



Tidsskrift for velferdsforskning
Årgang 19, Nr. 4-2016, s. 288–304
ISSN online: 2464-3076

DOI: 10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01

FAGFELLEVDERT ARTIKKEL

Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati

Maria Røhnebæk

forsker, Østlandsforskning, Postdoktor, Høgskolen i Lillehammer,
Maria.rohnebak@ostforsk.no

SAMMENDRAG:

Denne artikkelen handler om hvordan økt digitalisering i velferdsforvaltningen påvirker mål om individuell tilpasning i tjenesteytingen. Offentlige velferdstjenester står overfor et økende press, og implementering av nye digitale verktøy presenteres ofte som løsninger som skal bidra både til effektivisering og kvalitetssikring. Det er imidlertid behov for empirisk kunnskap om de faktiske konsekvensene av digitalisering. Denne artikkelen belyser dette med utgangspunkt i en etnografisk studie som omhandler informasjonssystemenes rolle i utvikling av veilederrollen i Nav. Det argumenteres for at Nav kan ses som et «skjermbyråkrati», og i artikkelen diskuteres det hva som kjennetegner denne utviklingen.

Stikkord

NAV, digitalisering, skjermbyråkrati, individuell tilpasning, skjønn

ABSTRACT:

From Street-Level to Screen-Level Bureaucracy

This article addresses the consequences of increased digitalization in the public welfare services, and focuses in particular on the role of ICT in efforts to individualize service delivery. Public welfare services are facing increased pressure, and development and implementation of new digital tools are often promoted as the key to enhance efficiency and to foster quality improvements. However, there is a need for empirical studies which investigate the actual consequences of digitalization in diverse organizational contexts. This article responds to this need, and presents findings from an ethnographic study of the Norwegian welfare service which can be seen to emerge as a «screen-level bureaucracy».

Keywords

Welfare services, digitalization, screen-level bureaucracy, individualization, discretion


UNIVERSITETSFORLAGET


Idunn
Nordiske tidsskrifter på nett

This article is downloaded from www.idunn.no. © 2016 Author(s). This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons CC-BY-NC 4.0 License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for non-commercial use, provided the original author and source are credited.

INNLEDNING

Individuell tilpasning har blitt et nøkkelord i utvikling og forbedring av offentlige tjenester. Det betyr at tjenestene i større grad skal tilpasses brukernes behov, fremfor at brukerne skal tilpasse seg tjenestenes strukturer og organisering. I mye forskningslitteratur omtales denne utviklingen som «individualisering» (Jorna og Wagenaar 2007). Parallelt med individualiseringstrenden, preges offentlige tjenester av økt digitalisering. Det vil si at digital informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) får en større rolle i utføringen av offentlige oppgaver. Det er samspillet mellom digitalisering og individualisering i velferdstjenestene som er tema for denne artikkelen. Denne koblingen har i liten grad vært gjenstand for empiriske undersøkelser, og forskningslitteraturen peker i ulike retninger når det gjelder syn på sammenhenger mellom disse to trendene. Enkelte forskere fokuserer på positive samspillseffekter, der digitaliseringen ses å styrke mulighetene for tilpasse tjenestene til den enkelte bruker (Dunleavy, Margetts, Bastow og Tinkler 2006; Kernaghan 2005). Andre hevder at digitaliseringen undergraver mål om individualisering fordi førstelinjens skjønnsutøvelse begrenses (Bovens og Zourdis 2002; Parton 2009; Webb 2006). Atter andre utforsker dilemmaer og spenninger knyttet til at IKT får stadig større betydning samtidig som individuell tilpasning ønskes prioritert (Buffat 2015; Jorna og Wagenaar 2007; Marston 2006). Denne artikkelen bidrar i hovedsak til sistnevnte retning i forskningen, det vil si at den belyser dilemmaer og motsetningsforhold knyttet til digitalisering og individuell tilpasning som parallelle trender. Analysen er basert på en casestudie i Arbeids- og velferds-etaten (Nav), og bygger på empiri fra et seks måneders feltarbeid ved et lokalt Nav-kontor. Studien ble gjennomført våren 2011 som en del av en doktorgradsstudie og fokuserte på Nav-veiledernes «digitale» arbeidshverdag (Røhnebæk 2014).

Nav-reformen kan beskrives som et ambisiøst forsøk på å skape bedre samordning og økt individuell tilpasning i arbeids- og velferdstjenestene. Mål om individuell tilpasning omtales i Nav som «brukerretting» (Andreassen 2011). En sentral tanke med Nav-reformen var at brukerretting skulle gjøre tjenestene mer treffsikre, og på den måten bidra til realisering av Navs overordnede mål om å få flere i arbeid (Andreassen 2011; Helgøy, Kildal og Nilssen 2011). Samtidig som mål om brukerretting ble forsøkt realisert ved Nav-kontorene, foregikk det flere digitaliseringsprosesser der interne arbeidsprosesser endret karakter gjennom integrering i digitale fagsystemer.¹ Ved å følge disse prosessene har jeg fått et detaljert innblikk i hvordan digitaliserings- og individualiseringsprosesser kan virke sammen i praksis. Med utgangspunkt i dette empiriske materialet, vil jeg i artikkelen belyse følgende problemstilling: *Hvordan påvirker digitalisering av interne arbeidsprosesser mål om individuell tilpasning i Arbeids- og velferdstjenestene?*

1. Fagsystemer er informasjonssystemer som støtter bestemte fagprosesser, slik som saksbehandlingssystemer

FORSKNING PÅ DIGITALISERING OG SKJØNN I «BAKKEBYRÅKRATIET»

I litteraturen om digitalisering av offentlig tjenester brukes ofte merkelappen E-forvaltning. Dette er en samlebetegnelse som viser til ulike typer digitaliseringsprosesser som både kan være knyttet til endringer i intern organisering og interne arbeidsprosesser, og til økt bruk av digitale løsninger i samhandling og kommunikasjon med borgere og brukere (Buffat 2015; Marston 2006; Tranvik 2008). I denne artikkelen er det digitalisering av interne arbeidsprosesser som er hovedanliggende, og betydningen dette har for førstelinjeansattes evner og muligheter til å yte individuelt tilpassede velferdstjenester. Denne litteraturgjennomgangen er derfor rettet mot forskning som handler om digitalisering i «bakkebyråkratiet»² (Lipsky 1980).

Det er relativt lite empirisk forskning som direkte undersøker betydningen av digitalisering fra et bakkebyråkratiperspektiv, men det finnes noe relevant litteratur. Generelt handler forskning om «bakkebyråkratiet» om førstelinjeansattes handlingsrom, og betydningen av skjønn for iverksettning av politikken (Lipsky 1980; Buffat 2015). I litteraturen som omhandler digitalisering av bakkebyråkratiet, er også spørsmålet om handlingsrom og skjønn sentralt (Bovens og Zourdis 2002; Buffat 2015; Jorna og Wagenaar 2007; Snellen 1998). Generelt blir skjønn og handlingsrom blant førstelinjeansatte betraktet som en forutsetning for å kunne tilby individualiserte tjenester (Sundbo 2002). Ved skreddersøm, i ordets rette forstand, vil en skredder ta mål av kunden og sy klærne slik at de passer. Ved konfeksjon og masseproduksjon vil kunden kjøpe standard design, og finne det som passer best mulig. Ved individuell tilpasning i velferdstjenestene vil tanken altså være at de førstelinjeansatte i større grad har rollen som «skredder» som kan tilpasse tjenestene til brukeren. Spørsmålet om hva som skjer med skjønn og handlingsrom når tjenestene samtidig digitaliseres, blir derfor avgjørende.

Det dominerende synet i litteraturen har vært at skjønnet begrenses eller elimineres når arbeidsprosesser i forvaltningen digitaliseres (Bovens og Zourdis 2002; Snellen 1998; Parton 2009; Webb 2006). Bovens og Zourdis (2002) utdyper hvordan IKT-utviklingen fører til at bakkebyråkratiet fundamentalt endres, og de mener dagens bakkebyråkrati kan betegnes som henholdsvis «systembyråkratier» og «skjermbyråkratier». De bruker betegnelsen «systembyråkrati» om tjenester som kun er tilgjengelig via digitale løsninger, der personlige møter med «bakkebyråkrater» forsvinner.

Videre bruker Bovens og Zourdis (2002) «skjermbyråkratiet» om interne digitaliseringsprosesser i forvaltningen, der utviklingen av byråkratenes arbeidspraksis og beslutninger baseres på digital kunnskap- og beslutningsstøtte i form av ulike elektroniske maler. Møtet mellom brukere og ansatte i tjenestene vil da være personlige, men relasjonen reguleres via ett eller flere

2. Lipsky brukte betegnelsen «bakkebyråkrati» om et bredt spekter av offentlige tjenester som involverer direkte møter mellom offentlig ansatte og borgere, slik som lærere, leger, sykepleiere, dommere osv.

dataprogrammer og større informasjonssystemer. I følge Bovens og Zourdis (2002) bidrar dette også til at skjønnsutøvelsen begrenses fordi interaksjonen og beslutningsprosessene standardiseres. I dette argumentet ligger det at fagsystemene formidler forenklete og idealiserte planer for hvordan arbeidet skal utføres, og at dette står i et spenningsforhold til variasjonen og kompleksiteten i brukerens saker. IKT-basert arbeidspraksis medfører dermed en uheldig standardisering og rigiditet. Videre uttrykkes det bekymring for om tilliten til elektronisk beslutnings- og kunnskapsstøtte fører til «deskilling» (Braverman 1974); altså at faglighet undergraves og at beslutningsprosessene forankres i informasjonssystemenes standarder, ikke i de ansattes skjønnsmessige vurderinger og brukernes individuelle behov (Parton 2009; Webb 2006).

Det hevdes videre at økt digitalisering av førstelinjeansattes arbeidspraksis begrenser kontroll over egen arbeidssituasjon i en vid forstand, fordi informasjonssystemene utvikles og programmeres sentralt i organisasjonen. Førstelinjeansatte anses å ha liten mulighet til å påvirke denne utformingen (Webb 2006). Siden ett system gjerne skal støtte mange ulike arbeidsprosesser i organisasjonen blir programmene dessuten komplekse, og programmeringen krevende. Kompleksiteten gjør at sammenhengene mellom systemenes ulike deler blir uoversiktlige både for ansatte på operasjonelt nivå, ledelse og programmere. Det blir både krevende å komme med innspill til endringer, og det blir krevende å gjøre endringer fordi justeringer ett sted gjerne påvirker andre deler av systemet. Disse mekanismene gir samlet grunnlag for å hevde at digitalisering generelt undergraver førstelinjeansattes kontroll over egen arbeidssituasjon fordi de har begrenset mulighet til å påvirke IKT-støtten (Webb 2006).

Det finnes imidlertid forskning som utfordrer påstandene om at digitalisering undergraver skjønnsutøvelsen, og på den på måten evnen til å yte individuelt tilpasset bistand. Jorna og Wagenaar (2007) hevder at denne oppfatningen er unyansert og ikke tilstrekkelig empirisk forankret. De viser med empiriske eksempler at digitalisering formelt sett begrenser skjønnsutøvelse, men samtidig viser de at utøvelsen av uformelt skjønn øker i digitalisert saksbehandling. Jorna og Wagenaar (2007) poengterer at forholdet til formelle regler ikke opptrer i isolasjon fra de ansattes kultur og normer. Kultur og normer påvirker beslutningsprosessene, og dette gjelder både for nedskrevne, papirbaserte regler så vel som for programmerte, digitale regler. Både nedskrevne og digitalt integrerte regler kan bestrides, brytes og tilpasses. Forskerne demonstrerer også hvordan dette skjer ved at de ansatte fatter vedtak hvor forenklete og rigide premisser i den elektroniske beslutningsstøtten tilpasses kompleksiteten i brukernes saker. Ut fra deres konklusjoner er det slik at digitalisering ikke nødvendigvis undergraver skjønnnet fordi førstelinjeansatte ikke opptrer som «slaver» av elektroniske maler. De påpeker også at når den uformelle skjønnsutøvelsen øker så mister sentral ledelse kontroll over den reelle praksisen i bakkebyråkratiet fordi de primært forholder seg til den formelle rapporteringen om forholdene i førstelinjen.

Buffat (2011) viser til tilsvarende mekanismer basert på empiriske studier av forvaltning av arbeidsledighetstrygd i Sveits. Han viser at de ansatte forholder seg til IKT-støtten som «handlingsressurser» i arbeidshverdagen. Videre viser studien at nye IKT-systemer gav ledelsen mer omfattende og detaljert informasjon om saksbehandlingspraksisen, men økt informasjon gav samtidig svekket innsikt. Mellomledere kunne se mer, men så ikke situasjonen «bedre» fordi de manglet tid, ressurser og kontekstuell forståelse til å kunne analysere informasjonen. Buffat (2011) hevder derfor, i tråd med Jorna og Wagenaar (2007), at digitaliseringen bare tilsynelatende fører til økt kontroll og svekket skjønn fordi den uformelle skjønnsutøvelsen øker. Dette perspektivet nyanserer og utdyper det som har vært det dominerende synet i forskningslitteraturen referert til over (se bl.a. Snellen 1998; Bovens og Zourdis 2002).

Om skjønnsbegrepet

I debatten rundt spørsmålet om digitaliseringen fører til økt eller begrenset skjønnsutøvelse snakker forskerne delvis forbi hverandre fordi de snakker om ulike former for skjønn. Det er derfor behov for en klargjøring av skjønnsbegrepet. I forvaltningssammenheng er «skjønn» en måte å komme frem til en beslutning på der regelverket kun angir rammene for hvordan beslutninger skal fattes, men hvor det ikke gis entydige svar. Dette kalles «forvaltningsskjønn» eller «administrativt skjønn», og handler altså om byråkratens fortolkningsrom i anvendelse av regelverket. Regelverk kan åpne for større eller mindre grad av forvaltningsskjønn. Beslutninger som fattes ut fra erfaring, faglig ekspertise og profesjonsbakgrunn betegnes som «profesjonelt skjønn» (Hvinden 1994).

Skjønn er altså en integrert del av byråkratiske beslutningsprosesser og prosedyrer, men det kan også brukes om tilfeller der ansatte går utenfor formelle retningslinjer og fatter beslutninger som ikke er i tråd med regelverk og prosedyrer. Dette kan betegnes som «avvikende skjønn» (deviant discretion) (Hvinden 1994:116), og omtales også som «uformelt» skjønn (Jorna og Wagenaar 2007). Skjønn kan dessuten brukes i en videre forstand som handlingsrom, eller valgfrihet. En slik forståelse av skjønn kommer blant annet til uttrykk hos Lipsky (1980) som viser at bakkebyråkratiets skjønnsutøvelse handler om tidsbruk og prioriteringer i arbeidshverdagen. Lipsky (1980) er opptatt av å vise at «bakkbyråkrater» kontinuerlig står overfor et gap mellom realiteter som innebærer begrensede ressurser på den ene siden, og (politiske) idealer for hvordan jobben bør utføres på den andre siden. For å håndtere dette gapet utvikles ulike tilpasnings- og mestringsstrategier. I dette ligger også en form for skjønnsutøvelse.

Individualisering, skjønn og digitalisering i Nav

Nav-reformen er et tydelig eksempel på trenden mot økt individualisering i offentlige tjenester. Tjenestene skulle bli enklere for brukerne, og tilpasset brukernes behov (Andreassen 2011). Reformen innebar at Aetat og Trygdeetaten ble slått sammen, og deler av den kommunale sosialtjenesten ble innlemmet i Nav-kontorene. Dette skulle skape mer integrerte og samordnede arbeids- og velferdstjenester.

Det finnes etter hvert mye forskning om Nav og Nav-reformen, som direkte og indirekte omhandler reformens og etatens mål om brukerretting. Særlig relevant er forskningen om veilederrollen i Nav-kontorene (Helgøy mfl. 2011). Etableringen av veilederrollen har vært i sentralt i arbeidet med å utvikle individuelt tilpassede tjenester. Etableringen av nye yrkesroller markerte at de sentrale oppgavene for ansatte ved Nav-kontoret skulle være rettet mot veiledning og oppfølging av brukere, og at forvaltning og saksbehandlingsoppgaver knyttet til ytelser skulle være en mindre fremtredende del av arbeidet. Det som skulle kjennetegne veilederrollen var individualisering, skreddersøm og tett oppfølging av brukere, noe som impliserer økt lokal skjønnsutøvelse (ibid.:6). For øvrig har innholdet i veilederrollen blitt utviklet og justert underveis, og den preges av flere underliggende spenninger som er knyttet til særtrekk og tradisjoner ved yrkesrollene i de gamle etatene. Helgøy mfl. mener likevel at utviklingen av veilederrollen samlet har bidratt til å styrke mål om en individualisert tjenesteyting. Samtidig påpekes det at individualisering kan være krevende innenfor tjenesteområder som arbeidsavklaringspenger hvor veilederne har store saksportefølger.

Andreassen (2011) viser at evnen til å tilby individualiserte tjenester også handler om Nav-kontorets størrelse. Store Nav-kontor følger gjerne en mer spesialisert organisasjonsmodell, der arbeidsdelingen følger fagspesialisering basert på kompetanse om bestemte stønadsordninger. Andreassen (2011) mener at en slik organisering gjør at brukerne må tilpasse seg tjenestenes stønadsordninger og regelverk i stedet for at tjenestene tilpasses brukernes individuelle behov. Denne observasjonen støttes også av forskning som har sett på brukernes opplevelser med Nav-reformen i reformperioden (Lundberg og Syltevik 2013). Brukerne formidlet generelt at de opplevde tjenestene som lite samordnede og koordinerte, noe som undergraver mål om individuell tilpasning. Dette knyttes til størrelsen, omfanget og kompleksiteten i tjenestene, som ses å forsterke organisasjonens byråkratiske trekk. Det innebærer at interaksjonen med brukerne standardiseres for å sikre effektivitet, mens mål om individuell tilpasning blir mindre synlig.

Samtidig som Nav-reformen har vært preget av prosesser der det tilrettelegges for økt individuell tilpasning, så finner det altså sted økt standardisering og byråkratisering på samme tid. Standardisering og digitalisering av interne arbeidsprosesser ses gjerne som to sider av samme sak. Som vist over er det en utbredt oppfatning om at standardisering og digitalisering øker kontrollen og undergraver skjønnsutøvelsen i førstelinjen, og dermed trues også mål om individuell tilpasning (Helgøy mfl. 2011). Selv om spen-

ningsforholdet mellom standardisering og individualisering belyses i mye av forskningslitteraturen om Nav, er det i liten grad fokusert eksplisitt på digitalisering og teknologiens rolle. Lundberg (2012) påpeker at det er tydelig at teknologien kommer inn som «en tredje hånd på rattet», som får stor betydning for brukernes og de ansattes handlingsrom. I den forbindelse blir særlig begrepet om «skjermbyråkratiet» relevant, her forstått som digitalisering av interne arbeidsprosesser i bakkebyråkratiet. Jeg vil presentere empiri om hvordan dette skjermbyråkratiet fungerer i deler av Nav, og se på hvordan digitaliseringen henger sammen med mål om individuell tilpasning. Det forutsetter at digitaliseringen ses som en del av de større endringsprosessene som følger av Nav-reformen.

METODE

Sosiomaterialitet

Som det fremgår av innledningen skjer digitalisering i velferdstjenestene samtidig som en rekke andre komplekse endringsprosesser. Det kan argumenteres for at det derfor er analytisk vanskelig å studere digitaliseringen fordi det blir uklart hvilke endringer som er knyttet til selve teknologien, og hva som handler om andre forhold. Man kan imidlertid snu på denne utfordringen, og i stedet ta utgangspunkt i at det ikke er mulig å gjøre tydelige avgrensninger av teknologiens rolle, nettopp fordi teknologien griper inn i alle aspekter ved moderne organisasjoner. Sett på denne måten omfatter studier av og i organisasjoner nødvendigvis analyse av «sosiomaterielle» forhold (Orlikowski og Scott 2008). I dette ligger det at det man i samfunnsvitenskapen vanligvis tenker på som «sosiale prosesser», og som angivelig er samfunnsvitenskapens hovedanliggende, alltid har en materiell side. Likeledes er materialitet også «sosialt» på måter som gjør at det ikke gir mening å skille klart mellom det materielle og det sosiale (Suchman 2007).

«Sosiomaterialitet» brukes i organisasjonslitteraturen som en samlebetegnelse på perspektiver og tilnærminger som bygger på innsikt som i særlig grad er utviklet innenfor aktør–nettverksteori (ANT) (Orlikowski og Scott 2008). Dette er en sammensatt teoriretning som er samlet rundt grunn-tanken om at det materielle og det sosiale er uløselig sammenbundet, og at verden må studeres på de premissene (Latour 2005). Studien som presenteres i denne artikkelen bygger på et slikt sosiomaterielt fundament. Fra et slikt perspektiv har målet i studien vært å skape «tykke beskrivelser» av Nav-veiledernes arbeidssituasjon der IKT fremheves som en integrert del av organisasjonens diskurser og arbeidspraksis. I artikkelen gis et lite innblikk i disse beskrivelsene.

Datagrunnlag

Casestudien ble gjennomført som et seks måneders feltarbeid, våren 2011, ved et relativt stort Nav-kontor i en liten norsk by. Datainnsamlingen var i hovedsak rettet mot ansatte som jobbet som veiledere innen området arbeidsavklaringspenger.

Intervjuer med veiledere med ansvar for arbeidsavklaringspenger, og observasjon av deres arbeidspraksis, utgjør den sentrale delen av datamaterialet. Observasjoner innebar deltakelse i møter, kurs og «skygging» av individuell arbeidspraksis.¹³ Veiledere som jobbet med saksbehandling og oppfølging innenfor statlige helserelevante ytelser (sykepenger, AAP og uføre) ble intervjuet, ni av disse ble intervjuet to ganger. Intervjuene var semi-strukturerte og tok utgangspunkt i en intervjuguide med forslag til aktuelle spørsmål om blant annet arbeidspraksis, arbeidsmetodikk og IKT-støtten. For å fremskaffe et helhetsbilde av situasjonen ved kontoret, ble også avdelingsledere og øverste leder ved kontoret intervjuet. Som en del av en forstudie ble det i tillegg gjennomført fem intervjuer på ulike forvaltningsnivåer. Dokumentstudier og praktisk utforskning av e-læringsmoduler og testversjoner av fagsystemene inngår også i datainnsamlingen, samt bruk av etatens intranett.

CASE: DIGITALISERING OG INDIVIDUALISERING I NAV

Bakgrunn

Nav-reformen var først og fremst en organisatorisk reform, men det ble også gjort endringer i regelverk og arbeidsprosesser. En sentral endring i regelverket var sammenslåing av tre tidligere separate ytelser og regelverk: Rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførepensjon og attføringspenger. Disse tre ytelsene ble slått sammen til en ny stønadsordning: Arbeidsavklaringspenger i mars 2010. Denne ytelsen skal kompensere for tapt inntekt for personer med nedsatt arbeidsevne. Studien ble gjennomført ved et kontor hvor fem veiledere hadde hovedansvar for arbeidsavklaringsstønad. Deres arbeidsoppgaver innebar møter og dialog med brukere, kartlegginger, utarbeidelse av arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner, registrering av tiltak og oppfølging av brukere i tiltak. Veilederne skulle i hovedsak ha ansvar for oppfølging og veiledning av brukere som mottok eller søkte om arbeidsavklaringspenger, og i liten grad ha ansvar for oppgaver knyttet til vedtak og utbetaling av selve ytelsen. Oppgaver knyttet til ytelsen viste seg imidlertid å være uløselig knyttet til veiledning og oppfølgingsoppgavene, og veilederne håndterte derfor også mange administrative oppgaver knyttet til selve stønaden. Det vil si at de skrev innstillinger til vedtak om arbeidsavklaringspenger, og de hadde ansvar for å kontrollere brukernes meldekort, og vurdere konsekvenser for ytelsene ut fra opplysninger i meldekortene.

Innføringen av arbeidsavklaringspenger er et tydelig eksempel på endringer i velferdstjenestene som var ment å bidra til mer individuell

tilpasning. Regelverket ble forenklet og mer fleksibelt, slik at veilederne skulle kunne tilpasse tiltak og virkemidler til brukernes individuelle situasjon. Tidligere måtte brukerne passe inn i mer forhåndsdefinerte kategorier som fulgte av tre ulike regelverk. Hvis brukernes helsesituasjon ble endret, måtte også ytelsesordningen endres, og dette innebar ressurskrevende byråkratiske prosesser. Slik sett innebar innføringen av arbeidsavklaringspenger forenklinger, økt fleksibilitet og større rom for skjønnsutøvelse. Arbeidsavklaringspenger er samtidig en statlig ytelse, og forankret i en tradisjon og organisasjonskultur der standardisering og et byråkratisk tanke sett har vært sentralt (Helgøy mfl. 2011). Veilederne som jobbet på dette området ved store Nav-kontor hadde dessuten ansvar for mange brukere, og mål om individuell tilpasning kom derfor tydelig i konflikt med behov for effektivisering og standardisering. Disse spenningsforholdene gjør innføringen av arbeidsavklaringspenger til en interessant empirisk inngang for å belyse forholdet mellom individualisering, digitalisering og standardisering.

Digitale endringer

Når denne studien ble gjennomført var det særlig systemene *Arena* og *Gosys* som var sentrale for veilederne i Nav-kontorene. *Arena* var etatens felles oppfølgingssystem, og ble brukt som verktøy i veiledning og oppfølging av brukere. Det vil blant annet si at systemet systematiserte og strukturerte tidspunkter for møter og oppfølging av brukere, det inneholdt rutiner og maler for samtaler og saksgang, og det var et saksbehandlingsverktøy hvor det ble fattet vedtak basert på elektronisk kunnskapsstøtte. Systemet var opprinnelig utviklet for Aetat og ble introdusert i 2002. Det var dermed et kjent verktøy for veiledere som tidligere hadde jobbet i Aetat, mens bruk av *Arena* medførte betydelige endringer for veiledere med erfaring fra trygdeetaten og sosialtjenesten. *Arena* ble dessuten videreutviklet og tilpasset den nye etaten med utvikling av nye applikasjoner som støttet Navs nye arbeidsprosesser og arbeidsmetodikk. Disse endringene berørte alle veiledere.

Videre ble *Gosys* utviklet i forbindelse med Nav-reformen. Dette systemet var ment å fungere integrerende mellom etatens ulike fagsystemer, og det skulle fungere organisatorisk integrerende som kommunikasjonskanal både innad på Nav-kontoret og mellom etatens geografisk spredte enheter; slik som egne forvaltningsenheter, spesialenheter, sentraliserte kundesenter og regionkontor. *Gosys* skulle integrere de ulike løsningsene fra de tidligere etatene, og skulle på den måten fungere som et «lim» mellom de ulike fagsystemene; Infotrygd, Pesys, Bisys og *Arena*. *Gosys* var videre avgjørende for omlegging til elektronisk dokumenthåndtering. Denne omleggingen innebar at all post som kom inn til lokalkontorene ble sendt til en skanningsentral hvor de deretter ble overført elektronisk til lokalkontorene via *Gosys*. Dokumentene ble sortert og journalført lokalt i *Gosys*, og behandlet i *Arena*.

Omlegging til elektronisk dokumenthåndtering, og økt bruk av *Gosys* som felles intern kommunikasjonskanal, medførte at stadig flere detaljer ved

arbeidsprosessene ble mer synlige fra ulike steder i organisasjonen. Enkelte vil mene at det fører til økt transparens, og at det bidrar til styrket rettssikkerhet fordi saker og dokumenter oppbevares på en sikrere måte. En slik synlighet har samtidig åpnet for økte muligheter for kontroll og styring av lokale arbeidsprosesser. Nav-reformen synes på et generelt nivå å ha medført en slik bruk av fagsystemene for kontroll og styring.

Oppfølging av «produksjonen» lokalt skjer via månedlige målekort. Våren 2012 bestod målekortet av til sammen 21 indikatorer fordelt på fire kategorier: Brukerperspektivet, medarbeiderperspektivet, produksjonsperspektivet og økonomiperspektivet. 14 av indikatorene var knyttet til brukerperspektivet, og det er kontroll og styring av veiledernes arbeid knyttet til indikatorer innenfor etatens «brukerperspektiv» jeg fokuserer på her. Blant ansatte som jobbet med arbeidsavklaringspenger var det tre av disse indikatorene som var særlig sentrale for strukturering av arbeidet¹⁾ *Andel som har mottatt godkjent aktivitetsplan av alle som mottar arbeidsavklaringspenger.* 2) *Andel personer med nedsatt arbeidsevne med oppfølging siste 6 mnd.* og 3) *Andel som har hatt kontakt med bruker innen 48 timer.* Jeg vil vise nedenfor hvordan oppfølging av arbeidet gjennom disse indikatorene var en integrert del av rutiner og prosedyrer i fagsystemene.

1) Arbeidsevnevurderingen – veiledning steg for steg

Registrering av aktivitetsplaner, som utgjør første indikator i inndelingen over, inngår som en del av prosedyren «arbeidsevnevurdering». Denne rutinen gjennomføres i systemet Arena. Arena presenteres av leverandøren som et system som skal gi «aktiv kunnskapsstøtte» til ulike arbeidsprosesser. Det betyr at regelverk og rutiner er integrert i systemet, og de ansatte ledes gjennom ulike arbeidsprosesser som er inndelt i oppgavetrinn. Enkelte oppgavetrinn programmeres som obligatoriske, og disse markeres med en blå pil. For å fullføre en arbeidsprosess, må alle blå punkter være fullført. Når de er fullført markeres arbeidstrinnet med en grønn hake, og den ansatte vil kunne gå videre i arbeidsprosessen og etter hvert fullføre den. Fullføring av et spesifikt arbeidstrinn eller en arbeidsprosess kan være en forutsetning for å gå videre til nye oppgaver. Arena skal på denne måten fungere som kvalitets-sikring, det skal sikre at de ansatte utfører arbeidsoppgavene i riktig rekkefølge og at ingen vesentlige aspekter i en prosess utelates.

Til tross for at arbeidsevnevurderinger i utgangspunktet skulle gjennomføres i alle arbeidsavklarings saker, ble rutinen i starten benyttet i liten grad. For å sikre at veilederne faktisk tok det nye verktøyet i bruk, ble arbeidsprosessen etter hvert omprogrammert i Arena med obligatoriske «blåpunkter», som beskrevet over. Veilederne *måtte* da gå gjennom disse oppgavetrinnene for å komme videre i saksgangen. Gjennomføring av arbeidsevnevurderingen ble på denne måten en nødvendig forutsetning for å kunne behandle søknader om arbeidsavklaringspenger.

Årsaken som veilederne oppga til hvorfor de ikke benyttet arbeidsevnevurderingen i starten var at det opplevdes som tidkrevende. De anså for øvrig rutinen som nyttig og bra, men de mente det var for tidkrevende å bruke det

slik det var tenkt. En veileder sa for eksempel: «Det er et fint verktøy i saker som er komplekse, det er ingen tvil om det. Det er og fint i andre saker men det tar tid.» Dette må for øvrig ses i sammenheng med at arbeidsevnevurderingen ble innført i en periode med høyt reformpress, hvor veilederne måtte forholde seg til mange endringer samtidig som normal drift og produksjon skulle opprettholdes.

Med endringene i Arena, som omgjorde arbeidsevnevurderingen til et obligatorisk blåpunkt, ble det ikke lenger mulig å velge bort denne delen av saksgangen. Veiledernes arbeidshverdag var imidlertid fortsatt preget av høyt arbeidspress og tidsknapphet, hvor hovedfokuset var inntektssikring fremfor fremtidsrettet oppfølgingsarbeid. Når gjennomføring av arbeidsevnevurdering ble obligatorisk fant veilederne likevel måter å omgå prosedyren på som betydde at den egentlig ikke ble tatt i bruk, selv om det formelt kunne se slik ut. Det ble en utbredt praksis å sette kryss i feltene som utgjorde blåpunktene i vurderingen, slik at man raskt kom videre i saksgangen. Som en av veilederne kommenterte; «Ja, dataen er dum. Så hvis du bare skriver X – så går det gjennom».

Bruken av kryss fremfor kvalitative beskrivelser i arbeidsevnevurderingen kan ses som utøvelse av uformelt eller avvikende skjønn (Hvinden 1994; Jorna og Wagenaar 2007). Årsaken til at veilederne omgikk rutinen på denne måten syntes primært å henge sammen med tidspress, ikke motvilje mot selve verktøyet. Arbeidsevnevurderingen ble ofte omtalt som nyttig, særlig i komplekse saker, men rigiditeten som fulgte med at det ble en «tvungen» prosedyre opplevdes som problematisk. Omprogrammeringen av arbeidsevnevurderingen til en obligatorisk rutine, kan dessuten ses som en måte å øke måloppnåelse på indikatoren «registrering av aktivitetsplaner». Når arbeidsevnevurderingen ble obligatorisk betydde det også at aktivitetsplanene måtte fylles ut for at søknadene om stønad kunne behandles. Veiledernes innvending mot denne endringen var at dette medførte press på kvantitet, mens kvaliteten og innholdet i vurderingene og aktivitetsplanene ble mindre viktig.

2) Arenabenken – strukturering av oppfølgingsarbeidet

Arenabenken kan ses som startsidene i Arena, og den er sentral for hvordan veilederne organiserer og strukturerer arbeidsoppgaver. Dette var tydelig i måten veilederne snakket om arbeidet og arbeidshverdagen på. Beskrivelser av arbeidssituasjonen tok ofte utgangspunkt i status på Arenabenken, og om denne var ryddig, overfylt eller kaotisk. Tilstanden på Arenabenken ble på den måten et mål på mestring. En veileder uttalte for eksempel: «Jeg får liksom ikke ro før Arenabenken er rydda».

Arenabenken inneholder en liste over hvilke oppgaver som skal utføres, og de er listet i rekkefølge ut fra en gitt forfallsdato. Det ligner en elektronisk kalender der man kan velge å vise oversikt over oppgaver for en dag, uke eller måned. Forfallsdatoer for oppgavene genereres enten av systemet, eller de kan defineres og endres av de ansatte.

Bevisst bruk av Arenabenken var sentralt for måloppnåelse når det gjaldt måleindikator 2) «Andel personer med nedsatt arbeidsevne med oppfølging siste 6 mnd.». For å nå dette målet var det lagt opp til at veilederne skulle ha 15 oppfølgingssamtaler pr. uke. Når denne studien ble gjennomført fremsto dette som urealistisk for de fleste veilederne, og antall oppfølgingssamtaler som skulle vært gjennomført hopet seg opp. Dette ble reflektert i overfylte Arenabenker som medførte at prioritering og strukturering av oppfølgingsarbeidet ble vanskelig. Oppfølgingssamtaler ble i hovedsak gjennomført på bakgrunn av at brukere tok kontakt, og mange mente at dette førte til at oppfølgingen ble tilfeldig. Det var kun de som sa fra som ble sett og hørt.

Det ble gjort flere opprydningsforsøk, der veilederne skulle starte med blanke ark og følge strukturen «etter boka», det vil si Arenas brukermanual. I manualen understrekes det at det er viktig å utføre oppgavene i henhold til forfallsdato, og hvis dette ikke er mulig skal datoen endres frem i tid, og det skal skrives en kommentar om årsaken. En slik praksis ble imidlertid i seg selv sett som tidkrevende, særlig når listene med forfalte oppgaver eskalerte, noe som særlig skjedde i forbindelse med sykdom, ferier og annet fravær. Én veileders liste viste for eksempel at hun lå 178 oppgaver etter skjema på et gitt tidspunkt, og de fleste veilederne hadde til tider slike lange lister med forfalte oppgaver som gjorde det vanskelig å strukturere oppfølgingsarbeidet.

Foruten forfalte oppgaver knyttet til oppfølgingssamtaler, inneholdt disse listene også systemgenererte oppgaver knyttet til kontroll av meldekort og oppgaver knyttet til oppfølging av tiltak. Hvis ikke disse oppgavene ble ferdigstilt på teknisk rett måte i systemet, fortsatte systemet å generere oppgaver som egentlig allerede var gjennomført. En del veiledere manglet kunnskap om disse sammenhengene mellom arbeidsprosessene i systemet, og opplevde dermed Arenabenken som ekstra krevende.

Tilstanden på Arenabenken fremsto som et tydelig uttrykk for at veiledernes arbeidssituasjon var preget av et stort gap mellom idealer og realiteter. Det var også en synliggjøring og en manifestering som møtte veilederne konkret på skjermen hver dag. Veilederne forholdt seg til dette på ulike måter. Enkelte var fokusert på å komme à jour, og knyttet følelsen av kontroll og oversikt tett til en ryddig Arenabenk. Andre håndterte det mer pragmatisk i den forstand at de valgte å gjennomføre oppfølgingsarbeidet fortløpende basert på at brukere tok kontakt for samtale. Disse var ikke så opptatt av at oppfølgingsarbeidet skulle være systematisk, og at man fikk kontakt med de som ikke selv tok kontakt. De anså en slik praksis som en nødvendig løsning ut fra den arbeidsmengden de satt med. Det ble argumentert for at et stort fokus på en ryddig Arenabenk ville ta fokuset bort fra det faktiske oppfølgingsarbeidet.

3) Gosys og 48-timers-garantien

Når brukere kontakteter Nav pr. telefon kommer de først til et felles kundesenter. Ved spørsmål som ikke kan løses der, settes henvendelsen videre til veilederne ved Nav-kontorene. I tilfeller der veilederne ikke er tilgjengelig, sendes en henvendelse via Gosys som informerer om at veileder skal kontakte

bruker. Når denne studien ble gjennomført hadde veilederne en 48-timers frist på å ringe tilbake til bruker, og måloppnåelse på dette området ble fulgt opp igjennom måleindikator 3) «Andel kontakt bruker innen 48 timer». Når en slik telefonoppgave forfalt ble den markert med rød tekst i systemet. På én side kan dette ses som å fungere som en påminnelse for veilederne, men røde oppgaver ble også synlige i statistikken. Følgende sitat viser at ordningen på den måten også innebar kontroll og detaljstyring: «De kontrollerer alt vi driver med snart; har vi røde Gosys-oppgaver så ringer de vet du – til lederne (...) De følger med oss, vet ikke om det er hver uke eller måned.» Det kom ofte frem både i møter, intervjuer og uformelle samtaler at veilederne opplevde denne ordningen som stressende. En veileder, som ble spurt om å beskrive arbeidsdagen sin, mente for eksempel at første prioritet var å behandle disse henvendelsene: «Det er å gå inn på Gosys, besvare henvendelser, det er det viktigste. Det er det vi skal prioritere.» Denne prioriteringen må ses som en følge av at et mål for indikatoren «andel kontakt bruker innen 48 timer» var satt til 85 % og derfor skulle prioriteres høyt. Sentral ledelse la derfor press på lokalkontorene om å prioritere 48-timersgarantien, og lokal ledelse ga igjen press på veilederne.

Når veilederne ble spurt om hva de mente ville være gode alternative løsninger kom det for øvrig frem at ordningen med å strukturere kontakten med brukere via Gosys på mange måter fungerte bra. Det innebar at de hadde mulighet til å stenge telefonen når de var opptatt med andre ting, som for eksempel behandling av saker som krevde ro og konsentrasjon. De fikk mulighet til å se hvem som hadde ringt, og forberede seg før de tok kontakt. Igjen var det rigiditeten ved ordningen som syntes problematisk fra veilederens ståsted, ikke ordningen i seg selv. Dette kom blant annet frem i følgende sitat: «Jeg mener at den beste saksbehandlingen vi kan få tilbake her er at den enkelte kan vurdere når kontakten kommer tilbake innen ei rimelig tid uten at vi har et standardisert press på hvordan vi skal utøve vårt skjønn i forhold til når vi skal ringe tilbake.»

Veilederen som er sitert her etterlyser handlingsrom til selv å vurdere hva som er rimelig tidsfrist for å ringe tilbake til ulike brukere. Med 48-timersgarantien, og måten dette ble fulgt opp gjennom måleindikatorsystemet og Gosys, mistet veilederne dette handlingsrommet. Sitatet eksemplifiserer mange veilederes opplevelse av frustrasjon knyttet til måten arbeidet ble styrt på via fagsystemene, og dette ble sett som et hinder for å oppnå mål om individuell tilpasning. Forholdet mellom digitalisering og individualisering i dette caset handler slik sett primært om rigid bruk av fagsystemene som styringsverktøy. Jeg vil videre diskutere dette i lys av debattene i relevant forskning som ble presentert i litteraturgjennomgangen.

DISKUSJON OG KONKLUSJONER

Denne studien har vært gjennomført i kjølevannet av en omfattende reform, og det blir derfor spesielt tydelig at digitaliseringen inngår som en del av større endringsprosesser. Slike prosesser kan forstås som «sosiomaterielle» (Orlikowski og Scott 2008). Jeg har fokusert på hvordan digitalisering av interne arbeidsprosesser påvirker Nav-reformens mål om økt individuell tilpasning ved å ta utgangspunkt i arbeidssituasjonen for veiledere som jobber med arbeidsavklaringspenger. Innføringen av arbeidsavklaringspenger medførte endringer i lovverket som gav veiledere og saksbehandlere større rom for å utøve forvaltningsskjønn. Det vil si at det nye lovverket gav større muligheter for å vurdere hvilke virkemidler som vil være hensiktsmessig å ta i bruk ut fra den enkeltes situasjon, sett opp mot mål et om å komme i aktivitet eller arbeid. Dette var endringer som skulle bidra til økt individuell tilpasning.

Samtidig som forvaltningsskjønnet økte i selve lovverket, viser empirien som er presentert her at skjønnsrommet i en generell forstand ble mer begrenset. Det handler blant annet om at handlingsrommet til å gjøre prioriteringer i arbeidshverdagen minsket. Denne begrensningen kan knyttes til digitalisering av arbeidsprosesser, som igjen er koblet til bruk av fagsystemene som kontroll- og styringsverktøy. Jeg har redegjort over for hvordan særlig tre måleindikatorer var sentrale for veiledernes strukturering og organisering av arbeidshverdagen, og jeg har vist hvordan utførelse og oppfølging av disse områdene var tett knyttet til fagsystemene og de ansattes «digitale» arbeidshverdag. I samtaler og intervjuer med veilederne kom det frem at disse ordningene hver for seg stort sett ble sett som hensiktsmessige. Som vist lå det samtidig en rigiditet i hver av løsningene som samlet betydde at de ansatte opplevde at de ble kontrollert og detaljstyrt av systemene. Denne detaljstyringen syntes å innebære at veilederne ble fratatt autoritet til å prioritere; til å avgjøre hva som skal gjøres når, for hvem, i hvilket omfang, og i hvilken rekkefølge. Dette syntes videre å ligge til grunn for en tydelig spenning som kommer frem i studiens samlede datamateriale, der de ansatte i ulike sammenhenger uttrykker at de slites mellom «systemet» på den ene siden og hensynet til brukeren på den andre siden.

En umiddelbar tolkning av denne spenningen vil peke i retning av at informasjonssystemene bidrar til å undergrave målet om individuell tilpasning fordi de ansatte opplever at systemet tar fokuset bort fra brukeren. Dette handler ikke nødvendigvis om systemene i seg selv, men om systemenes rolle i målstyringen, og i standardiseringen av arbeidsprosessene. En slik tolkning er i tråd med det som beskrives som fremveksten av «revisjonssamfunnet» (Power 1997). Power (1997) poengterer paradokset i at økte krav til kontroll og dokumentasjon på måloppnåelse fører til at kvalitetssikringssystemer blir så ressurskrevende at de i seg selv undergraver kvaliteten. Sett på denne måten synes den digitaliserte arbeidshverdagen å begrense de ansattes skjønn- og handlingsrom i vid forstand, og slik sett trues mål om individuell tilpasning. En slik forståelse er i tråd med det dominerende synet i littera-

turen som ser på konsekvenser av digitalisering i bakkebyråkratiet (Bovens og Zourdis 2002; Parton 2009; Snellen 1998; Webb 2006).

På en annen side kommer det også frem i empirien fra Nav at de ansatte ikke nødvendigvis opptrer som «slaver» av digitale prosedyrer og rutiner. Vi har sett eksempler på at de ansatte utfordrer og forhandler om de formelle føringene for hvordan de skal utføre arbeidet, gjennom uformell praksis. Begrepet «tinkering» brukes gjerne om slike praksiser som avviker fra maler og standarder i informasjonssystemer (Røhnebæk 2014). Dette begrepet understreker at uformell skjønnsutøvelse i «skjermbyråkratiet» innebærer teknisk fiksing og triksing. At dette er utbredt kommer også frem i annen forskning som ser på hvordan teknologien faktisk tas i bruk i bakkebyråkratiet (Buffat 2015; Jorna og Wagenaar 2007).

Vi har sett at IKT-støtten formidler idealbildet av hvordan arbeidet i Navs førstelinje skal utføres; dette er særlig tydelig i bruken av Arena. Idealsituasjonen, som ligger til grunn for hvordan systemet er programmert og brukes som styringsverktøy, er en situasjon der alle brukere får gjennomført grundige kartlegginger og tett oppfølging. På grunn av tidspress står imidlertid veilederne overfor et valg mellom å gjøre litt for mange eller mye for noen få. De ansatte velger ulike strategier, men de som opplevde at de håndterte arbeidshverdagen best syntes å være de som valgte å gjøre litt for mange av brukerne. De erfarte minst dissonans mellom idealet for hvordan jobben skulle utføres (som ble formidlet via fagsystemene) og hvordan den faktisk ble utført. I begge tilfeller måtte de ansatte imidlertid fravike fra systemenes formelle føringer. De utøver slik sett et uformelt skjønn (Jorna og Wagenaar 2007). I praksis innebærer dette en slags forhandlinger om de politiske idealene som ligger til grunn for tjenestene (jf. Lipsky 1980). Det skjer en tilpasning av mål om individualisering fordi de ansatte står overfor en hektisk arbeidssituasjon og motstridende krav.

Det er altså ledelsens bruk av digital teknologi som styringsverktøy som synes å true mål om individualisering i forbindelse med innføring av arbeidsavklaringspenger i Nav. Behovet og ønsket om å kontrollere måten de ansatte skal handle «brukerrettet» på undergraver i seg selv mål om brukerretting på grunn av stor avstand mellom «programmerte» mål og hverdagens realiteter. Det betyr ikke at digitaliseringen i seg selv undergraver skjønnsutøvelsen og individuell tilpasning av tjenestene, men at «skjermbyråkratiet» gir økte muligheter for rigid detaljstyring. En slik detaljstyring gjør at de ansatte mister kontroll over arbeidssituasjonen, og i den forstand undergraves den profesjonelle skjønnsutøvelsen og opplevelsen av å jobbe «brukerrettet».

REFERANSER

- Andreassen, T.A. (2011) Bredspektret og brukerrettet bistand – endrer NAV-reformen arbeidsformen? I T.A. Andreassen og K. Fossetøl (red.), *NAV ved et veiskille*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- 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. DOI: 10.1111/0033-3352.00168.
- Buffat, A. (2015) Street-level bureaucracy and E-government, *Public Management Review* 17(1):149–161. DOI:10.1080/14719037.2013.771699.
- Braverman, H. (1974) *Labor and monopoly capital: The degradation of work in the twentieth century*, New York: Monthly Review Press.
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow og J. Tinkler (2006) New public management is dead – long live digital-era governance, *Journal of Public Administration Research & Theory* 16(3):467–494. DOI: 10.1093/jopart/mui057
- Helgøy, I., N. Kildal og E. Nilssen (2011) *Mot en spesialisert veiledersrolle i Nav?*, Notat 12-2011, Bergen: Uni Rokkansenteret.
- Hvinden, B. (1994) *Divided against itself: a study of integration in welfare bureaucracy*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Jorna, F. og P. Wagenaar (2007) The 'Iron Cage' Strengthened? Discretion and Digital Discipline, *Public Administration* 85(1):189–214. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2007.00640.x.
- Kernaghan, K. (2005) Moving towards the virtual state: integrating services and service channels for citizen-centred delivery, *International Review of Administrative Sciences*, 71(1):119–131. DOI: 10.1177/0020852305051688.
- Latour, B. (2005) *Reassembling the social: an introduction to actor-network-theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Sage Foundation.
- Lundberg, K.G. (2012) *Uforutsigbare relasjoner. Brukererfaringer, Nav-reformen og levd liv*, doktorgradsavhandling, Bergen: Universitetet i Bergen.
- Lundberg, K.G. og L.J. Syltevik (2013) Brukererfaringer med Nav i reformperioden: Kompleks organisasjon, bakkebyråkrati og ustabile relasjoner, *Fontene forskning* 2(13):19–30.
- Marston, G. (2006) Employment services in an age of e-government, *Information, Communication & Society*, 9(1):83–103. DOI: 10.1080/13691180500519555.
- Orlikowski, W. J., og S. V. Scott (2008) Sociomateriality: Challenging the Separation of Technology, Work and Organization, *The Academy of Management Annals*, 2(1):433–474.
- Parton, N. (2009) Challenges to practice and knowledge in child welfare social work: From the 'social' to the 'informational'? *Children and Youth Services Review*, 31(7):715–721. DOI:10.1016/j.childyouth.2009.01.008
- Power, M. (1997) *The audit society: rituals of verification*, Oxford: Oxford University Press

- Røhnebæk, M. (2014) *Standardized flexibility: on the role of ICT in the Norwegian Employment and Welfare Services (NAV)*, doktorgradsavhandling, Oslo: Universitetet i Oslo.
- Snellen, I. (1998) Street level bureaucracy in an information age, i I. Snellen og W. van de Donk (red.), *Public administration in an information age, A handbook*, Omsha: IOS Press.
- Suchman, L.A. (2007) *Human-machine reconfigurations: plans and situated actions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sundbo, J. (2002) The service economy: Standardisation or customisation? *Service Industries Journal*, 22:93–116. DOI: 10.1080/714005099.
- Tranvik, T. (2008) *Digital teknologi og organisasjonsendring – studier av offentlig og frivillig sektor*, Oslo: Fagbokforlaget.
- Webb, S.A. (2006) *Social work in a risk society: Social and political perspectives*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.