

Førstelinjearbeid i en digital tid

– om hvordan elektronisk saksbehandling påvirker arbeidet til veilederen i den norske arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)

Pål Ellingsen, Rikard Eriksson & Maria Røn

I den norske arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) har veilederens kommunikasjon med brukerne utviklet seg fra fysiske møter på kontor til kommunikasjon på internett. Dette er en utvikling fra at brukerne gikk gjennom fysiske dører inn til sine møter med veilederne, til å benytte digitale portaler for å motta tjenester. Problemstillingen til studien var hvordan veilederne i NAV opplever at elektronisk saksbehandling påvirker deres arbeid? Studien baseres på kvalitative intervjuer med 16 veiledere i NAV. Funnene består av fire hovedtemaer: 1. Hjelpeverktøy og kontrollsystem 2. Mestring av arbeidet 3. Veilederens subjektivisering av brukeren 4. Gjensidig motivasjon mellom aktørene. Motsetningene mellom hjelp og kontroll er nært knyttet til makt og asymmetri i forholdet mellom veileder og bruker, men også mellom leder og veileder. Dette handler om å utøve kontroll på den ene siden, og vise medmenneskelighet og solidaritet på den andre siden. Som veileder i NAV kan det likevel være utfordrende å balansere disse to oppgavene opp imot hverandre. En sentral konklusjon i studien er at elektronisk saksbehandling kan gi veiledere og ledere mulighet for gjensidig mestring av arbeidet gjennom bedre kontroll over saksmengden. Noe som i forlengelsen også kan påvirke begge motivasjon positivt. Mestring innebærer en tydeligere oversikt over aktiviteter, og mer direkte kommunikasjon med brukerne, som også kan friggi tid til flere samtaler med de som trenger det, og mer kunnskap om deres livssituasjon og utfordringer.

Nøkkelord: digitalisering, NAV, veileder, elektronisk saksbehandling, mestring, kontroll.

Innledning

I den norske arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) har veilederens kommunikasjon med brukerne utviklet seg fra fysiske møter på kontor til kommunikasjon på internett

(Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2000; Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2009; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Digital kommunikasjon er nå hovedregelen innen-

for forvaltningslovens virkeområde etter at endringer i den norske forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften trådte i kraft 7. februar 2014 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Dette er en utvikling fra at brukerne gikk gjennom fysiske dører inn til sine møter med veilederne, til å benytte digitale portaler for å motta tjenester. Eksempelvis innebærer det at en veileder i NAV har dialog med brukeren i elektroniske saksbehandlingsprogrammer om avtalte aktiviteter. Et annet eksempel er når veilederen chatter med brukeren og de gjensidig får varsler om meldinger fra hverandre. Veileder ser i programmet hvor mange brukere som venter på svar, og samtidig ser også ledere dette, og kan oppfordre veilederen til å svare på henvendelsene. Elektronisk saksbehandling omfattes i denne artikkelen av administrative dataprogram i NAV som gir oversikt over saksmengden, antall brukere, type tiltak, frister og påminnelser. En fellesnevner for elektroniske saksbehandlingsprogram er måling av effektivitet og resultat koblet mot arbeidsinnsatsen til medarbeidere og team. Målinger av effektivitet og resultat er i stor grad tall som ikke nødvendigvis sier noe om kvaliteten på møtet mellom veileder og bruker (Hansen, 2006; Hansen, Lundberg & Syltevik, 2018). Et sentralt spørsmål i denne sammenhengen er hvilke problematiske omstendigheter bruken av elektroniske saksbehandlingssystemer rommer i NAV?

I forskningen, og i fagbevegelsens perspektiv, er det rettet stor kritikk mot strengt produktjonsrettede arbeidsformer med høy grad av telling, styring og kontroll (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015; Stamsø, 2009). Blant annet mener mange forskere at dette minsker ansattes selvråderett og øker arbeidspresset (Beynon & Nickols (red), 2006; Karlsson, 2012). Veilederen i NAV har på den ene siden forventninger fra ledelsen om effektivitet og lojalitet til beslutninger som kan utfordre selvråderetten (Evans, Jordan

& O`leary, 2012). På den andre siden har brukerne forventninger til veilederen om tilgjengelighet og raske svar, men også god tid til den enkelte (Aasbrenn, 2010). Vi ser her at veilederen har en kompleks arbeidssituasjon og spørsmålet er hvordan de mestrer utfordringene og hvordan arbeidet påvirkes av digitaliseringen i NAV. Denne artikkelen har derfor ambisjonen om å beskrive hvordan veilederen opplever at elektronisk saksbehandling påvirker arbeidet?

Den norske arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)

NAV ble opprettet 1. juli 2006, og består av den tidligere arbeidsmarkedsetaten (Aetat), trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten i Norge. Kommunene og staten samarbeider om å finne løsninger for brukerne gjennom 456 NAV-kontorer. Det er rundt 19.000 ansatte i NAV, hvorav rundt 14.000 er ansatt i staten, mens rundt 5000 er kommunalt ansatte. NAV forvalter en tredjedel av det norske statsbudsjettet gjennom ordninger som dagpenger, sykepenger, pensjon og økonomisk bistand.

Den såkalte kanalstrategien i NAV legger vekt på å anvende ressursene på de brukerne som trenger det mest. Selvbetjeningsløsninger og telefontjenester skal redusere brukernes behov for fysisk kontakt med veileder, men også frigjøre tid for veilederne til planlagte og forberedte oppfølgingssamtaler når det er behov for det (NAV, 2019).

Problemstilling

Hvordan opplever veilederne i NAV at elektronisk saksbehandling påvirker deres arbeide?

Forskningsspørsmål:

1. Hvordan forstår og forholder veilederne i NAV seg til brukeren gjennom elektronisk saksbehandling?

2. Hvordan påvirker elektronisk saksbehandling mestring av arbeidet til veilederne i NAV?
3. Hvordan påvirker elektronisk saksbehandling relasjoner mellom leder, veileder og bruker?

Teori

Motsetninger i sosialt arbeid

I følge Møller (2012) handler profesjonelt sosialt arbeid blant annet om å anerkjenne og respektere brukere av offentlige tjenester. Å være veileder i NAV innebærer å forvalte et lov- og regelverk, forholde seg til intern styring og kontroll, og samtidig ivareta omfattende arbeidsoppgaver og brukernes forventninger om bistand. Sentrale deler i å ivareta brukerens behov er å være solidarisk med og fokusere på brukerens rett til medvirkning i egen sak (Skjefstad, 2012). Solidaritet og medvirkning kan uttrykkes som et offentlig arbeidsetos og betyr at veilederne i NAV skal verne om viktige demokratiske verdier i offentlig sektor, som for eksempel likebehandling og rettsikkerhet (Lundquist, 1998; Byrkjeflot, 2008). Fokuset på både samfunnsoppdraget og brukeroppdraget plasserer jobben til veilederen i NAV ideelt sett mellom å håndheve rettigheter og plikter gjennom lovverk og digitale administrative systemer, og samtidig anerkjenne brukeren som et selvstendig subjekt med lovfestet rett til medvirkning (Alm Andreassen, 2010). En viktig jobb for veilederen i NAV er å gi brukerne tilstrekkelig informasjon som gjør dem i stand til å medvirke, men samtidig ikke gi for mye informasjon som virker mot sin hensikt (Jf. Danneris & Caswell, 2019). Brukermedvirkning er en lovfestet rettighet som kan skje på individnivå, men også på overordnet systemnivå (Jenssen og Tronvoll, 2012). Brukermedvirkning handler på begge

nivåene om den enkelte brukers rettigheter og muligheter til å påvirke sitt individuelle hjelpe, eller behandlingstilbud. På systemnivå innebærer det at brukere ikke bare får påvirke sin egen sak, men også utformingen av helse- og sosialtjenestens tilbud generelt gjennom representasjon (Alm Andreassen, 2006). For eksempel legger NAV vekt på å involvere brukere og andre interesserte når de utvikler nye digitale tjenester (NAV, 2018). Dette handler sammenfattet om, på ulike vis, å yte service til brukeren. En annen sentral del i det sosiale arbeidet er veilederens kontroll av brukeren.

I et historisk tilbakeblikk kom Bentham på 1700-tallet med et forslag til en fengselsbygning som gjorde det teoretisk mulig å overvåke alle fangene samtidig fra et tårn i midten (Brunon-Ernst, 2013). Bygningen fikk senere navnet Benthams panoptikon. Foucault (1999) anvender Benthams panoptikon som en metafor for å beskrive sosiale relasjoner og organiseringen av institusjoner i den europeiske velferdsstaten. Foucault var interessert i hvordan staten styrte, kontrollerte og disiplinerte medborgerne. For å utøve makt og disiplinere menneskers atferd etablerte nasjonalstaten på slutten av 1700-tallet ulike «panoptikon» i form av myndigheter og institusjoner. I informasjonssamfunnet handler ikke overvåkingen i like stor utstrekning om fysiske strukturer, men mer om digitale teknologier og systemer (Haggerty, 2006; Romein & Schuilenburg, 2008). De digitale systemene kan brukes av NAV til å overvåke prestasjonene til sine veiledere. Samtidig virker systemene også selvdisiplinerende ved at de for eksempel gir varsler og påminnelser om oppgaver som venter, eller saker som står i kø (Foucault, 1999). Bauman (2000) beskriver en mer post-panoptisk kultur. I denne kulturen legges det mer vekt på gjensidighet mellom for eksempel ledere og veiledere i NAV når det gjelder systemer for kontroll over arbeidet. Elektroniske saksbe-

handlingsystemer skaper ikke i seg selv en panoptisk kultur. Men måten ledere anvender informasjonen fra systemene på i møtet med sine veiledere kan forsterke, eller redusere, overvåkingsaspektet (Ellingsen, Eriksson & Røn, 2018).

Veiledernes skjønn og handlingsrom

Arbeidet til veilederen i NAV kan forstås med begrepet bakkebyråkrati som er en kategori for å beskrive institusjoner hvor offentlig ansatte er i direkte kontakt med brukerne og kan utøve skjønn i arbeidet (Lipsky, 1980, 2010). Lipsky (2010) har beskrevet hvordan bakkebyråkratiet iverksetter velferdspolitikken i møte med brukerne, og hvordan den faktiske utformingen av politikken skjer i førstelinjen. Det er ifølge Lipsky (2010) avgjørende hvilket rom veilederne i NAV har for å utøve skjønn lokalt når brukere, med sine spesielle behov, skal behandles som saker etter standardiserte normer (Friberg & Elgvin, 2015; Gjersøe, 2016).

For å sikre kvalitet og effektivitet i ytelsesbehandlingen er det nødvendig for NAV å ha standardiserte arbeidsprosesser og klare retningslinjer. Dette vil gi bedre tjenester til flertallet av brukerne. Samtidig vil standardisering kunne øke faren for at enkeltbrukere med særskilte behov ikke blir ivaretatt på en god måte (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015).

Begrepet skjønn er knyttet til profesjonelles vurderinger av brukernes behov, og hvordan brukerne imøtekommes som individer opp imot ulike lovverk (Hansen (red), 2015). Et sentralt lovverk for fremtiden er forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Den elektroniske saksbehandlingen kan ha stor påvirkning på hvordan møtet med NAV oppleves for brukerne og hvilken hjelp de får.

De digitale systemene kan bidra til mindre individuell tilpasning fordi de tar fokuset bort fra brukeren (Power, 1997). Forskning på området har likevel vist, at det i mindre grad handler om systemene i seg selv, men mer om hvordan de brukes i målstyringen og standardiseringen av arbeidsprosessene (Gillingham, 2018; Røhnebæk, 2016; Antonsen, 2014). Økte krav til standardisering, kontroll og dokumentasjon av måloppnåelse kan føre til at den elektroniske saksbehandlingen blir så ressurskrevende at den i seg selv undergraver kvaliteten på tjenestene til brukeren (Power, 1997). Dearman (2005) har i sin forskning vist til hvordan offentlige ansatte frustreres over systemer som ikke effektivt regulerer arbeidsmengden, men standardiserer vurderinger og avgjørelser, og som dermed minsker graden av autonomi. Elektronisk saksbehandling kan altså begrense veilederens skjønn- og handlingsrom og dermed true målet om individuell tilpasning til brukernes behov (Bovens & Zourdis, 2002; Alm Andreassen, 2019). Gillingham (2013) påpeker at systemene i større grad må utformes med utgangspunkt i praktikernes behov enn organisasjonenes behov for å investere i teknologi som skal gi effektiviseringsgevinster, eller hva som til enhver tid er teknologisk mulig. Samtidig åpner systemene for direkte digital kommunikasjon og dokumentasjon som gir mye kunnskap om brukerne og deres behov (Leung, 2007). Relatert til Lipsky (2010) kan veilederne i NAV på den ene siden føle seg presset mellom brukernes individuelle behov, og på den andre siden byråkratiske digitale strukturer. Gjennom individuell behandling kan veilederen tilpasse tilbudet til den enkelte brukeren, men det øker også faren for forskjellsbehandling. Det kan samtidig være et langt spenn fra et brukerperspektiv hvor veilederen tar avgjørelse ut fra hva hun antar er brukerens ønske, via brukerinnyflytelse hvor brukerens mening skal veie like tungt som veilederens, til at brukeren selv kan ut-

forme tilbudene ut fra sine behov (Olsen, 2009). I følge Jenssen og Tronvoll (2012, s. 47) handler grader av brukervedvirkning om «*hvor mye innflytelse, hvilke påvirkningsmuligheter og hvor mye myndighet og makt brukeren blir gitt*». Hvordan kan veilederen håndtere kravene til lokal brukervedvirkning og sentral standardisering av arbeidsprosessene? Hva gjør veilederen i denne situasjonen?

Når veilederen får økte krav til standardisering og elektronisk dokumentasjon øker faren for at veilederne tyr til mestringsstrategier for å håndtere en stor arbeidsbelastning (Lipsky, 2010). Mestringsstrategier kan i sin tur gi en utilsiktet praksis i forsøket på å håndtere den omfattende arbeidsmengden i de elektroniske saksbehandlingssystemene (Zacka, 2017; Brodtkin, 2008). Eksempler på det er ifølge Lipsky (2010) en sterk rutinisering av arbeidsoppgavene for å håndtere stress, en nedjustering av ambisjonsnivået for egne arbeidsoppgaver i forhold til hva som kreves av arbeidsgiver, eller grove kategoriseringer av for eksempel brukernes egenskaper som fører til at veileder er forutinntatt i møtet med bruker.

For å oppsummere jobber veilederen i NAV med motsetninger i sosialt arbeide mellom hensynet til brukerne og deres rettigheter, og hensynet til pliktene som samfunnet pålegger både brukere og veiledere. Den elektroniske saksbehandlingen påvirker på ulike måter disse motsetningene, men også veilederens skjønn og handlingsrom.

Metode

Problemstillingen ledet til en kvalitativ intervju metode for å samle inn og analysere meningene og erfaringene til intervju personene (Brinkmann & Kvale 2015; Merriam, 2009). Kvalitative intervju metoder er godt egnet for å forske på opplevelser, samhandling og prosesser, noe som også er hensikten med studien (Malterud, 2011).

Utvalg

Intervju personene ble rekruttert gjennom strategisk utvalg med to inklusjonskriterier: 1.) At de var veiledere i NAV; 2.) Aldersspredning fra 26 -65 år. Intervjuene ble gjennomført med 16 veiledere i NAV, 7 menn og 9 kvinner i løpet av 2017. Utvalget ble rekruttert fra både små og store NAV-kontor. I studien er fokuset på det sosiale fenomenet elektronisk saksbehandling og ikke det tekniske systemet i seg selv.

Gjennomføring av intervju

I undersøkelsen er kvalitative intervju benyttet for å samle inn empiri. Intervjuene var semi-strukturerte med følgespørsmål. De ble gjennomført på intervjuerpersonens kontor med unntak av 3 intervju hvor de kom til Høgskolen i Østfold, Fredrikstad. Intervjuene ble tatt opp som lydfiler med diktafon.

Transkribering og analyse

Transkriberingen i studien er i bokmål og skrivespråk normert. Intervjuene utgjør 12 timer med lydopptak. Til sammen utgjør de transkriberte intervjuene 85 sider tekst. Forskerne leste intervjuene grundig etter transkriberingen i et forsøk på å få et helhetlig blick på innholdet (Brinkmann & Kvale, 2015). Deretter gjorde de en tematisk analyse og leste intervjuene for å finne stikkord og informasjonsbiter som var interessante og kunne være viktige for å besvare forsknings spørsmålet. Kodene som hørte sammen med hverandre dannet deretter hovedkategorier i en prosess som kalles analytisk koding (Merriam, 2009). Dette var en induktiv prosess (Braun & Clarke, 2006). Analysen viser ingen viktige forskjeller mellom kjønn eller alder, relatert til problemstilling og forsknings spørsmål. Alle tre artikkelforfattere har vært med i analysen av intervjuene. Forfatterne har diskutert valget av hovedkategoriene med

hensikten å gjøre funnene både rimelige og relevante. En av forfatterne jobber selv som veileder i NAV, noe som har gjort det mulig å prøve relevansen i hovedkategoriene opp imot hennes praktiske erfaringer. Ved å prøve relevansen i hovedkategoriene opp imot praktiske erfaringer har ambisjonen vært å styrke troverdigheten i analysen av empirien.

Etikk

I forbindelse med innkallingen til intervju ble det sendt ut informasjon om studien og skriftlig samtykkeerklæring. Intervjupersonene fikk informasjon før hvert intervju om hva som skulle skje. Forskerne gjentok formålet med studien og innholdet i den skriftlige informasjonen som ble sendt ut på forhånd. Intervjupersonene hadde mulighet til å kunne trekke seg når som helst under intervjuet. Intervjuene var basert på en intervjuguide og forskerne stilte oppfølgingsspørsmål underveis når intervjupersonene snakket om sentrale tema, eller intervjupersonene var usikre på hva de skulle svare. Lydopptakene ble oppbevart innelåst på prosjektleders kontor og lagret på ekstern harddisk. Det transkriberte materialet ble kun lest av forskerne. Norsk Senter for forskningsdata (NSD) godkjente prosjektet «Ledelse og brukerorientering i NAV» med prosjektnummer 55412. Alle lydopptak ble i henhold til godkjenningen slettet ved prosjektslutt i mai, 2019.

Funn og analyse

Den første delen i funn og analyse har overskriften «Hjelpeverktøy og kontrollsystem» og omhandler motsetninger i veiledernes sosiale arbeide med brukeren. Den andre har overskriften «Mestring av arbeidet» og handler om hvordan veilederen håndterer disse motsetningene. Den tredje har overskriften «Veiledernes subjektivisering av brukeren» og

handler om deres skjønn og handlingsrom. Den fjerde delen har overskriften «Gjensidig motivasjon mellom aktørene» og i den behandles aspekter ved veiledernes arbeidsetos i NAV.

Hjelpeverktøy og kontrollsystem

Lederne i NAV kan anvende elektronisk saksbehandling til å styre sine veiledere, men brukerne og veilederne kan også samtidig kontrollere seg selv gjennom adgang til NAV sine digitale systemer (Foucault, 1999). Dette innebærer en asymmetrisk overvåking ved at både veiledere og brukere ikke kan vite når, av hvem, og om de er overvåket (Galic, Timan & Koops, 2017; Gane, 2012). I intervjuene fremtrer veilederne på den ene siden som hjelpere som vil gjøre det beste for mennesker, som for eksempel å saksbehandle søknader, støtte brukeren på veien mot arbeid og gi råd og informasjon om deres rettigheter. På den andre siden som kontrollører som er mer regelstyrte og ikke like opptatte av relasjoner til brukerne. Her fremtrer den klassiske motsetningsfulle relasjonen i sosialt arbeide som innebærer kontroll sammen med ambisjonen om å være til hjelp for brukeren (Payne, 2005). Kan det være sånn at jo mer veilederen oppfyller kontrollfunksjonen, desto mindre blir den direkte hjelpen til brukeren? Samtidig oppfattes ikke disse tilsynelatende motsetningene som ytterpunkter i konflikt med hverandre fordi de intervjuede etterspør a) veiledere med egenskaper som gjør at kommunikasjonen med brukerne i de elektroniske saksbehandlingssystemene fungerer godt, og b) veiledere som har evner til å håndheve et regelverk (Levin, 2004). Elektronisk saksbehandling kan likevel bidra til å forsterke de overvåkende og kontrollerende delene av arbeidet til veilederen på bekostning av møtet med og hjelpen til brukerne (Røhnebæk, 2016; Levin, 2004; Power, 1997).

Det er jo både et hjelpeverktøy og et kontrollorgan. Det oppleves nok som kontroll slik verden er nå. Programmet følger jo bare resultatindikatorene som er gitt, og det som skal gjøres, men det sier jo ikke noe om hensiktsmessigheten i det, og om oppfølgingen (Veileder 1).

På tross av en idealsituasjon hvor regelstyring og måling av produksjon i de elektroniske saksbehandlingssystemene skal kombineres med kommunikasjon og relasjoner med brukerne, så gir flere av de intervjuede uttrykk for at relasjoner ikke kan måles, og at det ikke er meningsfullt å sette tall på veiledningen av brukerne (Alm Andreassen, 2019; Dearman, 2005). Flere veiledere formidler et arbeidsetos ved at de ønsker å utgjøre en forskjell for brukerne. Det handler ikke bare om å samtale med brukerne i for eksempel chatterom om ulike tjenester, men også om å ta seg tid og anerkjenne dem som individer.

Jeg begynte å jobbe for å gjøre en forskjell for noen, uten at det nødvendigvis er sånn at det ender med noe. Og det er ikke sånn at jeg har tid til å sitte og snakke med noen fordi de har det trist, det er ikke det jeg mener, men det er noe med å faktisk ta seg tid når du først snakker med dem. Høre på dem...altså, det er tøft å falle utenfor arbeidslivet, det er tøft å være syk. Det er ikke sånn at det er vanskelig å forstå. Og det tror jeg aldri at man kan måle, at man setter seg inn i det...det du legger i det. Men det er mye de måler, og det er flott og fint, men jeg tror ikke jobben vår er målbar 100% (Veileder 3).

I NAV kan det oppstå problemer om et møte mellom i utgangspunktet likeverdige mennesker i stedet blir preget av avstand hvor veileder ser på brukeren som en «sak» (Zacka, 2017; Foucault, 2000). I slike forhold kan veilederen utøve makt som fører til at møtet ikke

preges av brukermedvirkning, og imøtekommenhet (Skjefstad, 2012; Olsen, 2009; Alm Andreassen, 2005). Veileder kan på sin side være utsatt for det som på engelsk kalles «dataveillance» som innebærer at han eller hun overvåkes av sin leder basert på datasporene som de etterlater i det digitale arbeidsmiljøet (Haggerty, 2006). Elektronisk saksbehandlingsverktøy kan dermed objektivere både veiledere og brukere gjennom måling, tall og overvåking av arbeidssituasjonen.

Så til tross for at signalene er at jeg skal gjøre sånn og sånn så er det mye kontroll. Det er det. Det kan være sånne små ting som at lederen kan se hvilke av mine saker som ligger der (...) handler om ledelse som kontroll. (...) For har man de tankene om ledelse at det handler om kontroll så endres ikke atferd av mer informasjon (Veileder 7).

Flere veiledere prøver å holde fast ved at elektronisk saksbehandling er et hjelpeverktøy. Samtidig gir de et tydelig uttrykk for kontrollaspektet ved verktøyet som kan gjøre brukeren til et objekt som må håndteres i de digitale systemene. Kontrollen kan også dreie seg om lederens overvåking av saksmengde og fremdrift i saksbehandlingen hos den enkelte veileder og teamet som helhet (Røhnbæk, 2016). I NAV kan lederen også anvende tavlemøter for å praktisk utøve overvåking av teamet både på gruppe-, og individnivå. Tavlemøter er korte møter hvor teamet går igjennom ulike arbeidsoppgaver og prosesser som de senere utfører i løpet av arbeidsdagen. Kontrollen kan ifølge veilederne føre til stress i arbeidssituasjonen om lederens mulighet til overvåking presser veilederen til økt arbeidsinnsats ut over den ordinære arbeidstiden.

Det er fornuftig, men samtidig så ligger det en kontroll i det. Da er det en fare

for at man begynner å drive med ekstra-håndsarbeid fordi «jeg må bare få gjort det denne uken sånn at det ikke dukker opp i systemet når hun skal inn og sjekke (Veileder 11).

Jo, men det er ikke alltid de tavlemøtene blir sånn diskusjon, det blir mer en konstatering av at «forrige uke tok vi bare seks saker av 50». Man summerer, man er ikke ærlig på å skape trygghet på at man kan si at «nå har Morten vært uheldig denne uka», jeg savner mer diskusjon på det for å få det teamet til å fungere internt (Veileder 11).

Sitatene over viser en kritikk av den elektroniske saksbehandlings overvåkingsaspekt. Kritikken handler blant annet om at overvåkingen lett kan misbrukes og skape en presset arbeidssituasjon. Samtidig ser veilederne behovet for kontroll og oversikt over saksmengde både for seg selv og lederen.

Mestring av arbeidet

Elektronisk saksbehandling i NAV åpner muligheten for flere og hyppigere møter med de brukerne som trenger det, både fysisk og på nett, og hjelper til med å praktisk forberede møtene. Det handler blant annet om i forkant å etablere oversikt over frister i saksgangen for å unngå å bruke tid på det under selve møtene med brukeren. Det administrative fokuset på datoer har ingen direkte verdi for brukeren i seg selv, men vil indirekte bidra til at veilederen kan forberede seg og følge opp brukeren mer effektivt.

I og med at det er et godt verktøy til forberedelse så har vi mer oversikt over datoer, så slipper vi å bruke tid på det i møtene med brukere og kan bruke tiden på andre ting, og få folk videre (Veileder 8).

Veilederne i NAV har stor påvirkning på hvordan møtet med byråkratiet oppleves for brukerne og hvilken hjelp de får. Arbeidssituasjonen kjennetegnes av kombinasjonen mellom det regelstyrte og kommunikative aspektet ved jobben. I studien etterspørres det veiledere med egenskaper som gjør at samhandlingen med brukerne fungerer godt, og samtidig har evner til å håndheve et regelverk. De beslutninger som treffes skal møte brukerens behov for individuelt tilpassete og faglig forsvarlige tjenester, samtidig som lovverket ivaretas (Hansen (red), 2015). I NAV er det knapphet om tid på grunn av omfattende arbeidsbelastning, og veilederen utvikler mestringsstrategier for å håndtere gapet mellom brukernes behov og tilgjengelige ressurser (Lipsky, 2010). Eksempler på slike strategier er å dele brukerne inn i grove standardkategorier for hvordan hver gruppe skal behandles, i stedet for å gi brukerne individuell behandling. Faren er at veilederne i NAV, ifølge teorien til Lipsky, utvikler en kynisk holdning til sine brukere og prøver å kontrollere dem for å avslutte sakene raskere (Lipsky, 2010). En annen mestringsstrategi kan være å prioritere ressurssterke brukere fremfor de svakere fordi raskere resultat er mer synlig i elektroniske saksbehandlingsverktøy (Brodin, 2008; Lipsky, 2010). En del av veilederne ser at det er mulig å gjøre det lettere for seg selv ved å manipulere tallene og systemet for å unngå fokus på seg, og dermed redusere styring og kontroll. Et eksempel er å markere innsats i systemet uten å utføre direkte aktiviteter med brukerne. I ekspertgruppens gjennomgang av NAV i 2015 ble det foreslått at både styring og rapportering i større grad må legge vekt på resultater for brukerne og mindre på telling av gjennomførte aktiviteter (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015, s. 242).

Jeg prioriterer hverdagen min, det jeg gjør, reiser rundt på møter, så får det bare gå

som det går. Jeg jobber etter det jeg har tenkt (...). Det fører til en del kreativitet har vi merket på huset for å slippe røde flagg (varsel om utløpte tidsfrister). Gjøre et eller annet i systemet for å få det vekk. Og det skal jo ikke mye til (Veileder 12).

For veiledere i NAV forsterkes spenningen mellom å forvalte et lovverk og møtet med brukeren av mangelen på samkjørte data-systemer og omfattende arbeidsbelastning (Jfr. Friberg & Elgvin, 2014; Jessen & Tufte, 2014; Gillingham, 2013). Denne studien viser at elektronisk saksbehandling, gjennom ulike dataprogram for dokumentasjon, kan bidra til en mer oversiktlig og systematisk arbeidshverdag for veilederen i NAV som gjør det lettere å håndtere en stor arbeidsmengde (Leung, 2007). Samtidig er det viktig å påpeke tidligere forskning som viser at elektronisk saksbehandling kan bidra til økt arbeidspress for ansatte (Beynon & Nickols (red), 2006; Karlsson, 2012). En instrumentell tilnærming til styring og kontroll av arbeidet på den ene siden, og de mykere verdiene respekt, dialog og anerkjennelse på den andre siden, er en type verdikonflikt hvor årsakssammenhengene kan være uklare og kjennetegnes ved at det er motsetninger i tolkningen av hvordan brukeren skal hjelpes på best mulig måte (Jf. Foucault, 2000; Ellingsen, Eriksson & Røn, 2018). Veilederne beskriver utfordringer som både er koblet til brukerens muligheter og forventninger, og deres egne muligheter og forventninger (Jensen & Tronvoll, 2012). I det ene øyeblikket er de myndighetsutøverer som passer på at lovverket følges. I det neste øyeblikket tilrettelegger de for at brukeren kan fylle ut for eksempel søknader på nett, og i et annet øyeblikk betjener de brukeren når vedkommende ønsker å klage på et vedtak (Aasbrenn, 2010).

Fra bruker føler i hvert fall jeg at det er ganske høye forventninger til at jeg skal

fikse alt og at mange legger på en måte hele livet sitt i mine hender. Fiks alt, skaff meg bolig, skaff meg jobb og penger. Det er ikke de samme forventningene fra arbeidsgiver. Der er det heller mere at man må prøve å sette grenser for hvor mye man skal bruke. Man har jo disse måltallene som man skal oppnå, jeg jobber mye med oppfølging, planer og tiltaksbruk. Det er veldig forskjellige forventninger vil jeg si (Veileder 9).

Elektronisk saksbehandling i NAV viser en risiko med digitaliseringen som handler om ulike aspekter av makt og asymmetri i forholdet mellom veileder og bruker (Skaug, 2013). Det kan føre til mindre makt hos brukeren om veilederen bare anvender elektronisk saksbehandling til kontroll fordi brukeren i mindre grad kan påvirke sin situasjon aktivt. Det kan også gi brukeren mer makt når elektronisk saksbehandling krever at veilederen svarer på henvendelsene fra brukeren. Maktaspektene berører i tillegg relasjonen mellom veileder og leder fordi den gir lederen en økt mulighet for digital kontroll og detaljstyring av veilederens arbeidsinnsats (Røhnebæk, 2016; Foucault, 1999). Denne formen for disiplinær makt betyr å overvåke og registrere alle hendelser og bevegelser i NAV. Overvåkingen kan lede til at veilederne i for stor grad godtar og følger regelverk og system for styring og kontroll av arbeidet (Power, 1997; Dearman, 2005). Det kan i sin tur påvirke hjelpen til brukerne negativt om det fungerer som mestringsstrategier for å håndtere situasjonen (Lipsky, 2010).

Veiledernes subjektivering av brukeren

I intervjuene gir veilederne uttrykk for at NAV løser sitt samfunnsoppdrag gjennom de daglige møtene med brukerne. NAV sin visjon er å gi mennesker muligheter, og det

er veilederens oppdrag å tilby dette. Det kan de gjøre ved å involvere brukerne i egen sak og for eksempel kvalifisere vedkommende for en ny jobb og dermed styrke brukeren som et fullverdig subjekt. En omstendighet som kan utfordre subjektposisjonen til brukeren er kapasiteten til veilederen når arbeidsmengden er stor.

Så handler det om hvilken kapasitet hver enkelt saksbehandler har når de har hundre brukere som skal snakkes med, og da er det begrenset hvor mye brukerinvolvering som er mulig og hvor mange samtaler du kan ha. Da kommer disse arbeidstiltakene inn hvor vi kjører oss fri fra oppfølgingen og lar andre håndtere disse samtalene mye tettere da (Veileder 15).

Størrelsen på antallet brukere kan øke arbeidspresset for den enkelte veilederen, og på den ene siden minske mulighetene for fysiske møter. På den andre siden kan elektronisk saksbehandling effektivisere kontakten mellom veileder og bruker når de ikke trenger å møtes fysisk, men likevel kan ha digitale møter. NAV har valgt å la eksterne aktører overta arbeidsrettede tiltak og tettere samtaler med brukerne for å håndtere den direkte fysiske oppfølgingen bedre. Dette er et eksempel på hvordan NAV forsøker å løse samfunnsoppdraget gjennom eksterne firmaer. En effekt av forsøket er ifølge veilederne at NAV mister noe av den direkte nærheten til brukerne gjennom de regelmessige møtene.

Nå er det gjort forsøk på å bruke deler av tiltaksbudsjettet internt i NAV til driftsbudsjett og ansette egne folk til å gjøre den jobben med gode resultater. Så jeg håper de forsøkene blir utvidet (Veileder 2).

Veilederne skal drive både oppfølging og hjelpe brukeren ut i jobb, samt løse andre deler av livssituasjonen. Det innebærer for

eksempel bolig, økonomi og helse. Noen av de intervjuede har stort fokus på at brukerne skal bli hørt og få delta aktivt i egen sak. Selv om brukerne blir hørt kan lovverk sette grenser for ønsker og behov, og det kan både veiledere og brukere oppfatte som urettferdig. Lovverk og administrativ saksgang krever tid som brukeren ikke ser, og kan oppleves som frustrerende og ineffektivt. Da mener veilederne at det handler om å være tydelig på hvilke forventninger NAV kan leve opp til, og hvor lang tid det tar å nå felles mål. Samtidig kan elektronisk saksbehandling bidra til hyppigere digitale møter som kan minske opplevelsen av frustrasjon og ineffektivitet.

Mange tror at NAV kan fikse det meste. Jeg har en opplevelse av at de ringer oss hvis det er noe, om det er tider på behandling eller om det er noen arbeidskonflikter eller noe sånt, så er NAV liksom den de kontakter. Så jeg tror mange også har litt for store og for høye forventninger til hva NAV kan bidra med (Veileder 6).

I studien er et annet sentralt resultat at brukerne ofte har store forventninger til hva NAV kan løse i livet deres. Når veilederen møter brukeren som et selvstendig individ gir det mulighet til en felles definisjon av hva problemet er, og hvilke løsninger som kan være aktuelle. Å bli møtt med respekt gjør det mulig for brukeren å agere som et aktivt subjekt og ikke en passiv mottager av tjenester (Alm Andreassen, 2010; Aasbrenn, 2010). Her viser seg en subjektivering som har to deler (Foucault, 2000). Den første delen handler om at elektronisk saksbehandling kan bidra til flere og tettere møter med brukeren. Den andre delen handler om at når veilederen anerkjenner brukeren gir det henne muligheten til å agere som et aktivt subjekt. Denne subjektifiseringen krever at systemene i seg selv ikke blir så ressurskrevende at de un-

dergraver kvalitet og individuell tilpasning (Gillingham, 2013; Dearman, 2005).

Det å renske unna for disse AAP brukerne våre, og det er ikke mye tid vi har til andre oppgaver altså, det er ikke det. Fokuset er på helt feil sted. På kvantitet. Ja, det er det første jeg tenker (Veileder 16).

Dialogen mellom veilederen og brukeren kan handle om å etablere et fellesskap hvor det er rom for å holde fast ved sin annerledeshet og sin egen virkelighet. I en utviklingsstøttende relasjon vil derfor anerkjennelse, ærlighet og respekt være grunnpilarer i forholdet (Møller, 2012). Studiens resultat viser at elektronisk saksbehandlingsverktøy kan gi veilederen en tydeligere oversikt over aktiviteten med brukeren (Brodkin, 2008). Med elektronisk saksbehandling kan veilederen få mye informasjon om brukerens utfordringer og problemer, og en mer direkte kommunikasjon gjennom digitale kanaler som for eksempel chatterom (Leung, 2007). Informasjon og kunnskap kan dermed øke muligheten for en sterk subjektposisjon hos brukeren og et bedre informasjonsgrunnlag for veilederen (Alm Andreassen, 2010).

Nå har jeg full kontroll over min portefølje. Kvaliteten ligger i at vi har hyppigere kontaktpunkt. Fra de starter og til at de går i jobb eller går ut av arbeidslivet, så har vi de stoppunktene og der ligger kvaliteten. Det å følge med hverandre, men også det at jeg får jobbet med porteføljen min sånn at jeg nå har muligheter til å ha ukentlige samtaler og samtaler hver 14 dag (Veileder 5).

Gjensidig motivasjon mellom aktørene

Veilederne i denne studien gir uttrykk for at de motiveres av tettere kontakt med brukerne

og påvirkes positivt på et personlig plan ved å bli mer lydhøre for brukernes meninger. Når veilederne lykkes med NAV sitt hovedoppdrag som er å tilbakeføre brukerne til arbeid, påvirkes opplevelsen av jobbtillfredshet. Ved å få brukerne i arbeid, eller utdanning, representerer det suksesshistorier både sett fra et politisk, organisasjonsmessig og individuelt perspektiv (Danneris & Coswell, 2019). Gjennom å utvikle relasjonen til brukerne mener veilederne at brukerne blir til individer og ikke til objekt som du styrer. Denne utviklete gjensidigheten kan også relateres til NAV sin visjon om å gi mennesker muligheter. Med muligheter menes: Muligheter for arbeid, muligheter for meningsfull aktivitet i hverdagen og mulighet for inntektssikring i forhold til lovfestede rettigheter (NAV.no). Flere av veilederne i studien formidler at å bistå mennesker i vanskelige perioder i livet er en viktig drivkraft og motivasjon for å jobbe i NAV. Samtidig er det en svakhet ved systemet om brukerne er avhengige av å møte de rette og motiverte veilederne for å få riktig hjelp og bistand. Rett hjelp til rett tid skal i prinsippet ikke være avhengig av hvilken veileder brukerne møter (Håvold, 2018).

Det som motiverer meg er å få lov til å følge folk. Man blir kjent med så utrolig mange, dette er en klisje, men man blir kjent med så utrolig mange flotte mennesker i vanskelige perioder av livet deres. Det å få lov til å få være med dem i den perioden og bistå dem i å skape et fotfeste og så følge dem videre ut. Det er et kjempeprivilegium. Det er det virkelig (Veileder 10).

Når veilederen lykkes med å gi brukeren muligheter fremtrer et arbeidsetos i offentlig sektor. Etoset beskriver veiledernes motivasjon, mestring av arbeidet og glede over å gjøre en forskjell for sårbare mennesker (Lundquist, 1998; Byrkjeflot, 2008).

Konklusjon

Problemstillingen til studien var hvordan veilederne i NAV opplever at elektronisk saksbehandling påvirker deres arbeide? Det første forskningsspørsmålet handlet om hvordan veilederne forstår og forholder seg til brukeren gjennom elektronisk saksbehandling. Motsetningen mellom hjelp og kontroll i sosialt arbeide er en klassisk gjennomgående utfordring i NAV som handler om å utøve kontroll på den ene siden, og vise medmenneskelighet og solidaritet med brukeren på den andre siden (Levin, 2004). Som veileder i NAV kan det likevel være utfordrende å balansere disse to oppgavene opp imot hverandre. Veilederen befinner seg i en maktposisjon overfor brukeren som krever etisk bevissthet fordi elektronisk saksbehandling både er et hjelpeverktøy og et kontrollsystem (Skau, 2013). Det andre forskningsspørsmålet handlet om hvordan elektronisk saksbehandling påvirker mestringen av arbeidet. Bakkebyråkratiperspektivet har bidratt til en endret forståelse av myndighetsutøvelse i offentlig sektor som fokuserer på mer enn bare effektivitet og kontroll (Lipsky, 2010). Veilederne arbeider altså med motstridende krav og forventninger gjennom informasjonen den elektroniske saksbehandlingen genererer. Motsetningene kan føre til at veilederen utvikler mestringsstrategier i form av å tilfredsstille systemet ved å utføre oppgaver som hun vet minimerer risikoen for overvåking fra leder. Mestringsstrategiene plasserer Lipskys bakkebyråkratiteori i

den digitale tidsalder. Det tredje, og siste, forskningsspørsmålet handlet om hvordan elektronisk saksbehandling påvirker relasjoner mellom leder, veileder og bruker? Både digital hjelp og kontroll er nært knyttet til ulike aspekter av makt og asymmetri i forholdet mellom veileder og bruker, men også mellom leder og veileder (Skaug, 2013). Ledere i NAV kan granske sine veiledere, men brukerne og veilederne kan også samtidig granske seg selv gjennom adgang til de digitale systemene (Galic, Timan & Koops, 2017, s. 33; Foucault, 1999). Granskingen krever etisk bevissthet fordi hverken veiledere og brukere i det digitale rommet kan vite når, av hvem, eller om de blir gransket.

En sentral konklusjon i denne studien er at elektronisk saksbehandling kan gi veiledere og ledere mulighet for gjensidig mestring av arbeidet gjennom bedre kontroll over saksmengden. Noe som i forlengelsen også kan påvirke begge motivasjon positivt. Mestring innebærer en tydeligere oversikt over aktiviteter, og mer direkte kommunikasjon med brukerne, som også kan friggi tid til flere samtaler med de som trenger det, og mer kunnskap om deres livssituasjon og utfordringer.

Kanskje kan en oppsummering av funnene i denne studien samles i begrepet NAVs digitale post-panoptikon? Denne komplekse og motsetningsfulle situasjonen, hvor alle kan granske alle, kan være et utgangspunkt for videre forskning på digitalisering, motivasjon og mestring i offentlig sektor.

REFERANSER

- Aasbrenn, K. (2010). *Tjenester som treffer. Betyr brukerorientering og kvalitet noe annet i offentlig sektor?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Alm Andreassen, T. (2005). *Brukermedvirkning i helsetjenesten: arbeid med brukerutvalg og andre medvirkningsprosesser*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Alm Andreassen, T. (2010). *Brukermedvirkning i NAV*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Alm Andreassen, T. (2019). Measures of accountability and delegated discretion in activation

- work: lessons from the Norwegian Labour and Welfare Service. *European Journal of Social Work*, ss. 664-675. doi:10.1080/13691457.2018.1423548
- Antonsen, Y. (2014). The downside of the balanced scorecard: A case study from Norway. *Scandinavian Journal of Management*, ss. 40-59. doi:10.1016/j.scaman.2013.08.001
- Arbeid- og administrasjonsdepartementet. (2000). *Ett sted, ett telefonnummer. En plattform for etablering av offentlige servicekontorer*. Statens forvaltningstjeneste.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2015). *Et NAV med muligheter*. Oslo: Det kongelige Arbeids- og sosialdepartement.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge : Polity Press.
- Beynon, H., & Nickols, T. (2006). *The Fordism of Ford and Modern Management*. Cheltenham: Edgar Elgar Publishing.
- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, Vol. 62, Nr. 2, ss. 174-184. doi:10.1111/0033-3352.00168
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology* 3 (2), ss. 77-101. doi:10.1191/1478088706qp063oa
- Brodkin, E. Z. (2008). Accountability in Street-Level Organizations. *International Journal of Public Administration*, ss. 31: 317-336. doi:10.1080/01900690701590587
- Brunon-Ernst, A. (2013). *Beyond Foucault. New Perspectives on Bentham's Panopticon, 1st Edition*. Farnham : Ashgate.
- Byrkjeflot, H. (2008). *Ledelse i politisk styrte virksomheter, forskningsstatus og problemstillinger*. Oslo: Kommunenes sentralforbund.
- Danneris, S., & Caswell, D. (2019). Exploring the Ingredients of Success: Studying Trajectories of the Vulnerable Unemployed who Have Entered Work or Education in Denmark. *Social Policy and Society*, 18 (4), ss. 615-629.
- Dearman, P. (2005). Computerized Social Casework Recording: Autonomy and Control in Australia's Income Support Agency. *Labor Studies Journal*, Vol. 30, No. 1, ss. 47-65.
- Ellingsen, P., Eriksson, R., & Røn, M. (2018, 1). Tall er ikke bare økonomi. *Tidsskrift for velferdsforskning*, ss. 4-17. doi:10.18261/issn.2464-3076-2018-01-01
- Evans, T., Jordan, L., & O'leary, P. (2010). *Contemporary Social Work Studies : Professional Discretion in Welfare Services : Beyond Street-Level Bureaucracy*. London: Routledge Foundations.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet. (2009). *Statens kommunikasjonspolitikk*. Statens forvaltningstjeneste.
- Foucault, M. (1966). *Tingenes orden: en arkeologisk undersøkelse av vitenskapene om mennesket*. Oslo: Spartacus forlag.
- Foucault, M. (1999). *Overvåkning og straff. Det moderne fengsels historie*. Oslo: Gyldendal forlag.
- Foucault, M. (2000). Governmentality. I J. D. Faubion, *Power-Essential Works of Foucault 1954-1994 vol. 3*. London: Penguin Books.
- Friberg, J. H., & Elgvin, O. (2014). *Når aktive- ring blir ydmykelse En studie av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV*. FAFO-rapport 2014:43. Hentet fra <http://www.fafo.no/images/pub/2014/20390.pdf>.
- Galic, M., Timan, T., & Koops, B.-J. (2017). Bentham, Deleuze and beyond: An overview of surveillance theories from the panoptikon to participation. *Philosophy of Technology*, ss. 9-37. doi:10.1007/s13347-016-0219-1
- Gane, N. (2012). The governmentalities of neoliberalism: panopticism, post-panopticism and beyond. *The Sociological Review*, ss. 611-634. doi:10.1111/j.1467-954X.2012.02126.x
- Gillingham, P. (2013). The Development of Electronic Information Systems for the Future: Practitioners, 'Embodied Structures' and 'Technologies-in-Practice'. *British Journal of Social Work* 43, ss. 430-445.
- Gillingham, P. (2018). Decision-making about the adoption of information technology in social welfare agencies: some key considerations. *European Journal of Social Work* 21-4, ss. 521-529.
- Gjersøe, H. M. (2016). Vurdering av arbeidsevne i Nav: Et spørsmål om kunnskap? *Sosiologi i dag, årgang 46, nr. 1*, ss. 9-31.

- Haggerty, K. (2006). Tear down the walls: On demolishing the panopticon. I D. Lyon, *Theorising surveillance: The panopticon and beyond* (ss. 23-45). Portland: Willian Publishing.
- Hansen, H. (. (2015). *Faglig skjønn og brukermidvirkning i helse- og velferdstjenestene*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hansen, H. T., Lundberg, K., & Syltevik, L. J. (2018). Digitalization, Street-Level Bureaucracy and Welfare User's Experiences. *Social Policy & Administration, Vol. 52, No. 1, January 2018*, ss. 67-90. doi:10.1111/spol.12283
- Hansen, N. J. (2006). *Skaber Lean et bedre arbeidsmiljø?* Ph.d.-afhandling. Danmarks Tekniske Universitet: Institut for Produktion og Ledelse.
- Håvold, O. K. (2018). *Frontline workers at the intersection of Welfare, Labour and Health: Re-integrating users with severe health problems in the labour market*. Oslo: OsloMet, dissertation.
- Jenssen, A. G., & Tronvoll, I. M. (2012). *Brukermedvirkning. Likeverd og anerkjennelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jessen, J. T., & Tufte, P. A. (2014). Discretionary Decision-Making in a Changing Context of Activation Policies and Welfare Reforms. *Journal of Social Policy*, ss. 269-288. doi:10.1017/S0047279413000998
- Karlsson, J. C. (2012). *Organizational misbehaviour in the workplace : narratives of dignity and resistance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Nærmere informasjon om endringer i forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften*.
- Leung, Z. C. (2007). Knowledge Management in Social Work—Towards a Conceptual Framework. *Journal of Technology in Human Services 25(1-2)*, ss. 181-198.
- Levin, I. (2004). *Hva er sosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lipsky, M. (1980). *Street level bureaucracy*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services, 30th Anniversary Expanded Edition*. New York: Russel Sage.
- Lundquist, L. (1998). *Demokratis vaktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Merriam, S. B. (2009). *Qualitative Research: A Guide to Design and Implementation*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Møller, L. (2012). *Anerkjennelse i praksis. Om utviklingsstøttende relasjoner*. Oslo: Kommuneforlaget.
- NAV. (2011). *Virksomhetsstrategi for Arbeids- og velferdsforvaltningen 2011-2020*. Oslo: NAV.
- NAV. (2018). *Vil du teste nye tjenester?* Hentet fra NAV: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Brukermedvirkning/vil-du-teste-nye-tjenester>
- NAV. (2019). *Bruker ressurser på de som trenger det mest*. Hentet fra NAV: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/%C3%A5rsrapport/bruker-ressurser-p%C3%A5-de-som-trenger-det-mest--538218>
- NAV-loven. (2006). *Lov om Arbeids- og velferdsforvaltningen, 01.07.2006*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20?q=lov%20om%20arbeids%20og%20velferdsforvaltningen>.
- Olsen, B. C. (2009). Om å vite best... sammen – brukermidvirkning i helse- og sosialsektoren. I M. A. Stamsø, *Velferdsstaten i endring. Norsk helse- og sosialpolitikk ved starten av et nytt århundre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Payne, M. (2005). *The Origins of Social Work : Continuity and Change*. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave MacMillan.
- Power, M. (1997). *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Romein, E., & Schuilenburg, M. (2008). Are you on the fast track? The rise of surveillant assemblages in a post-industrial age. *Architectural theory review*, ss. 337-348. doi:10.1080/13264820802488291
- Røhnebæk, M. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for velferdsforskning*, ss. 288-304.
- Skaug, G. (2013). *Mellom makt og hjelp. Om det flertydige forholdet mellom klient og hjelper*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skjefstad, N. (2012). Brukermedvirkning sett i et anerkjennelsesteoretisk perspektiv. I A. Jensen, & I. Tronvoll, *Brukermedvirkning. Likeverd og anerkjennelse* (ss. 54-69). Oslo: Universitetsforlaget.

Stamsø, M. A. (2009). *Velferdsstaten i endring – Norsk sosialpolitikk ved starten av et nytt århundre*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Zacka, B. (2017). *When the State Meets the Street – Public Service and Moral Agency*. Cambridge: Harvard University Press.

Pål Ellingsen, førstelektor i organisasjon og ledelse
Avdeling for helse og velferd, Høgskolen i Østfold
e-mail: pal.ellingsen@hiof.no

Rikard Eriksson, professor i sosialt arbeid
Avdeling for helse og velferd, Høgskolen i Østfold
e-mail: rikard.o.eriksson@hiof.no

Maria Røn, veileder
Den norske arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)