men kan samtidig oppleves som krevende for brukere i vanskelige livssituasjoner.

Den mer direkte kontakten mellom bruker og veileder som Modia legger til rette for, skaper likevel mer gjennomsiktighet i veiledningen og behandling av saker (se også Breit, Egeland og Løberg 2019). Mer av arbeidet skriftliggjøres og blir slik mer synlig for brukerne. En veileder beskriver det slik: «Alt som vi gjør med bruker, referatføres, enten i et aktivitetskort [eller] som et samtalereferat med bruker. Nå har bruker innsyn i det med en gang.» Gjennomsiktigheten er imidlertid ikke absolutt, eller den kan være mer tilsynelatende enn reell. Når systemet legger opp til mer gjennomsiktighet, kan veiledere bli mer varsomme med hva som skrives ned og blir synlig for brukerne. Vi finner enkelte eksempler på at veiledere har egne praksiser for å registrere informasjon i skyggesystemer, slik som i Excel eller andre interne systemer, som brukes parallelt med Modia.

Brukere kan selv også skrive inn og oppdatere tekst i Modia, slik som den digitale aktivitetsplanen. Dette er en avtale mellom NAV og bruker om aktivitet og oppfølging. Brukere kan i den digitale planen registrere mål, gjennomførte aktiviteter og foreslå nye aktiviteter, og den kan slik sett fungere som et dynamisk dokument. Dette er en tydelig kontrast fra slik det fungerte tidligere, da aktivitetsplanen var et dokument lagret i veiledernes fagsystem. Dokumentet måtte underskrives, sendes per post og skannes, og de omstendelige prosessene gjorde det vanskelig å oppdatere planen jevnlig. Det fungerte dermed mer som et dokument som skulle tilfredsstillende «systemet», for brukerne hadde lite eierskap og kontroll over hva som stod i planen. Antall registrerte planer ble også brukt som indikator på måloppnåelse for veiledernes arbeid, mens selve innholdet i planen ble lite vektlagt, noe som forsterket opplevelsen av at det var en byråkratisk rutine som var mer rettet mot systemet enn brukerne (Røhnebæk 2014; Åsheim 2018).

Innføringen av Modia kan altså innebære at brukere i større grad kan ta del i, men også kontrollere, førstelinjearbeidet. På den måten får brukerne en større innflytelse som kan påvirke ansattes autonomi. Dette reflekteres for eksempel i måten veilederne beskriver behovet for å være mer «varsomme» i formuleringene sine når tekstene deres blir mer tilgjengelige for brukere og for andre. Veilederne blir bevisst på risikoen for at teksten kan kopieres og gjengis for eksempel på sosiale medier, og at tekstene kan brukes som grunnlag i klagesaker og eventuelt rettssaker (se også Breit mfl. 2020). Så selv om gjennomsiktigheten beskrives som positiv, er det sider ved den som oppleves som begrensende for veiledernes frihet når det gjelder beskrivelser og formuleringer om saksforhold. Dette håndteres på ulike måter, for eksempel gjennom bruk av varsomme eller knappere beskrivelser, eller bruk av skyggesystemer som nevnt over. Samtidig som det legges til rette for mer gjennomsiktighet, tar altså veilederne i bruk ulike strategier for å opprettholde kontroll over egen arbeidssituasjon. Det kan bety at Modia gir en illusjon av at behandlingen av sakene flyttes mer *frontstage*, mens det i realiteten skapes nye *backstage*-arenaer. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å si at dette er utbredt praksis i veiledernes arbeid, men vi mener det er noe som det er verdt å være oppmerksom på.

SPRÅK

Når veiledernes samhandling med brukere flyttes mer over på digitale plattformer, påvirker det også språket som brukes i veiledningsrelasjonene. En side ved dette er at veilederne blir mer bevisste på språket og formuleringer de bruker. Samtidig åpner de digitale kanalene også for en «hybridform» for kommunikasjon som blander det muntlige med det skriftlige. I offentlig forvaltning og saksbehandling er det skriftlige språket formelt, og offentlige brev og vedtak inneholder ofte standardtekster med referanser til lovhomekler i regelverket. Ansatte, slik som veiledere i NAV, kan samtidig bruke et friere og mer uformelt muntlig språk i direkte samtaler med

Ansatte kan bruke et mer uformelt muntlig språk i direkte samtaler med brukere.

brukere. Når samtaleene, som tidligere har vært gjennomført på telefon eller i direkte møter, flyttes over på digitale plattformer som chat, kan det vært uklart om det tilhører den skriftlige og formelle kommunikasjonen, eller den muntlige og uformelle. En veileder argumenterer for at chatten kan skape nye forventninger til veilednings-språket og veiledernes rolle:

Man skal ikke være forvalter, man skal være veileder, man skal være mye mer nedpå. Det er veldig vanskelig for mange. Å slippe den forvalter- og offentlig tjenestemannsrollen. Til å være mer veileder. Mer nedpå. Kan snakke mer med deg. Kan skrive et smilefjes. Det er jo helt krise for mange. Det er litt av den tiden og epoken vi er i, tror jeg. Ikke at man skal skrive «LOL» og alt det her, men altså ... Hvis brukeren din skriver et smilefjes, så svarer du med det samme.

I beskrivelsen av bakkebyråkratiet fremhevet vi at veilederne innehar både en hjelperolle og en forvalterrolle (Lipsky 1980). Sitatet over viser at veilederne forventes å legge mer vekt på hjelperollen enn på forvalterrollen, noe som også har vært et sentralt utgangspunkt for utformingen av veilederrollen fra NAV-reformens begynnelse. Utformingen av rollen i praksis har samtidig omfattet utprøving i litt ulike retninger (Røhnbæk 2014). Digital samhandling kan skape en form for nærhet i relasjonene som utfordrer forvaltningsaspektet ved veilederrollen. Bruk av smilefjes bryter med tradisjonelle forventninger til hvordan representanter for offentlige tjenester kommuniserer, og sitatet over indikerer at det kan åpne for veiledningsrelasjoner som er mer personlige. En veileder forklarer hvordan den «hybride» kommunikasjonsformen har en viktig funksjon i veiledningen: «[F]or å få god dialog, så måtte man jo løse opp på språket.»

Mens noen mestrer og er komfortable med bruken av et hverdagslig og byråkratisk språk, kan andre oppleve det som vanskelig. Veilederne arbeider med å forenkle språket når de kommuniserer digitalt, og referer til interne diskusjoner om bruk av smilefjes og caps lock i kommunikasjonen. Disse interne diskusjonene viser at de sosiale normene i den digitale samtalen ikke er tydelige og avklart. Det kan skape misforståelser, ubehag og merarbeid for veilederne (se også Breit mfl. 2020). Diskusjoner mellom veiledere viser at mange prøver seg frem i litt ulike retninger for å finne et språk som de føler seg komfortable med, og som de føler passer til kommunikasjonen med bruker. En veileder sier det slik:

For jeg har lest de her klarspråkreglene da, og der står det faktisk at smilefjes kan du bruke hvis det ikke er unaturlig [...]. Fordi det er litt viktig ... i hvert fall, nok en gang fordi jeg jobber med ungdom, og de er jo ... Så hvis folk kaster på et smilefjes til meg, så gjør jeg jo det tilbake.

Diskusjoner og forhandlinger om hva slags språk som er hensiktsmessig og passende når kommunikasjonen skjer i nye, digitale kanaler, griper inn i spørsmålene om ansattes rolle og autonomi. Tradisjonelt har det offentlige skriftlige språket vært preget av et byråkratisk og standardisert språk hvor personen «bak» formuleringene ofte

blir borte. Det skaper nøytralitet og forutsigbarhet i relasjonen mellom tjenesteyter og mottaker, men det er også mange eksempler på at informasjonen blir omstendelig, utilgjengelig og vanskelig å forstå. I eksemplene her ser vi at den digitale skriftlige kommunikasjonen gir ansatte mer autonomi, altså frihet, til å bruke et språk som de mener gjør det mulig å bedre nå frem til ulike brukere. Men dette kan også oppleves som utrygt og uavklart fordi det ikke er klare normer. Det nye språket kan reflektere at relasjonen mellom bruker og ansatt blir mer personlig enn profesjonell, noe som reiser spørsmål ved grensene i den profesjonelle rollen. Slik sett kan studier av språket som brukes i nye former for digital samhandling med brukere, være en viktig inngang til å forstå endringer i ansattes rolle og autonomi og relasjonen til bruker.

NÆRHET

Et tilbakevendende spørsmål knyttet til digitalisering og veiledning er om digitaliseringen fører til mer nærhet eller til større avstand i samhandlingsrelasjoner, eller om det fører til nye former for nærhet og avstand. Ulike perspektiver og refleksjoner rundt dette kommer til uttrykk i datamaterialet vårt. Ett perspektiv fremhever at direkte og personlige møter og samtaler er viktig for å skape nærhet til bruker. Mange påpeker at med mer digital samhandling er det en fare for at evnen til å «se» brukeren går tapt; man mister helheten knyttet til utseende, kroppsspråk, mimikk, tonefall og så videre. Mange er opptatt av at de personlige møtene er viktige for å se helheten og få et «reelt» bilde av personen. En veileder forklarer for eksempel at det kan være vanskelig å vurdere brukerens bistandsbehov digitalt:

Man taper den mellommenneskelige relasjonen. Jeg har mye oppfølging av mine brukere digitalt. Merker det godt nå som vi har ny portefølje. For jeg har ingen ansikt, jeg har ingenting å sette det på. Det å sitte og vurdere helsetilstand ut ifra dokumentasjon fra lege, det synes jeg er vanskelig. Det er fint å kunne se mennesker. Men det ligger på oss igjen, for da må vi innkalle til samtale.

Det er imidlertid ulike syn på om samhandling digitalt skaper nærhet eller avstand i relasjonene. Noen veiledere uttrykker at den digitale interaksjonen gir muligheter for å komme nærmere brukerne, noe som også kom til uttrykk i diskusjonene om gjennomsiktighet og språk. Som kontrast til den utbredte oppfatningen om at gode veiledningsrelasjoner forutsetter personlige møter, mener en veileder at det også kan være motsatt:

Jeg synes jo det er helt omvendt noen ganger også. Det er åpenbart et godt sted for noen å begynne. Og så kan man etter hvert finne ut at «ja, men nå kan vi kanskje ta et møte». Så det er en veldig stor fordel for noen [...] det handler jo om at etter å ha snakka en del digitalt, så skjønner man at skal jeg få til en endring, så må jeg faktisk ut av denne døra, ut av dette huset.

Det påpekes av en annen veileder også at kommunikasjon i digitale kanaler kan skape nye former for nærhet mellom veileder og bruker fordi man lettere kan ha hyppigere kontakt:

Nå har man mye oftere dialog. For før så var det kanskje det at man bare møttes en gang i halvåret, fordi at man rakk ikke å innkalle hele porteføljen sin oftere. Så nå har man nok mye oftere dialog, mye mer sånn ad hoc egentlig da [...]. Så jeg tror nok folk føler at man har veilederen sin nærmere selv om man kanskje ikke liksom ser personen.

Nærhet i form av muligheter til å holde tett og hyppig kontakt kan samtidig være vanskelig for veiledere med ansvar for oppfølging av mange brukere på en gang. Digital kontakt kan skape nye forventninger til veiledningen, som for eksempel til hyppighet og responstid. Når brukere i større grad kan ta initiativ til oppfølging, kan det utfordre veiledernes kontroll over prioriteringer av brukere, oppgaver og tidsbruk, og dermed deres autonomi. Samtidig fremhever veilederne også at digitaliseringen gjør at man kommer tettere på brukerne og deres «sfære». En veileder beskriver bruken av digital dialog som at man kommer mer «inn i stua» til brukeren:

Jeg føler at jeg når mer inn i stua, det er så rart å si det. Men med den aktivitetsplanen og sånn. Jeg føler jeg liksom når brukeren der han er, gjennom PC-en din eller om du sitter på vei til hytta og får en melding fra NAV, så kan du logge inn på telefonen. Du trenger ikke å vente på det brevet i posten hjemme.

Denne formen for nærhet, som utfordrer skillet mellom privat og offentlig sfære, kan sette etablerte normer og roller i spill. Kan for eksempel informasjon som denne nærheten gir, brukes som beslutningsgrunnlag? Forventer aktørene en mer personlig interaksjon i en privat sfære? Forvalterrollen assosieres gjerne med en form for byråkratisk distanse til brukere, som en forutsetning for upartiske beslutninger. Hvis digitaliseringen fører til større grad av nærhet slik det er diskutert her, så utfordres kanskje forvalteraspectet ved veilederrollen. Hva det innebærer, og hvordan det håndteres, fortjener mer oppmerksomhet.

Så hva skjer? Hvordan påvirker digitaliseringen ansattes autonomi?

Tidligere studier har vist at veilederne i NAV har opplevd at de i stor grad ble kontrollert og styrt av «systemet», og at de håndterte denne kontrollen ved å utøve uformelt skjønn og omgå den digitale kontrollen i systemene (Røhnebæk 2014, 2016). NAV-veilederne og lokale ledere opplevde denne kontrollen og styringen som problematisk, og påpekte at det undergravde intensjonene med NAV-reformen knyttet til målet om å skape mer brukerrettede tjenester. Disse utfordringene ble etter hvert løftet opp og problematisert blant annet gjennom Vågeg-utvalget,³ som utredet årsaker til at Arbeids- og velferdsforvaltningen ikke lyktes med å nå etatens overordnede mål.

Utvalgets rapport la grunnlaget for Stortingsmelding 33 (2015–2015). NAV i en ny tid, og behovet for økt handlingsrom og autonomi til NAV-kontorene og veilederne står sentralt både i ekspertrapporten og i stortingsmeldingen som har lagt grunnlaget for utviklingen i NAV de senere årene (Fossestøl mfl. 2020).

I denne artikkelen har vi belyst hvordan veilederens arbeidssituasjon ser ut i dette nye landskapet, der økt autonomi i førstelinjen vektlegges, samtidig som veiledningsarbeidet i økende grad flyttes til digitale plattformer. Digitaliseringen innebærer i denne sammenheng interaksjon via skjerm, men med mennesker på hver sin side av skjermen. Vi har fremhevet tre dimensjoner ved denne formen for digitalisering som kan gi innganger til å forstå endrede betingelser for ansattes autonomi: gjennomomsiktighet, språk og nærhet.

Digitale plattformer, slik som Modia, bringer brukerne inn i det som tidligere har vært en mer lukket del av forvaltningen, og de tar i større grad del i oppgaver som tidligere ble håndtert *backstage* i tjenestene. Når veiledere og brukere kommer nærmere eller tettere på hverandre på denne måten, betyr det også at de kan korrigere, redigere og kontrollere hverandre på nye måter. Nærheten skaper forventninger til og muligheter for forhandlinger om digitale roller og normer, hvilket innebærer at grensene for veilederens autonomi i økende grad etableres i samspill med brukere. Dette er en litt ny måte å belyse forholdet mellom digitalisering og ansattes autonomi på, ved at det fremhever hvordan ansattes autonomi formes utenfra, i tillegg til intern styring og kontroll.

Samtidig har vi vist at veilederne kan bruke strategier for å unngå at brukerne kan gripe for mye inn i hvordan arbeidet utføres og veilederrollen utøves. Vi mener derfor at digital interaksjon med brukere innebærer at veilederes autonomi utfordres, men at de samtidig finner måter å opprettholde den på. Vi har først og fremst løftet frem tre dimensjoner som vi mener er gode innganger for å studere og diskutere disse temaene nærmere.

Dette er spørsmål som blir aktuelle fremover med videre digitalisering av tjenestene. I forbindelse med covid-19-pandemien har NAV for eksempel tatt i bruk video-samtaler med brukere, og det er sannsynlig at denne formen for digital interaksjon ytterligere vil aktualisere diskusjoner knyttet til nærhet og grenser mellom det profesjonelle og forvaltningsmessige og det private. Med videomøter inviteres veiledere inn i stua til brukere i en enda mer bokstavelig forstand – de møter i større grad brukerne i deres rom, og kan få et lite innblikk i deres private omgivelser. Det kan innebære en ny form for nærhet som også skal håndteres og forstås fra begge sider av veilederrelasjonen, og implikasjonene av dette vil være et viktig tema for videre studier. Følgelig blir det behov for mer kunnskap om hva en digitalisert veilederrolle innebærer; hvilke muligheter og utfordringer det kan gi. Det blir også viktig å se på hvordan en mer digital veilederrolle skaper nye kompetansebehov i den forstand at veiledere i økende grad må ha kompetanse til å håndtere nye digitale verktøy i samspill med faglig kompetanse om veiledning, oppfølging og regelverk. Dette er endringer i ansattes arbeidshverdag som ikke bare gjelder for NAV, men også for mange

andre former for tjenestemøter der digital interaksjon virker inn på relasjonsbygging og profesjonelle grenser og roller.

Artikkelen er fagfellevurdert.

Noter

- 1 Denne studien ble gjennomført som en del av forskningsprosjektet «Frontline innovations in the welfare services» (INNOWEL). INNOWEL er finansiert av Norges Forskningsråd, prosjektnummer 256706/H10.
- 2 Denne studien ble gjennomført som den del av forskningsprosjektet COVAL. COVAL er finansiert av EUs innovasjons- og forskningsprogram H2020 under Grant agreement nr. 770356.
- 3 *Et Nav med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet: Gjennomgang av Nav. Sluttrapport fra Ekspertgruppen, april 2015*, se https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/sluttrapport-ekspertgruppen-nav_9.4.15.pdf.

Referanser

- Bovens, M., og S. Zouridis (2002). «From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control». *Public administration review*, 62(2): 174–184. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00168>
- Breit, E., C. Egeland og I.B. Løberg (2019). «Cyborg bureaucracy: Frontline work in digitalized labor and welfare services». I J. Storm Pedersen og A. Wilkinson (red.), *Big Data: Promise, Application and Pitfalls*, s. 149–169. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Breit, E., C. Egeland, I.B. Løberg og M.T. Røhnebæk (2020). «Digital coping: How frontline workers cope with digital service encounters». *Social Policy & Administration*, 1–15. <https://doi.org/10.1111/spol.12664>
- Breit, E., og R. Salomon (2015). «Making the Technological Transition – Citizens’ Encounters with Digital Pension Services». *Social Policy & Administration*, 49(3): 299–315. <https://doi.org/10.1111/spol.12093>
- Brynjolfsson, E., og A. McAfee (2011). *Race against the machine: How the digital revolution is accelerating innovation, driving productivity, and irreversibly transforming employment and the economy*. Lexington: Digital Frontier Press.
- Buffat, A. (2015). «Street-Level Bureaucracy and E-Government». *Public Management Review*, 17(1): 149–161. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.771699>
- De Mulder, R. (1998). «The Digital Revolution: From Trias to Tetras Politica». I Th.M. Snellen og W.B.H.J van de Donk (red.), *Public administration in an information age: A handbook*, s. 45–56. Amsterdam: IOS press.

- Goffman, E. (1974). *Vårt rollespill til daglig: En studie i hverdagslivets dramatik*. Oslo: Dreyer.
- Hansen, H.T., K. Lundberg og L.J. Syltevik (2018). «Digitalization, Street-Level Bureaucracy and Welfare Users' Experiences». *Social Policy & Administration*, 52(1): 6–90. <https://doi.org/10.1111/spol.12283>
- Heum, I. (2014). *Skjønn: Perspektiver på skjønnsutøvelse i NAV*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Fossestøl, K., E. Borg og E. Breit (2020). «Nav i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på Nav-kontorene» (AFI-rapport 09/2020). Oslo: AFI.
- Fountain, J.E. (2004). *Building the Virtual State*. Washington: Brookings Institution Press.
- Jorna, F., og P. Wagenaar (2007). «The 'iron cage' strengthened? Discretion and digital discipline». *Public Administration*, 85(1): 189–214. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00640.x>
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00640.x>
- Lindgren, I., C.Ø. Madsen, S. Hofmann og U. Melin (2019). «Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services». *Government Information Quarterly*, 36(3): 427–436. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.03.002>
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage.
- Løberg, I.B. (2021). «Efficiency through digitalization? How electronic communication between frontline workers and clients can spur a demand for services», 38(2). *Government Information Quarterly*. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101551>
- Meld. St. 33 (2015–2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Parton, N. (2008). «Changes in the form of knowledge in social work: From the 'social' to the 'informational'?». *British journal of social work*, 38(2): 253–269. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcl337>
- Røhnebæk, M. (2014). *Standardized flexibility: On the role of ICT in the Norwegian Employment and Welfare Services (NAV)* (doktorgradsavhandling, Senter for teknologi, innovasjon og kultur, Universitetet i Oslo).
- Røhnebæk, M. (2016). «Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati». *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(4): 288–304. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01>
- Snellen, I. (1998). «Street level bureaucracy in an information age». I Th.M. Snellen og W.B.H.J van de Donk (red.), *Public Administration in an Information Age: A Handbook*, s. 497–505. Amsterdam: IOS press.
- Susskind, R., og D. Susskind (2015). *The future of the professions: How technology will transform the work of human experts*. New York: Oxford University Press.
- Zouridis, S., M. Van Eck og M. Bovens (2020). «Automated discretion». I T. Evans og P. Hupe (red.), *Discretion and the quest for controlled freedom*, s. 313–329. Cham: Palgrave Macmillan.
- Øvrelid, B. (2018). «Profesjonsidentitetens vilkår». *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(2): 103–118. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-02-02>
- Åsheim, H. (2018). «Aktivitetsplan som styringsverktøy». *Søkelys på arbeidslivet*, 35(4): 242–258. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2018-04-01>