

Astrid Bøe Grøtteland

Digitaliseringens påvirkning på kommunikasjonen mellom veiledere og brukere i Nav

The impact of digitalization on the communication between counsellors and service users in Nav

Bacheloroppgave i sosialt arbeid

Veileder: Nina Schiøll Skjefstad

Mai 2022

Astrid Bøe Grøtteland

Digitaliseringens påvirkning på kommunikasjonen mellom veiledere og brukere i Nav

The impact of digitalization on the communication between counsellors and service users in Nav

Bacheloroppgave i sosialt arbeid
Veileder: Nina Schiøll Skjefstad
Mai 2022

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosialt arbeid



Kunnskap for en bedre verden

Sammendrag

Nav har i likhet med andre offentlige tjenesteytende organisasjoner gjennomgått en omfattende digital utvikling i løpet av de siste årene. Et av områdene der digitaliseringen stiller nye krav til både veiledere og brukere er kommunikasjon over digitale kanaler. Som følge av Navs kanalstrategi skal brukere i større grad motta tjenester digitalt, slik at ressurser frigjøres på Nav-kontorene. I denne oppgaven undersøker jeg denne tematikken ut fra problemstillingen «Hvordan påvirker digitalisering kommunikasjonen mellom veiledere og brukere i Nav?». Metodisk er oppgaven en teoretisk oppgave bygget på litteratur innhentet gjennom systematiske søk. Som teoretisk rammeverk har jeg brukt Gregory Batesons kommunikasjonsteori, med særlig fokus på begrepene informasjon, kontekst, analog kommunikasjon og digital kommunikasjon. Jeg har drøftet problemstillingen ved hjelp av fire hovedtemaer: individuell tilpasning av kommunikasjonskanal, språket får ny betydning, digital teknologi som styringsverktøy og digital kompetanse som ulikhetsforsterker. I drøftingen peker jeg på at digitaliseringen i Nav endrer kommunikasjonen mellom veiledere og brukere på flere måter. Digitale plattformer utgjør en ny kontekst for kommunikasjon, noe som stiller nye krav til vurderinger og ferdigheter hos både veileder og bruker. Ved hjelp av Batesons begreper viser jeg at kommunikasjonen i større grad blir digital, og i mindre grad analog, og at dette kan medføre at det kommuniseres mer om innhold og mindre om relasjon. I tillegg er det et sentralt moment at digitaliseringen kan bidra til å forsterke eksisterende ulikheter, ved at Navs brukere i ulik grad har forutsetninger for å nyttiggjøre seg de digitale kanalene for kommunikasjon.

Abstract

The Norwegian labour and welfare administration (Nav) has, together with other public service organizations, gone through an extensive digital transformation throughout the last years. The way in which counsellors and service users are expected to interact has changed extensively, which requires new skills from both groups. Because of the channel strategy introduced in Nav, the service users are supposed to receive their services through digital channels to a great extent. This is supposed to save time and resources at the local Nav offices. In this paper, I have chosen the following research question: “How does digitalization affect the communication between counsellors and service users in the Norwegian labour and welfare administration (Nav)?”. This is a theoretical paper, based on literature found through systematic literature searches. I use Gregory Bateson’s theory on communication as a theoretical framework for my analysis, and I focus especially on the concepts of information, context, analog communication and digital communication. I have discussed my research question through four main themes: choosing channel of communication, language gains new importance, digital technology as a control tool and digital competence reinforcing inequalities. In the discussion, I emphasize how the digitalization in Nav change the communication between counsellors and service users in several ways, as communication through digital channels forms an unknown context for this kind of communication. By using Batesons concepts, I show that the communication becomes more digital and less analog. Additionally, digitalization may reinforce existing inequalities, as not all service users have the same opportunities to make use of the digital channels for communication.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	i
Abstract	ii
1.0 Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn for valg av tema	1
1.2 Relevans for sosialt arbeid.....	2
1.3 Begrepsavklaring	3
1.4 Oppgavens oppbygning	3
2.0 Metode.....	5
2.1 Søkeprosessen.....	5
2.1 Kildekritikk.....	6
3.0 Bakgrunn og teoretisk perspektiv	9
3.1 Om Nav og Navs digitale utvikling	9
3.2 Batesons kommunikasjonsteori	10
4.0 Drøfting	13
4.1 Individuell tilpasning ved valg av kommunikasjonskanal	13
4.2 Språket får ny betydning.....	16
4.3 Digital teknologi som styringsverktøy – påvirker dette kommunikasjonen?	18
4.4 Digital kompetanse som ulikhetsforsterker	21
5.0 Avslutning	25
6.0 Referanser.....	27

1.0 Innledning

1.1 Bakgrunn for valg av tema

Som tema for denne oppgaven har jeg valgt sosialt arbeid i det digitaliserte Nav. Nav er en relativt ny organisasjon i den norske velferdssektoren, men har raskt blitt en svært sentral aktør for velferdstjenester og -ytelser til mange grupper i den norske befolkningen (Glemmestad, 2021, s. 22). Nav yter tjenester til mange av de mest sårbare i samfunnet, både gjennom arbeidsrettet oppfølging og sosiale tjenester. Jeg hadde min hovedpraksisperiode på sosionomstudiet på et Nav-kontor, og erfaringer fra denne praksisperioden vekket min interesse for tematikken. Selv om de ansatte ved Nav-kontorene kommer fra en rekke ulike fagfelt, vil jeg argumentere for at mye av arbeidet som gjøres på et Nav-kontor, særlig knyttet til veiledning og oppfølging rundt sosiale utfordringer, bør sees som sosialt arbeid.

Gjennom det siste tiåret har Navs tjenestetilbud blitt stadig mer digitalisert, og dette har endret konteksten dette sosiale arbeidet utøves i (Glemmestad, 2021, s. 32). Denne utviklingen har foregått gradvis over flere år, men skjøt fart ved innføringen av kanalstrategien, som hadde som mål å ta i bruk digital teknologi til nytte for både brukerne og Nav (Meld. St. 33 (2015-2016)). Fra i hovedsak å møte brukerne ansikt til ansikt på planlagte møter eller i publikumsmottaket, har stadig mer av kontakten mellom veiledere og brukere blitt flyttet til digitale plattformer. Målene med kanalstrategien var å gjøre den arbeidsrettede oppfølgingen mer effektiv, å redusere kostnadene og å frigjøre ressurser til oppfølging av de brukerne som i størst grad har bruk for det (Meld. St. 33 (2015-2016)).

Selv om det fortsatt foregår mange fysiske møter mellom bruker og veileder ved Nav-kontorene, innebærer digitaliseringen et skifte i interaksjonen mellom bruker og veileder, fra tradisjonelle til nye måter å kommunisere på (Fugletveit & Lofthus, 2021, s. 79). Når standarden for hvordan oppfølgingsarbeidet foregår har blitt endret i så stor grad, er det betimelig å stille spørsmål rundt hvordan dette påvirker arbeidet og oppfølgingen som gjøres. Hva gjør digitaliseringen med kommunikasjonen mellom veileder og bruker, og hvordan påvirker dette tjenestene brukerne mottar? Digitaliseringen av velferdstjenester og av tjenestene i Nav har i løpet av de siste årene blitt et stadig mer sentralt felt for forskning. Jeg vil i denne oppgaven ta utgangspunkt i studier rundt forholdet mellom digitalisering og kommunikasjon mellom veileder og bruker i Nav, samt bruke Batesons kommunikasjonsteori, for å besvare følgende problemstilling:

Hvordan påvirker digitalisering kommunikasjonen mellom veiledere og brukere i Nav?

1.2 Relevans for sosialt arbeid

Selv om mange ulike profesjoner og yrkesgrupper er representert ved Nav-kontorene, er Nav en sentral arbeidsplass for sosionomer (Glemmestad, 2021, s. 22). Dette gjelder særlig arbeid med sosiale tjenester, noe som strekker seg tilbake i tid, også til før Nav ble etablert, ved at det i stor grad var sosionomer som jobbet ved sosialtjenestene i kommunene. Som fagfelt retter sosialt arbeid seg mot å hjelpe personer med sosiale utfordringer, og å løse «problemer som oppstår mellom individ og samfunn eller grupper og samfunn» (Berg et al., 2015, s. 19). I en Nav-kontekst står arbeidsinkludering sentralt, og kan ses på som et middel for å løse sosiale utfordringer. I tillegg har sosialtjenesteloven, og dermed de sosiale tjenestene i Nav, som mål å «bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet» (Sosialtjenesteloven, 2009, §1-1). Navs mål og mandat har altså mye til felles med sosialt arbeids fokus.

Videre kan det å utøve godt sosialfaglig arbeid i Nav bidra til å hindre at håndhevinga av arbeidslinja fører til marginalisering av allerede utsatte grupper (Glemmestad, 2021, s. 14). Med innføringen av digitale tjenester i Nav, har det oppstått en ny potensiell arena for marginalisering og utenforskap, og i et sosialfaglig perspektiv er det viktig å rette oppmerksomhet mot dette, og jobbe for at grupper og enkeltbrukere som er utsatt for denne marginaliseringen ivaretas og har et godt tjenestetilbud. Dette gjenspeiles også i prinsippet om at offentlige tjenester skal være likeverdige, ved at «det offentlige tjenesteapparatet skal gi et reelt likeverdig tilbud til alle, uavhengig av hvilken bakgrunn tjenestebrukeren har» (Berg et al., 2015, s. 33). Dette prinsippet påpekes også i Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere (Fellesorganisasjonen, 2019), ved at profesjonsutøvere skal bekjempe og unngå forskjellsbehandling, samtidig som det er «viktig å være kritisk til likebehandling og standardiserte tiltak i møte med ulike situasjoner og behov» (s. 5).

Yrkesetisk grunnlagsdokument fremhever møter mellom mennesker som en yrkesetisk utfordring, og sier at «måten profesjonsutøveren møter enkeltmennesker, kolleger og grupper på, er avgjørende for hvordan tjenester og hjelp blir utført, forstått og mottatt». (Fellesorganisasjonen, 2019, s. 8). For å kunne utøve godt sosialt arbeid så vel som godt

oppfølgingsarbeid i Nav, er det sentralt at veileder og bruker kommuniserer godt, og det er derfor relevant for sosialt arbeid som fagfelt å undersøke hva digitaliseringen i Nav gjør med kommunikasjonen mellom veileder og bruker.

Et tilleggsaspekt er at det i stor grad er politiske beslutninger som legger føringer for hvordan arbeidet i Nav skal utføres. Effektivitetstankegang og andre politiske hensyn kan trumfe faglige hensyn, og påvirke rommet man har til å drive sosialfaglig arbeid i Nav. Dersom dette er tilfelle, har sosionomen et moralsk ansvar for å varsle om dette, slik at disse forholdene får oppmerksomhet i samfunnet (Fellesorganisasjonen, 2019, s. 12).

1.3 Begrepsavklaring

Jeg vil i denne oppgaven bruke begrepet «veileder» for å omtale de som jobber med brukerrettet oppfølging ved Nav-kontorene. Veileder er en yrkestittel som brukes om ansatte med ulike fag- og profesjonsbakgrunner (Glemmestad, 2021, s. 23). Ifølge Navs nettsider jobber veilederne med «oppfølging og veiledning av brukere – både av enkeltmennesker og arbeidsgivere» (Nav, 2019). Ifølge Navs beskrivelse av veiledernes arbeidsoppgaver, kan brukere omfatte både enkeltmennesker og arbeidsgivere. Jeg vil i denne oppgaven anlegge en litt smalere definisjon av begrepet «bruker», og vil avgrense dette til å gjelde enkeltmennesker som er i kontakt med Nav for å få bistand. Slik jeg bruker begrepene vil dermed en veileder være en ansatt ved et Nav-kontor som driver oppfølging av enkeltmennesker, omtalt som brukere.

Ved bruk av begrepet «digitalisering», vil jeg bruke Røhnebæks (2016) definisjon. Hun tar utgangspunkt i digitalisering i offentlig sektor, og definerer det som «at digital informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) får en større rolle i utføringen av offentlige oppgaver» (s. 289). Dette er en vid definisjon, som rommer både digitalisering av interne prosesser på Nav-kontorene, av selvbetjeningsløsninger for brukerne og av kommunikasjonsplattformer for kontakt mellom bruker og veileder.

I drøftingen av problemstillingen min, vil jeg bruke Batesons kommunikasjonsteori. Denne omfatter en vid definisjon av hva som er kommunikasjon, og bygger på et teoretisk rammeverk av begreper for å beskrive og forklare kommunikasjon som fenomen. Dette vil jeg gjøre nærmere rede for i teoridelen.

1.4 Oppgavens oppbygning

Jeg har i denne første delen av oppgaven gjort rede for bakgrunnen for valg av tema og problemstilling, temaets relevans for sosialt arbeid, samt avklart noen sentrale begreper. I den

andre delen av oppgaven vil jeg gjøre rede for metodiske valg jeg har gjort i innhenting av litteratur. I del tre presenterer jeg Nav som kontekst, og gjør rede for den digitale utviklingen i Nav, i tillegg til at jeg legger fram noen hovedtrekk fra Batesons kommunikasjonsteori. I den fjerde delen av oppgaven drøfter jeg problemstillingen min ut fra relevant litteratur, og i lys av Batesons kommunikasjonsteori. Til slutt, i del fem, har jeg skrevet en avslutning, der jeg forsøker jeg å konkludere ut fra problemstillingen min, og trekke noen overordnede linjer ut fra temaet.

2.0 Metode

For å utforske temaet jeg har valgt, har jeg skrevet en teoretisk oppgave bygget på litteratur fra ulike kilder. Den metodiske tilnærmingen jeg har brukt til å finne fram til relevant litteratur er inspirert av metodikken for litteratursøk i litteraturstudier. Etter å ha formulert problemstillinga mi, brukte jeg PICO-skjema for å identifisere relevante søkeord. PICO-skjema er et verktøy som kan brukes til å kategorisere ordene som er brukt i en problemstilling, for å operasjonalisere problemstillinga for søk. Kategoriene i skjemaet er «population/problem», «phenomenon of interest» og «context», og jeg plasserte henholdsvis søkeordene «digital*», «kommunikasjon/communication» og «nav» i disse kategoriene. I søkene mine brukte jeg deretter de tre søkeordene jeg hadde identifisert i kombinasjon. I tillegg brukte jeg ved ett søk søkeordet «social services» i kombinasjon med søkeordene ovenfor, for å spisse søket på engelsk. Jeg avgrenset søkene ved å velge publiseringer fra 2012 til 2022, og ved å avgrense for artikler/vitenskapelige tidsskrifter/fagfelleverdert avhengig av valgmulighetene i de ulike søkemotorene. Jeg gjennomførte flest søk i Oria, både på norsk og engelsk, samt ett til to søk i Sociological abstracts, Scopus og Idunn, for å sikre at jeg ikke hadde gått glipp av sentrale artikler på feltet. Søkene jeg gjennomførte i Oria var mest fruktbare.

2.1 Søkeprosessen

For hvert søk jeg gjennomførte, gikk jeg gjennom alle treffene ved at jeg først leste titlene på artiklene. I de fleste tilfellene ga tittelen meg et inntrykk av om temaet for artikkelen var av relevans for temaet mitt. Jeg valgte å lese sammendraget for de artiklene som hadde et åpenbart relevant tema, eller der det ut fra tittelen var uklart for meg hva artikkelen handlet om. Ut fra sammendragene gjorde jeg en nærmere vurdering av artikkelens relevans for mitt tema. Jeg vurderte relevansen ut fra om artiklene omhandlet Nav og om de hadde forskningsspørsmål knyttet til digitalisering og kommunikasjon i kombinasjon. De fleste artiklene jeg valgte ut oppfylte begge disse kriteriene, men jeg inkluderte også enkelte artikler som omhandlet kun Nav og digitalisering, Nav og kommunikasjon eller digitalisering og kommunikasjon, dersom jeg så en mulig overføringsverdi fra disse til temaet mitt.

Etter å ha gjennomført litteratursøkene, satt jeg igjen med en liste på 16 fagfelleverderte artikler som berørte tematikken jeg skulle utforske. I tillegg gjorde jeg noen håndsøk for å innlemme litteratur jeg kjente til fra tidligere. Dette inkluderte en artikkel av Anne Wullum Aasback (2021), som jeg kjente til gjennom et tidligere emne i utdanningen, men ikke fikk opp som treff da jeg gjennomførte de systematiske litteratursøkene. Jeg har også tatt i bruk

bøker som har vært brukt som pensum tidligere i studieløpet mitt, og som jeg har fått tips om fra veileder.

Hvordan digitaliseringen av offentlige tjenester påvirker tjenestene befolkningen mottar er et sentralt spørsmål også i andre kontekster enn Nav, både i Norge og internasjonalt. Det gjøres mye forskning også på dette, og mye av denne forskningen kunne trolig ha hatt overføringsverdi til digitalisering i Nav. Jeg har likevel valgt å avgrense litteraturen jeg har brukt til Nav som kontekst. Min begrunnelse for dette er todelt. For det første er Nav en helt spesiell organisasjon, ved at det ved Nav-kontorene drives både arbeidsrettet oppfølging og ytes sosiale tjenester. Dette medfører en kompleksitet i arbeidet som gjøres, både for veilederne og brukerne, og Nav skiller seg på den måten fra andre offentlige tjenester, som ofte har et mer spesialisert mandat. For det andre ga søkene mine tilfredsstillende resultater, selv når jeg avgrenset dem til Nav som kontekst, noe som ga meg muligheten til å fordype meg i den konteksten jeg var aller mest interessert i å utforske. Grunnen til at jeg valgte å avgrense søkene mine i tid fra 2012-2022 var at Nav er en organisasjon som er i stadig endring, særlig med tanke på den digitale utviklingen. Jeg ønsket derfor å sikre at litteraturen jeg innlemmet i oppgaven var oppdatert.

Som følge av mine praksiserfaringer og en generell skepsis til ukritisk teknologibruk, er mitt utgangspunkt at jeg er kritisk til den utstrakte digitaliseringen i Nav og til hva den gjør med tjenestene som ytes til brukerne. I søk og drøfting av tematikken har jeg forsøkt å legge dette fra meg, og å innta en nøytral holdning til temaet. Ved å være bevisst min egen forforståelse, tror jeg at det er større mulighet for at jeg har lyktes med dette, enn dersom jeg ikke hadde vært bevisst min kritiske forforståelse.

2.1 Kildekritikk

I samfunnsvitenskapelige studier stilles det vanligvis krav til at all litteratur som tas i bruk oppfyller visse krav (Dalland, 2017, s. 149). På bachelornivå er kravene mindre strenge, men jeg vil likevel kort gjøre rede for vurderingene jeg har gjort i forbindelse med søk og valg av litteratur i denne oppgaven. Jeg har foretatt søkene mine i anerkjente databaser, og alle artiklene jeg har innlemmet er fagfellevurderte og fra vitenskapelige tidsskrifter. Dette berger i seg selv for at litteraturen er pålitelig. De kildene jeg har brukt som jeg ikke har funnet gjennom systematiske søk har i stor grad vært bøker som har vært pensum i emner jeg har tatt i løpet av bachelorgraden min, noe som innebærer at de tidligere har blitt vurdert av

vitenskapelig ansatte ved NTNU. Jeg anser derfor at litteraturen jeg har inkludert i denne oppgaven er pålitelige kilder innen fagfeltet sosialt arbeid.

3.0 Bakgrunn og teoretisk perspektiv

3.1 Om Nav og Navs digitale utvikling

Arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav) ble etablert etter vedtak i Stortinget i 2005, ved at de tidligere separate statlige etatene A-etat og Trygdeetaten ble slått sammen, og at denne nye etaten ble samordnet med den kommunale sosialtjenesten i lokale Nav-kontor i kommunene (Glemmestad, 2021, s. 19). Hovedmålet med denne samordningen, som ofte kalles Nav-reformen, var tredelt, med mål om å få «flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad», at det skulle bli «enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov», og å skape «en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning» (St. prp. nr. 46 (2004-2005), s. 10). Nav forvalter ca. en tredjedel av statsbudsjettet. Store deler av disse midlene går til ytelser etter Folketrygdloven, som dagpenger, alderspensjon, uføretrygd og sykepenger (Glemmestad, 2021, s. 22). De sentrale oppgavene ved Nav-kontorene omhandler veiledning og oppfølging av Navs brukere, og de ansatte som jobber med brukerrettet oppfølging omtales ofte som veiledere. Ved etableringen av veilederrollen i Nav, var «individualisering, skreddersøm og tett oppfølging av brukere» det som skulle kjennetegne rollen (Røhnebæk, 2016, s. 293). Veilederrollen er tredelt, ved at veilederen er både forvalter av lovverk, veileder for brukerne og samarbeidspartner for arbeidsmarkedet og andre aktører utenfor Nav (Glemmestad, 2021, s. 36-37). Det relasjonelle aspektet ved veilederrollen er også sentralt, ved at veilederen jobber relasjonelt sammen med brukere, kolleger og eksterne samarbeidspartnere for å bidra til å løse sosiale utfordringer (Glemmestad, 2021, s. 37).

I årene etter Nav-reformen, har det foregått en stadig videreutvikling av Nav, og innføringen av kanalstrategien som ble introdusert i stortingsmeldingen «NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet» (Meld. St. 33 (2015-2016)) markerer et vendepunkt i Navs strategi for hvordan brukeroppfølgningen skal foregå. Kanalstrategien har til hensikt å effektivisere brukeroppfølgingsarbeidet, slik at ressurser frigjøres, og kan brukes på oppfølging av de brukerne som har størst bistandsbehov på veien mot arbeid (Røhnebæk & Løberg, 2021, s. 77). Ifølge kanalstrategien kan kontakten mellom bruker og Nav skje via nav.no, på telefon, per brev eller ved fysisk oppmøte på Nav-kontoret (Meld. St. 33 (2015-2016), s. 32).

Utvikling av de digitale tjenestene, og veiledning i å bruke disse, skal legge til rette for at henvendelser fra brukere skjer over nett eller per telefon til kontaktsentrene (Aasback, 2021, s. 32). Hensikten med kanalstrategien og den påfølgende satsningen på digitale løsninger i Nav er altså ikke å overføre all interaksjon med brukere fra fysiske møter på Nav-kontorene

til digitale plattformer, men å overføre ressurssterke brukere til kostnadsbesparende kanaler, slik at tiden som blir spart kan brukes på veiledning av sårbare brukere (Løberg, 2021, s. 2).

3.2 Batesons kommunikasjonsteori

For å undersøke hvordan digitalisering i Nav kan påvirke kommunikasjonen mellom veiledere og brukere vil jeg ta utgangspunkt i Batesons kommunikasjonsteori. Gregory Bateson (1904-1980) var en britisk forsker, med mangfoldige faglige interesser og fordypninger. Han startet karrieren med å studere biologi, men skiftet i løpet av studiene retning, og brukte de første tiårene i karrieren innenfor antropologifeltet (Jensen & Ulleberg, 2019, s. 86). Senere arbeidet han også med blant annet kybernetikk, psykiatri, økologi og kommunikasjon, og var opptatt av å bygge teori innen disse fagfeltene (Store norske leksikon, 2022). Bateson har et bredt teoretisk rammeverk for kommunikasjon mellom mennesker, og er interessert i «det som ligger mellom ordene – eller *i* dem, *over* dem og *under* dem – og ikke minst det som kommuniseres *utenfor* språket» (Jensen & Ulleberg, 2019, s. 85). Det teoretiske rammeverket bygger på en del vesentlige begreper, og jeg vil her gjøre rede for begrepene informasjon, kontekst, samspill, digital og analog, slik Bateson definerer og bruker begrepene.

Bateson definerer informasjon som «any difference that makes a difference» (Bateson, 2002, s. 212). For at noe skal kunne kalles informasjon, må det altså innebære at det er noe som er ulikt fra noe annet, og som fører til en endring når den oppfattes og reageres på av noen. Denne forskjellen må være av en viss størrelse for å bli oppfattet, og vil ikke kunne oppfattes dersom den er for liten eller skjer for sakte (Bateson, 2002, s. 27). Informasjonsbegrepet er knyttet til begrepet «kontekst», ved at Bateson hevder at ingenting har mening med mindre det sees i en kontekst, og at dette gjelder all interaksjon mellom mennesker (Bateson, 2002, s. 13). Innenfor Batesons teoretiske rammeverk betegner konteksten «den kommunikative meningsbærende rammen som vi forstår fenomener innenfor, og som hjelper oss å tolke det vi ser» (Jensen & Ulleberg, 2019, s. 97). Forholdet mellom informasjon og kontekst er gjensidig, ved at konteksten avgjør hva som oppfattes som informasjon, og ved at informasjonen vi oppfatter kan påvirke hvordan vi tolker konteksten (Jensen & Ulleberg, 2019, s. 98). Sagt med Batesons ord: «the shape of what happened between you and me yesterday carries over to shape how we respond to each other today» (Bateson, 2002, s. 13). Dette innebærer at ingen kan gå inn i en interaksjon uten å tolke det som blir sagt og gjort ut fra sine tidligere erfaringer, fordi mennesket er avhengig av konteksten for å oppfatte noe som informasjon. Uten kontekst er altså ikke ord eller handlinger meningsbærende (Bateson, 2002, s. 14), og

det blir derfor vesentlig å forstå konteksten for kommunikasjonen for å kunne forstå kommunikasjonen i seg selv.

Innenfor Batesons teoretiske rammeverk forstås samspill som en sirkulær prosess, i kontrast til den tradisjonelle lineære modellen, som forklarer samspill ut fra årsak-virkning. Med en sirkulær modell forstås samspill slik at begge parter i en relasjon påvirker hverandre, og at den andres atferd like gjerne kan være årsaken til den førstes atferd, som omvendt (Jensen & Ulleberg, 2019, s. 114). Ved å forstå samspillet fra en sirkulær modell, åpnes det for at forståelsen av samspillet og av kommunikasjonen som finner sted kan endre seg.

Et annet sentralt begrepspar Bateson bruker er digital og analog kommunikasjon. Disse to begrepene beskriver ulike nivåer av kommunikasjon, og vi kommuniserer ofte på begge nivåer samtidig (Jensen & Ulleberg, 2019, s. 130). I Batesons «*Mind and Nature: A Necessary Unity*», defineres begrepene digital og analog i bokas tilhørende ordliste på følgende måte:

A signal is *digital* if there is discontinuity between it and alternative signals from which it must be distinguished. *Yes* and *no* are examples of digital signals. In contrast, when a magnitude or quantity in the signal is used to represent a continuously variable quantity in the referent, the signal is said to be *analogic*. (2002, s. 211)

Digital kommunikasjon omhandler kommunikasjon i form av entydige tegn; noe som har en felles, definert betydning, og er bygget opp av mindre enheter i et definert system som må læres for å forstås. Denne kommunikasjonen styres ifølge Bateson av regler, eller algoritmer, og tegnene som brukes har ikke noen naturlig sammenheng med det de står for (Bateson, 1972, s. 373). Det digitale i kommunikasjonen kan omfatte enkeltord, gester, symboler eller tegn, og handler om å «utveksle innhold eller forståelse» (Jensen & Ulleberg, 2019, s. 130-131).

Analog kommunikasjon handler på den andre siden om relasjoner. Det analoge nivået omfatter alle mangetydige uttrykk, og analog kommunikasjon tolkes automatisk og intuitivt. Eksempler på analog kommunikasjon kan være kroppsspråk, setningsbygning eller bruk av pauser (Jensen & Ulleberg, 2019, s. 132). Verbalt språk er ifølge Bateson nesten utelukkende av digital art (Bateson, 1972, s. 373). Imidlertid kan språklige uttrykk også være av analog art, selv om selve ordene og bokstavene hører til det digitale nivået. Det analoge nivået i den verbale kommunikasjonen omfatter måten vi bruker språket på, og ordene vi velger å bruke, og sier noe om hvordan vi oppfatter verden og relasjonen til den vi kommuniserer med

(Jensen & Ulleberg, 2019, s. 134). Bateson påpeker også at den analoge kommunikasjonen i liten grad lar seg oversette til digital kommunikasjon, fordi mennesket foretrekker at det som kommuniseres om relasjon på det analoge nivået, forblir på det analoge og ubevisste nivået, og ikke forsøkes å oversettes til ord (Bateson, 1972, s. 374).

Ifølge Jensen og Ulleberg kan den digitale kommunikasjonen aldri «erstatte eller fange det analoge uttrykket» (2019, s. 136), og for å kommunisere fullverdig trenger vi altså å kommunisere på begge nivåene. I tillegg er det nyttig å merke seg at dersom det digitale og det analoge i kommunikasjonen motsier hverandre, vil vi «som regel stole mer på det som kommuniseres analogt, enn på det som blir sagt verbalt» (Jensen & Ulleberg, 2019, s. 138). Mens den digitale kommunikasjonen i en interaksjon i stor grad er bevisst og viljestyrt, ledsages den av analog kommunikasjon som i mindre grad er bevisst og i større grad foregår gjennom autonome, kroppslige signaler. Dette innebærer at de analoge signalene også kan ha den funksjonen at de sier noe om hvorvidt den digitale kommunikasjonen er troverdig (Bateson, 1972, s. 137).

For å drøfte hvordan kommunikasjonen mellom bruker og veileder i Nav endres som følge av digitalisering, vil jeg bruke Batesons rammeverk. Etersom Bateson i stor grad har tatt i bruk begreper som har andre betydninger i dagligtale eller i andre sammenhenger, vil jeg la det gå tydelig fram i drøftingen i hvilke tilfeller jeg referer til Batesons bruk av begrepene. Dette gjelder særlig begrepet «digital», ettersom dette i omtale av digitale tjenester og digital kommunikasjon med Nav som kontekst viser til noe annet enn det Bateson omtaler som digital kommunikasjon.

4.0 Drøfting

Jeg vil i denne delen drøfte problemstillingen min ut fra relevant litteratur og i lys av Batesons tidligere presenterte kommunikasjonsteori. Problemstillingen min er som redegjort for i innledningen:

Hvordan påvirker digitalisering kommunikasjonen mellom veiledere og brukere i Nav?

Jeg vil drøfte problemstillingen ut fra fire hovedtemaer: individuell tilpasning ved valg av kommunikasjonskanal, språket får ny betydning, digital teknologi som styringsverktøy og digital kompetanse som ulikhetsforsterker. Jeg vil i størst grad ta i bruk Batesons begreper i drøftingen av de to første hovedtemaene, mens jeg i de to siste hovedtemaene løfter blikket fra det tekniske rundt kommunikasjonen til konsekvensene digitaliseringen i Nav mer indirekte får for kommunikasjonen mellom veiledere og brukere.

4.1 Individuell tilpasning ved valg av kommunikasjonskanal

Innføring av digitale kanaler for kommunikasjon mellom bruker og veileder fører til at veiledere i «økende grad må ha kompetanse til å håndtere nye digitale verktøy i samspill med faglig kompetanse om veiledning, oppfølging og regelverk» (Røhnebæk & Løberg, 2021, s. 83). Det er ikke bare det som skjer på de fysiske møtene som inngår i oppfølgingen, men også det som skjer på de andre kanalene. Dette omfatter også vurderingene veilederne gjør rundt hvilken kanal som er hensiktsmessig å kommunisere gjennom i det enkelte tilfelle. Dette kan innebære at det gjøres ulike individuelle vurderinger fra bruker til bruker, og at det gjøres ulike vurderinger for kommunikasjonen med en og samme bruker for ulike tematikk eller over tid. En slik vurdering kan for eksempel være at det er hensiktsmessig at det første møtet mellom bruker og veileder er fysisk, og at man etter hvert går over til mer skriftlig kommunikasjon over digitale plattformer (Aasback, 2021, s. 39).

Individuelle vurderinger av kommunikasjonskanal kan legge vekt på den enkelte brukers digitale kompetanse, systemforståelse og språkkompetanse, samt den enkelte brukers ønske om valg av kommunikasjonskanal (Aasback, 2021, s. 38), og det kan handle om hvilket behov for oppfølging brukeren har. Kommunikasjon gjennom digitale kanaler virker å fungere bedre for brukere med avklart, men langvarig kontakt med Nav, enn for brukere med akutte, uavklarte behov (Fugletveit & Lofthus, 2021, s. 90). Bevisst bruk av ulike kanaler har dermed blitt en del av veiledningsarbeidet i Nav (Aasback, 2021, s. 40). Å være i stand til å gjøre

gode vurderinger i valg av kanal er en forutsetning for god kommunikasjon og en god relasjon mellom veileder og bruker.

Vurderingene som gjøres rundt valg av kommunikasjonskanal er imidlertid preget av andre faktorer så vel som målet om individuell tilpasning og å yte best mulig hjelp til den enkelte. Kanalstrategien har til hensikt å frigjøre tid til tett oppfølging av brukere med behov for dette, ved at mer av kontakten med flere av brukerne foregår digitalt (Røhnebæk & Løberg, 2021, s. 77). I dette ligger det også en forventning om at veilederne skal kunne jobbe mer effektivt (Løberg, 2021, s. 2), noe jeg kommer nærmere inn på i kapittel 4.3. Forventningen om effektivitet kan medføre at porteføljene blir større, og arbeidspresset høyere. Høyt arbeidspres kan føre til at veilederne i større grad velger digitale kanaler, fordi disse anses å være mindre ressurskrevende enn andre kanaler. I dette oppstår det dermed et spenningsfelt, der etiske og faglige hensyn til å møte den enkelte bruker på en måte som tar hensyn til brukers behov og forutsetninger møter kravet om effektivitet og opplevelsen av høyt arbeidspres. Dette kan utfordre rommet til å gjøre faglig begrunnede avgjørelser, og videre utfordre rommet til å utøve sosialt arbeid i Nav.

Å velge hvilken kommunikasjonskanal veileder skal kontakte bruker gjennom, innebærer også et valg av hvilken kontekst kommunikasjonen skal foregå innenfor. Digital aktivitetsplan og meldingsløsning gjennom DittNav og fagsystemet Modia er innen Nav et sentralt eksempel på at konteksten ved kommunikasjon gjennom digitale plattformer kan være annerledes enn ved tradisjonell kommunikasjon mellom bruker og veileder. Når brukere logger inn på DittNav, får de tilgang til sin digitale aktivitetsplan samt en meldingstjeneste, der de kan kommunisere med veilederen sin eller andre ansatte i Nav gjennom ulike meldingstråder. Veilederne kan gjennom Modia logge inn på den aktuelle brukeren, slik at bruker og veileder kan samhandle om aktivitetsplanen, og kommunisere gjennom skriftlige meldinger (Breit et al., 2021, s. 837). Selv om bruker og veileder kommuniserer gjennom den samme plattformen, kan konteksten oppfattes ulikt av de to. Løberg (2021) påpeker at meldingsløsningen i Modia kan ligne på en chat, men at den av veilederne brukes som en digital innboks, der de svarer på meldinger når de er tilgjengelige (s. 2), altså noe som likner mer på en e-post-innboks. Digitale chattjenester er en kontekst mange brukere kjenner fra mer personlige, uprofesjonelle relasjoner gjennom sosiale medier, og dersom brukerne oppfatter meldingsløsningen som en chat, kan dette bidra til en forventning om at veilederne er tilgjengelige i større grad enn det veilederen selv er eller ønsker å være (Løberg, 2021, s. 5).

Hvis veilederen i tillegg bruker et enklere og mindre formelt språk, vil dette også kunne bidra til at oppfattelsen av konteksten formes av tidligere erfaringer med kommunikasjon gjennom chat i sosiale medier. Ut fra Batesons forståelse av sammenhengen mellom kontekst og informasjon, vil dette gjøre at hva som fremstår som informasjon og hvordan denne tolkes er annerledes enn det ville ha vært i en annen kontekst, for eksempel i et ansikt-til-ansikt-møte på Nav-kontoret eller i et formelt brev med byråkratisk språk. Dette er ikke nødvendigvis noe som er positivt eller negativt i seg selv, men en beskrivelse av ett av aspektene som kan påvirkes av overgangen til digital kommunikasjon mellom bruker og veileder, og som særlig veileder bør være bevisst på. Dersom bruker og veileder i tillegg har ulik forståelse av hva konteksten for samtalen er, kan det oppstå vansker i kommunikasjonen (Jensen & Ulleberg, 2019, s. 109). Ettersom kontekst og informasjon virker inn på hverandre, vil en dialog mellom bruker og veileder rundt hvordan kommunikasjonen skal foregå på den digitale plattformen kunne bidra til at kontekstforståelsen justeres for både bruker og veileder, noe som kan legge til rette for en felles forståelse av informasjonen som utveksles.

I forlengelsen av drøftingen rundt sammenhengen mellom kontekst og informasjon, kan det stilles spørsmål ved om det samme oppfattes som informasjon i en fysisk kontekst og i en digital kontekst. I en fysisk kontekst kan analoge signaler som endring i tonefall, blikkontakt, kroppsspråk og liknende skape forskjeller som er store nok og skjer raskt nok til at de oppfattes som informasjon, jamfør Batesons definisjon av informasjon (2002, s. 212). Den informasjonen som skapes av analoge signaler virker sammen med de digitale signalene og kan støtte opp under, nyansere eller motsi det verbale budskapet. Fordi den analoge kommunikasjonen i liten grad er eksplisitt, og i liten grad lar seg oversette til verbale uttrykk, vil dette medføre at både bruker og veileder får mindre informasjon fra en digital dialog enn fra et ansikt-til-ansikt-møte. Dette er i tråd med Løberg og Egelands (2021) funn av at veiledere opplever informasjonen som er tilgjengelig i kommunikasjonen over digitale plattformer som fattigere enn i tradisjonelle interaksjoner (s. 6). Imidlertid er det mulig at kommunikasjon i en digital dialog kan føre til at bruker og veileder oppfatter større deler av den digitale kommunikasjonen, fordi den lagres og kan leses flere ganger, og over tid, i motsetning til digital kommunikasjon i ansikt-til-ansikt-møter, der eksempelvis ord og setninger sies kun én gang. Å ha dialogen tilgjengelig i skriftlig form kan også bidra til å redusere risikoen for misforståelser, fordi det er mulig å gå tilbake og lese det som har blitt sagt om igjen (Aasback, 2021, s. 36-37).

4.2 Språket får ny betydning

Å kommunisere over digitale plattformer krever bedre språklige ferdigheter både hos veileder og bruker enn å kommunisere ansikt-til-ansikt. Ved bruk av digitale plattformer mister man mye av muligheten til å gi tilbakemelding på eller supplere den verbale kommunikasjonen i form av eksempelvis kroppsspråk og mimikk. I tillegg kan krav om økt transparens og dokumentasjonskrav, ved at bruker har tilgang på alt som har blitt sagt, for eksempel i dialogen i Modia eller i møtereferater, bidra til at veileder er mer forsiktig med hva han sier (Breit et al., 2021, s. 841). Når kommunikasjonen går fra å foregå ansikt-til-ansikt til å foregå over digitale plattformer, blir den mer endimensjonal, ved at den kun består av et skriftlig, verbalt element, eller uttrykt med Batesons begreper: Det digitale elementet i kommunikasjonen blir sterkere, mens det analoge elementet blir svakere. Dette innebærer ikke nødvendigvis først og fremst at mengden digitale signaler blir større enn i ansikt-til-ansikt-kommunikasjon, altså at det for eksempel brukes flere ord og tegn. Det trenger heller ikke å innebære at det brukes andre digitale signaler, altså at det som uttrykkes verbalt er annerledes. Den største endringen skjer derimot mest sannsynlig ved at mengden analoge signaler reduseres. En følge av dette kan være at den digitale kommunikasjonen får større betydning i interaksjonen som foregår over digitale plattformer i forhold til interaksjonen ved ansikt-til-ansikt-møter.

Når det utveksles færre analoge signaler, reduseres mulighetene til å gi og få tilbakemeldinger på det som kommuniseres digitalt, og til å supplere den digitale kommunikasjonen med analoge signaler, jamfør Løberg og Egeland (2021, s. 6). Det vil også, som følge av mindre analog kommunikasjon, kommuniseres mindre om relasjonen mellom bruker og veileder. Med relasjonen som et viktig verktøy i oppfølgings- og endringsarbeidet i Nav (Glemmestad, 2021, s. 37), vil dette trolig ikke bare påvirke kommunikasjonen i seg selv, men også hjelpen som gis. Kravene til den verbale kommunikasjonen som foregår over digitale plattformer blir høyere, og språket blir enda viktigere enn tidligere, fordi det i større grad blir stående alene, uten den omfattende støtten som springer ut fra analoge signaler i ansikt-til-ansikt-møter.

Det kan også oppleves som vanskeligere å formidle følelser når kommunikasjonen foregår over digitale plattformer (Løberg & Egeland, 2021). Å formidle empati er et eksempel på dette (Aasback, 2021, s. 36). Sett opp mot Batesons begreper, kan dette skyldes at det analoge elementet i kommunikasjonen som foregår over Navs digitale løsninger er svakere enn i ansikt-til-ansikt-møter på Nav-kontoret. Å uttrykke empati er et sentralt eksempel på

kommunikasjon som handler om relasjon, ettersom det innebærer at den som viser empati bryr seg om den som mottar empati. I en relasjon mellom veileder og bruker vil det å uttrykke empati kunne bidra til å bygge relasjon og å bygge tillit. Dette kan bidra til endring i seg selv, ved at brukeren opplever seg sett og forstått, i tillegg til at det kan legge til rette for videre samarbeid og endringsarbeid som skal gjøres gjennom denne relasjonen (Barth et al., 2001, s. 143). Empati uttrykkes ofte hovedsakelig ved hjelp av analog kommunikasjon, som kroppsspråk, ansiktsuttrykk og toneleie, men ledsages ofte også av digital kommunikasjon, i form av verbale ytringer. Videosamtaler muliggjør i noe større grad enn skriftlig kommunikasjon bruk av analoge elementer i kommunikasjonen. Dersom kommunikasjonen foregår over en skriftlig digital kanal, må empati i all hovedsak formidles gjennom digital kommunikasjon, her ved hjelp av bokstaver og ord. I Zhu og Andersens (2021) studie uttrykker flere veiledere en opplevelse av at ansikt-til-ansikt-møter i seg selv legger til rette for empatisk kommunikasjon, både fordi vi uttrykker følelser gjennom ansiktsuttrykk og atferd, og fordi veilederen i større grad enn over digitale kanaler har mulighet til å gi brukeren emosjonell støtte (s. 352). Tilsvarende forteller en informant i Aasbacks (2021) studie av veilederes vurdering av ulike kommunikasjonskanaler at hun foretrekker å ringe brukerne tilbake uansett hvilken kanal henvendelsen har kommet gjennom, fordi det gjennom en telefonsamtale er lettere å uttrykke empati (s. 36).

Det vil imidlertid alltid ligge et analogt element bak den digitale kommunikasjonen, i valg av ord, setningsbygning, og budskap (Jensen & Ulleberg, 2019, s. 134). Andre elementer, som bruk av caps lock, utropstegn og emoticons, er per definisjon digital kommunikasjon, ettersom det dreier seg om tegn og symboler som er satt sammen i ulike koder. Likevel vil disse kunne fungere som analog kommunikasjon, eller i alle fall erstatte noe av den analoge kommunikasjonen, ettersom de ofte brukes for å uttrykke følelser uten at følelsesuttrykket nødvendigvis kommer til uttrykk i ordene som brukes. Dersom en bruker sender et smilefjes, vil veileder gjerne svare med et smilefjes (Røhnebæk & Løberg, 2021, s. 80). Emoticons kan på denne måten brukes for å speile følelser, og dermed fungere som analog kommunikasjon. Bruk av slike tegn og symboler har også et analogt preg ettersom det er flertydige uttrykk som krever tolkning av mottakeren. I mange tilfeller vil følelsene som forsøkes formidles være tydelige for mottakeren, eksempelvis ved bruk av et enkelt smilefjes etter en melding. I andre tilfeller vil sender og mottaker kunne ha ulik oppfatning av hva de ulike emoticonsene betyr, og dette vil trolig også henge sammen med faktorer som alder, sosial klasse og digital kompetanse. Bruk av emoticons og lignende kan også indikere at kommunikasjonen er av mer

uformell art enn den tradisjonelle kommunikasjonen mellom veiledere og brukere, og kan dermed ses på som en mellomting mellom skriftlig, formell kommunikasjon og muntlig, uformell kommunikasjon (Røhnebæk & Løberg, 2021, s. 80).

Fordi digital interaksjon mellom veiledere og brukere i Nav er en relativt ny kontekst for oppfølgings- og endringsarbeid, må bruker og veileder sammen lage nye spilleregler for hvordan følelser kan formidles, jamfør Løberg og Egeland (2021, s. 6-7). Dette er i tråd med Batesons forståelse av kontekst, der tidligere erfaringer med kommunikasjon vil være knyttet til konteksten for kommunikasjonen, og vil påvirke hvordan man kommuniserer med hverandre (Bateson, 2002, s. 13). I mangel på tidligere erfaringer med digital kommunikasjon i oppfølgingsarbeidet, vil både veileder og bruker ha få tidligere erfaringer å bygge på. Etter hvert som veileder og bruker utveksler informasjon over den digitale kanalen, vil trolig konteksten bli mer tydelig for begge parter, og spillereglene vil etableres. I tillegg vil forståelsen av konteksten kunne påvirkes av tidligere erfaringer med kontekster som har likhetstrekk, eksempelvis chattetjenester i sosiale medier, som drøftet i kapittel 4.1.

Mens analog kommunikasjon som foregår ansikt til ansikt er kontinuerlig, med rom for å gi og få tilbakemelding underveis i kommunikasjonen, har den analoge kommunikasjonen som foregår på digitale plattformer mer begrensede muligheter. Rent språklig er det også lettere å misforstå informasjonen som formidles over digitale plattformer enn i ansikt-til-ansikt-kommunikasjon, noe som kan medføre negative reaksjoner hos brukerne (Løberg, 2021, s. 6). Dette stiller altså større krav til både den digitale og analoge kommunikasjonen. Hvilke ord, setninger, tegn og symboler man velger å bruke får ny betydning, noe som krever en ny bevissthet rundt språket, særlig hos veileder, men også hos bruker. I tillegg stilles det krav til den digitale kompetansen til veilederne, altså deres evne til å mestre de digitale verktøyene. Dersom veilederne ikke mestrer disse, kan det medføre at veilederne har mindre kapasitet til å bruke de samtalemotodiske verktøyene de vanligvis tar i bruk i interaksjon med brukere (Aasback, 2021, s. 36).

4.3 Digital teknologi som styringsverktøy – påvirker dette kommunikasjonen?

Økende bruk av digitale verktøy i kommunikasjon og saksbehandling gjør det enklere å styre arbeidet veilederne gjør. Dette er tosidig, ved at lederne i Nav kan bruke digitale verktøy til å styre veilederne, og ved at veilederne kan bruke de digitale verktøyene til å kontrollere seg selv (Ellingsen et al., 2020, s. 76). Arbeidet som gjøres av veilederne kan måles ved hjelp av

ulike måleindikatorer. Disse kan si noe om hvor mye arbeid som gjøres ut fra indikatorene, altså hvor mye som «produseres» (Røhnebæk, 2016, s. 297). Måleindikatorene kan også påvirke hvordan veilederne utøver sitt arbeid. Dataprogrammene kan for eksempel kreve at en del bestemte handlinger gjøres for at man skal kunne komme videre, og en oppgave skal registreres som fullført. Veilederne må forholde seg til dette, men kan velge å tilfredsstille datasystemene uten å faktisk ha gjort oppgavene datasystemene krever (Røhnebæk, 2016, s. 298; Skjefstad, 2013, s. 84).

Den økte resultatkontrollen er ikke i og for seg et resultat av digitalisering, men heller av politiske og økonomiske føringer, herunder new public management, og de digitale verktøyene muliggjør slik kontinuerlig og omfattende måling, heller enn å kreve det. Som Røhnebæk påpeker, ses gjerne «standardisering og digitalisering av interne arbeidsprosesser (...) som to sider av samme sak» (2016, s. 293). Ut fra dette kan både brukere og veiledere sitte med en felles opplevelse av at digitaliseringen i Nav stiller krav som må oppfylles for at tjenester skal kunne ytes, og at rommet for faglig skjønn og individuell tilpasning svekkes.

Selv om møtene mellom veileder og bruker vil være personlige, vil det digitale sette rammene for relasjonen (Røhnebæk, 2016, s. 290-291). De digitale plattformene kan bidra til mer effektivt arbeid ved at store porteføljer blir lettere å håndtere (Ellingsen et al., 2020, s. 79), og ved at de digitale løsningene for kommunikasjon mellom veileder og bruker kan føre til raskere avklaringer på spørsmål som dukker opp (Breit et al., 2021, s. 841). Muligheten for hyppige kontaktpunkt over digitale kanaler kan også bidra til at veilederen blir godt kjent med brukeren, og får tilgang på mye informasjon om brukeren (Ellingsen et al., 2020, s. 81). Dette vil trolig kunne skje dersom både bruker og veileder opplever at de mestrer bruken av de digitale løsningene, og evner å utnytte mulighetene disse gir. Dersom bruker og/eller veileder derimot har vansker med å bruke disse løsningene på en hensiktsmessig og effektiv måte, eller dersom man arbeider med kompliserte saker, kan det på den andre siden tenkes at de digitale løsningene kan oppleves som en «kravstor blindpassasjer» i relasjonen, som stiller store krav, men gir lite tilbake. For at digitaliseringen skal bidra til bedre tjenester og oppfølging, stilles det altså store krav til både bruker og veileder.

I diskusjonen rundt hvorvidt de digitale løsningene bidrar til effektivitet i arbeidet, er det også sentralt å stille spørsmål ved hva effektivitetsbegrepet innebærer, og hva slags effektivitet man bør etterstrebe i Nav. Løberg (2021, s. 2) forstår effektivitet som det å bruke teknologi til å spare tid som kan brukes til veiledning. Dette er i tråd med hensikten med utviklingen av kanalstrategien, og har jamfør «NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet» (Meld. St. 33

(2015-2016)) sammenheng med en forventet økning i antall brukere ettersom befolkningen blir eldre, arbeidsmarkedet endrer seg og med muligheter for økt innvandring, noe som krever at man «gjør mer for mindre» (Løberg, 2021, s. 2).

I Løbergs (2021) studie av veilederes oppfatning av effektivitet ved bruk av elektronisk kommunikasjon med brukere i Nav, fant hun at veilederes oppfatning av at de sparer tid er tredelt. For det første har ansvaret for en del tidligere arbeidsoppgaver blitt flyttet til kontaktsentrene, i tillegg til at det har blitt innført digitale selvbetjeningsløsninger. For det andre har det blitt tydeligere arbeidsfordeling for hvem som besvarer ulike henvendelser, og veilederne skal i større grad kun jobbe med arbeidsrettet oppfølging. For det tredje oppleves direkte kommunikasjon som tidsbesparende, sammenliknet med telefonsamtaler eller fysiske møter (s. 4). Imidlertid er det ikke nødvendigvis alltid tilfellet, ettersom tilgangen på direkte kommunikasjon med veileder kan medføre at det kommer flere fortløpende spørsmål fra brukerne, som veilederne må bruke tid på å besvare (Aasback, 2021, s. 35). Aasback (2021) fant også at de digitale kommunikasjonene medfører at brukerne forventer at veilederne svarer raskt (s. 35).

I Løbergs (2021) studie kommer altså opplevelsen av økt effektivitet til syne i færre og mer målrettede oppgaver, så vel som at selve kommunikasjonen tar kortere tid. I samme studie er det også ut fra funnene argumentert mot at bruk av elektronisk kommunikasjon økte effektiviteten. Dette blir blant annet forklart med at muligheten for digital kommunikasjon medførte at veilederne ble mer tilgjengelige for brukerne (Løberg, 2021, s. 5). Sett bort fra effektivitetshensynet, vil dette kunne være en positiv effekt for brukerne, dersom det ville kunne medføre bedre og tettere oppfølging. Veiledere i Aasbacks (2022) studie av bruken av digital aktivitetsplan i Nav omtalte dette som at veilederen kan fungere som «heiagjeng» for brukerne, ved at det gjør det mulig å følge klienten tett fra sidelinjen (s. 6). Imidlertid opplevde veilederne i Løbergs (2021) studie dette problematisk, fordi den tilsynelatende økte tilgjengeligheten til veilederne var større enn den faktiske tilgjengeligheten. I tillegg medførte den økte tilgjengeligheten at digitalt kompetente brukere i større grad enn mindre digitalt kompetente brukere klarte å nyttiggjøre seg denne, noe som i neste omgang kunne medføre at det ikke nødvendigvis var de som trengte hjelpen mest som fikk hjelp først (s. 5). Dette er i tråd med Røhnbæks (2016) funn av at det i størst grad er de som sier ifra som blir sett og hørt (s. 299), og jeg vil i kapittel 4.4 drøfte videre hvordan ulikheter i digital kompetanse kan fungere som en ulikhetsforsterker.

Ifølge Løberg (2021), har ikke digitaliseringen eliminert ressursutfordringene i Nav, og veilederne opplever fortsatt stort tids- og arbeidspress. Dette kan påvirke oppfølgingen og kommunikasjonen, jamfør drøftingen i kapittel 4.1. Hvorvidt det som regnes som effektivt i en travel arbeidshverdag med stor grad av kortsiktig målstyring også er effektivt i det lange løp, er vanskelig å si. Mange av Navs brukere har behov for langvarig og tett oppfølging, noe som ut fra måleverktøyenes logikk er lite effektivt. Kanskje er det nettopp her de digitale, standardiserte løsningene kommer til kort, og behovet for sosialfaglig kompetanse hos veilederne gjør seg gjeldende. Det er i alle fall viktig å stille kritiske spørsmål, og være bevisst at de digitale systemene innebærer en logikk og et verdisett som ikke alltid er så synlig.

4.4 Digital kompetanse som ulikhetsforsterker

Ifølge Navs nettsider er ett av fem hovedmål for Nav «god service tilpassa brukaren sine føresetnader og behov» (Nav, 2022). Dette er en forlengelse av det velferdsstatlige prinsippet om å skape likeverdige offentlige tjenester, noe som skal innebære like gode tjenester og like god tilgang på tjenestene for alle, så vel som resultatlikhet (Berg et al., 2015, s. 33). Navs brukere er en heterogen gruppe, som omfatter mennesker i alle aldre, fra alle sosiale lag, med ulikt utdanningsnivå og ulike behov. I møte med stadig mer digitaliserte tjenester, oppstår ytterligere ulikhetsmarkører, noe som utfordrer målet om likeverdige tjenester.

Zhu og Andersen (2020) identifiserer i sin studie fem ulike grupper brukere som kan ha utfordringer med å bruke digitale løsninger i sin kontakt med Nav; (1) brukere med manglende digital tilgang, for eksempel i form av at de ikke har Bank-ID eller at de ikke har råd til smarttelefon eller datamaskin, (2) brukere med lav digital kompetanse, (3) brukere med helseutfordringer, som på grunn av funksjonshemming, lesevansker eller psykiske vansker ikke er i stand til å forstå og håndtere Navs digitale løsninger på egen hånd, (4) brukere som er skeptiske eller mistroiske til de digitale løsningene, og derfor ikke ønsker å bruke dem og (5) brukere som har lav systemforståelse og vansker med å forstå byråkratisk og standardisert språk, ofte unge klienter og innvandrere (s. 351-352).

Digitalisering kan bidra til ulikhet både ved at det krever ferdigheter og fysisk tilgang (Hansen et al., 2018, s. 68). I Zhu og Andersens kategorisering mangler brukerne gruppe 2, 3 og 5 ferdighetene som kreves, og gruppe 1 mangler fysisk tilgang til å ta i bruk digitale tjenester. Årsakene til denne ulikheten er mangfoldig, som Zhu og Andersen (2020) viser. I porteføljen til hver enkelt veileder i Nav, vil det være brukere som mangler ferdigheter eller

fysisk tilgang til digitale tjenester, og det vil være brukere som har både ferdigheter og tilgang til å nyttiggjøre seg disse. Brukerne vil dermed ha ulike muligheter til å nyttiggjøre seg muligheten for direkte kontakt med veilederen sin, og digitaliseringen kan på denne måten medføre at veilederens tid og oppmerksomhet i større grad blir viet ressurssterke brukere enn ressurssvake brukere (Løberg, 2021, s. 5). Dersom dette er tilfelle, er det stikk i strid med kanalstrategiens mål, som er å frigjøre ressurser til sistnevnte gruppe. Det oppfyller heller ikke prinsippet om likeverdige tjenester.

Som tidligere drøftet, kan høyt arbeidspress bidra til at veiledere velger å kontakte brukere over digitale plattformer framfor ved ansikt-til-ansikt-møter eller over telefon. En annen konsekvens av høyt arbeidspress kan være at veiledere ikke klarer å fange opp de brukerne som ikke tar kontakt over digitale plattformer. Dette gjør seg kanskje særlig gjeldende i en arbeidshverdag der det forventes at brukerne er i stand til å nyttiggjøre seg mulighetene som skapes av de digitale plattformene. Når brukerne ikke er i stand til å kommunisere over digitale plattformer, reduseres tilgjengeligheten til veileder betraktelig. For å komme i kontakt med veilederen sin, eller med Nav mer generelt, må brukeren da enten møte opp på Nav-kontoret, sende brev til Nav-kontoret eller ringe kontaktsenteret (Meld. St. 33 (2015-2016), s. 32).

Som følge av kanalstrategien har åpningstiden ved publikumsmottakene på Nav-kontorene blitt kraftig redusert, noe som fører til redusert tilgjengelighet for drop-in-henvendelser. Tilgjengelighet er et problem også for henvendelser via Nav kontaktsenter, særlig når disse omhandler sosiale tjenester. I Helsetilsynets (2021) rapport basert på undersøkelser av tilgjengelighet til sosiale tjenester, blir det satt søkelys på at forsøk på å sette bruker i kontakt med Nav-kontoret per telefon sjelden lykkes, fordi Nav-kontorene ikke besvarer henvendelsene eller ikke har en fungerende vakttelefon. Den videre rutinen er da at Nav kontaktsenter sender en melding til Nav-kontoret. Fordi sosiale tjenester anses som svært sensitive, skal det ikke kommuniseres om slike tjenester gjennom de statlige digitale plattformene, og meldingene som sendes blir derfor ofte diffuse og sier lite spesifikt om hjelpebehovet til brukeren som har tatt kontakt (s. 2). Alle skriftlige, digitale henvendelser til veiledere skal besvares innen 48 timer (Røhnebæk, 2016, s. 300), uansett om henvendelsen kommer direkte fra bruker, fra henvendelse i publikumsmottak eller via Nav kontaktsenter. Likevel vil tilgjengeligheten til tjenestene være bedre for de brukerne som har mulighet til å ta kontakt via digitale plattformer, fordi de slipper det mellomleddet publikumsmottaket og Nav kontaktsenter utgjør. Et ytterligere ulikhetsaspekt som oppstår i forlengelsen av dette, er at

brukere som er avhengige av å møte opp på Nav-kontoret ikke har samme mulighet til diskresjon i sin kontakt med Nav som brukere som kan ta kontakt over digitale kanaler (Lundberg & Syltevik, 2016, s. 163). Dette betyr at selv om brukerne skulle få like god hjelp ved å møte opp på Nav-kontoret som ved å ta i bruk digitale tjenester på egenhånd, vil digital kompetanse være en ulikhetsmarkør som forplanter seg også til andre områder.

Sett ut fra et tilgjengelighetsperspektiv kan digitaliseringen i Nav altså bidra til ytterligere marginalisering av utsatte brukergrupper. I møte med krav og forventninger knyttet til bruken av de digitale løsningene, så vel som høyt arbeidspress, blir presset på veilederne enda større fordi det er nettopp veilederne som er i posisjon til å fange opp disse brukerne.

5.0 Avslutning

Jeg har i denne oppgaven funnet at digitaliseringen i Nav endrer kommunikasjonen mellom veiledere og brukere. Denne endringen skjer på flere nivåer, og har flere ulike konsekvenser. På et teoretisk nivå, uttrykt gjennom Batesons begreper, blir kommunikasjonen mer digital, og mindre analog. Dette innebærer blant annet at det kommuniseres mer om innhold, og mindre om relasjon. Samtidig blir muligheten for å gi og få tilbakemelding i interaksjonen blir redusert. Veileder og brukers mulighet til sammen å skape en felles forståelse reduseres også tilsvarende. Disse endringene i kommunikasjonen er ikke nødvendigvis positive eller negative i seg selv, men krever nye måter å forstå og jobbe med kommunikasjon på. Relasjon og tillit, som er viktige elementer i sosialt arbeid og oppfølgingsarbeid i Nav, må bygges på nye måter. Dette krever bevissthet og kreativitet hos den enkelte veileder, men også i fagmiljøene på Nav-kontorene og i Nav som organisasjon.

Videre har jeg funnet at styringsverktøy, måleparametre og politiske føringer har satt nye rammer for oppfølgingsarbeidet i det digitaliserte Nav, og dette påvirker hvordan kommunikasjonen mellom veileder og bruker foregår. Ønsket om effektiv tjenesteyting kan virke positivt ved at brukere har direkte tilgang til å ta kontakt med veilederen sin over digitale kanaler. Imidlertid kan det også stilles spørsmål ved hvorvidt de parametrene som blir brukt for å måle effektiviteten faktisk vil være effektive i det lange løp. Digitaliseringen av tjenestene og kommunikasjonen kan også medføre høyere arbeidspress hos veilederne, så vel som mindre rom for faglige vurderinger og individuell tilpasning.

Jeg har også funnet at digitaliseringen påvirker ulike brukergrupper ulikt. Kommunikasjon med veileder ved bruk av digitale kanaler fungerer godt for mange, men ikke for alle. Ressurssterke brukere som kan nyttiggjøre seg mulighetene som skapes av digitaliseringen, vil kunne få bedre oppfølging og et bedre tjenestetilbud. Brukere fra utsatte grupper, med utfordringer knyttet til eksempelvis digital kompetanse, språk eller kognitive utfordringer, vil kunne bli enda mer utsatte enn før. Ulikhetene vil dermed kunne øke, og prinsippet om likeverdige tjenester utfordres. Brukere som ikke selv kan ta i bruk det digitale, kan ikke følges opp over digitale plattformer, og det blir dermed opp til veilederne å fange opp og skape alternative kanaler for kontakt med disse.

Litteraturen som omhandler digitalisering i Nav viser at digitaliseringen påvirker kommunikasjonen mellom veiledere og brukere på både positive og negative måter, og i mange tilfeller fant jeg at én og samme studie trakk fram begge sider. Dette kan forstås som et

uttrykk for at digitalisering er et komplekst felt å utforske, og at mange av følgene av digitaliseringen er uintenderte og skjult for både brukere, veiledere og ledere i Nav. Det er derfor viktig at det forskes videre på konsekvensene av både digitaliseringen som allerede har skjedd og framtidige digitaliseringsprosesser, slik at digitaliseringen ikke blir noe som påføres fagfeltet, men heller noe som bidrar til positiv endring og nye muligheter for god kommunikasjon og brukeroppfølgning.

6.0 Referanser

- Barth, T., Børtveit, T. & Prescott, P. (2001). *Endringsfokusert rådgivning*. Gyldendal akademisk.
- Bateson, G. (1972). *Steps to an ecology of mind*. Intertext Books.
- Bateson, G. (2002). *Mind and Nature: A Necessary Unity*. Hampton Press.
- Berg, B., Ellingsen, I. T., Levin, I. & Kleppe, L. C. (2015). Hva er sosialt arbeid? I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid: En grunnbok* (s. 19-35). Universitetsforlaget.
- Breit, E., Egeland, C., Løberg, I. B., & Røhnebæk, M. T. (2021). Digital coping: How frontline workers cope with digital service encounters. *Social Policy & Administration*, 55(5), 833–847. <https://doi.org/10.1111/spol.12664>
- Dalland, O. (2017). *Metode og oppgaveskriving* (6. utg). Gyldendal akademisk.
- Ellingsen, P., Eriksson, R. & Røn, M. (2020). Førstelinjearbeid i en digital tid – om hvordan elektronisk saksbehandling påvirker arbeidet til veilederen i den norske arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). *Tidsskrift for arbeidsliv*, 22(4), 71-85. <https://doi.org/10.7146/tfa.v22i4.124215>
- Fellesorganisasjonen (FO). (2019). *Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere*. <https://www.fo.no/getfile.php/1311735-1585635696/Dokumenter/Din%20profesjon/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf>
- Fugletveit, R. & Lofthus, A.-M. (2021). From the desk to the cyborg's faceless interaction in The Norwegian Labour and Welfare Administration. *Nordisk välfärdsforskning*, 6(2), 77-92. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-4161-2021-02-01>
- Glemmestad, H. (2021). *Oppfølgingsarbeid i NAV: Sosialt arbeid på NAV-kontoret*. Fagbokforlaget.
- Hansen, H.-T., Lundberg, K., & Syltevik, L. J. (2018). Digitalization, Street-Level Bureaucracy and Welfare Users' Experiences. *Social Policy & Administration*, 52(1), 67–90. <https://doi.org/10.1111/spol.12283>

- Helsetilsynet. (2021). «Hei, og velkommen til Nav! Gjelder det økonomisk sosialhjelp, midlertidig botilbud eller andre sosiale tjenester, tast 1». *Undersøkelse av Nav Kontaktsenter 2020-2021. Del av den landsomfattende undersøkelsen av tilgjengelighet til sosiale tjenester i Nav.* (Rapport fra Helsetilsynet 5/2021). Statens helsetilsyn.
<https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/rapport-fra-helsetilsynet/2021/hei-og-velkommen-til-nav-gjelder-det-okonomisk-sosialhjelp-midlertidig-botilbud-eller-andre-sosiale-tjenester-tast-1/>
- Jensen, P. & Ulleberg, I. (2019). *Mellom ordene. Kommunikasjon i profesjonell praksis* (2. utg). Gyldendal.
- Lundberg, K. G & Syltevik, L. J. (2016). Everyday interaction at the front-line: The case of the Norwegian all-in-one bureaucracy. *Journal of Organizational Ethnography*, 5(2), 152-166. <https://doi.org/10.1108/JOE-12-2015-0026>
- Løberg, I. B. (2021). Efficiency through digitalization? How electronic communication between frontline workers and clients can spur a demand for services. *Government Information Quarterly*, 38(2), 101551. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101551>
- Løberg, I. B. & Egeland, C. (2021). ‘You get a completely different feeling’ – an empirical exploration of emotions and their functions in digital frontline work. *European Journal of Social Work*. <https://doi.org/10.1080/13691457.2021.2016650>
- Meld. St. 33 (2015-2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Arbeids- og sosialdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017/>
- Nav. (2019, 1. desember). *Arbeidsområder i NAV*.
<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/sok-jobb-i-nav/nav-som-arbeidsgiver/arbeidsomrader-i-nav>
- Nav. (2022, 28. april). *Kva er NAV?* <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/kva-er-nav>
- Røhnebæk, M. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(4), 288–304. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01>

- Røhnebæk, M. T. & Løberg, I. B. (2021). Kontroll eller samhandling? *Nytt norsk tidsskrift*, 38(1-2), 73–85. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2021-01-02-07>
- Skjefstad, N. (2013). Er det rom for sosialt arbeid i Nav? *Fontene forskning*, 6(1), 76-88. <https://fonteneforskning.no/pdf-15.19409.0.3.0340dfefe6>
- Sosialtjenesteloven. (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2009-12-18-131)*. Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2009-12-18-131>
- Store norske leksikon. (2022, 2. mars). *Gregory Bateson*. https://snl.no/Gregory_Bateson
- St. prp. nr. 46. (2004-2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-46-2004-2005-/id210402/>
- Zhu, H. & Andersen, S. T. (2021). ICT-mediated social work practice and innovation: professionals' experiences in the Norwegian Labour And Welfare Administration. *Nordic Social Work Research*, 11(4), 346-360. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2020.1740774>
- Aasback, A. W. (2021). Digitalt eller analogt? Nav-veilederes vurderinger rundt kommunikasjonskanaler i oppfølgingsarbeidet. *Fontene forskning*, 14(2), 30-42. <https://fonteneforskning.no/pdf-15.108062.0.3.204189dcb4>
- Aasback, A. W. (2022). Platform social work – a case study of a digital activity plan in the Norwegian Welfare and Labor Administration. *Nordic Social Work Research*. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2022.2045212>

