

# Innbyggernes møte med en digitalisert offentlig forvaltning<sup>R</sup>

---

## SAMMENDRAG

© 2024 Tone Bratteteig, Guri Verne, Johanne Svanes Oskarsen



Digitalisering av offentlig forvaltning innebærer endring av arbeidsprosesser gjennom automatisering og flytting av arbeidsoppgaver. I denne artikkelen diskuterer vi arbeidet som inngår i offentlige tjenester, og argumenterer for at digitalisering og automatisering av arbeidet i forvaltningen ikke gjør at arbeidet blir borte: Det deles opp, flyttes og omfordes. Innbyggerne trekkes inn i arbeidet gjennom selvbetjeningsløsninger der de særlig utfører

digitiseringsarbeid de kanskje ikke har kompetanse til å gjøre. Automatisering gir ofte manuelle restoppgaver, mens de automatiserte arbeidsoppgavene blir usynlige. Digitaliseringsprosesser som kobler sammen flere digitale systemer, gjør systemene komplekse og uoverskuelige. Artikkelen bygger på to empiriske studier av innbygges kommunikasjon med forvaltningen og diskuterer digitalisering av offentlig forvaltning sett fra innbyggernes side.

Bratteteig, T., Verne, G., & Svanes Oskarsen, J. Innbyggernes møte med en digitalisert offentlig forvaltning. *Magma*, 27(2). <https://doi.org/10.23865/magma.v27.1442>

Korresponderende forfatter: [tone@ifi.uio.no](mailto:tone@ifi.uio.no)



**Tone Bratteteig** er professor ved Institutt for informatikk ved UiO. Hun forsker på brukermedvirkning i design av IT: hvordan vi kan forstå IT-brukere og deres hverdag, og hvordan denne innsikten kan brukes til å designe bedre IT-støtte til deres aktiviteter.



**Guri Verne** er førstelektor ved Institutt for informatikk ved UiO. Hun er informatiker og interessert i hvordan digital teknologi virker i praksis, i bruk for folk, og om teknologien kunne vært designet annerledes. Hun har forsket på hvordan digitalisering i skatteetaten og Nav endrer hva innbyggerne må forstå og gjøre selv for å kunne bruke selvbetjenings-tjenestene deres.



**Johanne Svanes Oskarsen** er doktorgradsstipendiat ved Institutt for informatikk ved UiO. Hun forsker på hvordan digitalisering fungerer i praksis for førstelinjeansatte i Nav. Hun er opptatt av hvordan systemer kan støtte arbeidspraksis i organisasjoner og hvilken betydning det kan ha når de ikke gjør det.

## Introduksjon

Digitalisering av offentlig forvaltning innebærer endring av de offentlige organisasjonene og de tjenestene de tilbyr innbyggerne. En digitalisert offentlig forvaltning har som mål å støtte opp om demokratiet og velferdssamfunnet og sikre borgerne et godt liv. Digitaliseringen skal bidra til bedre og mer tilgjengelige tjenester til innbyggerne og effektivisere arbeidet internt i forvaltningen.

Digitalisering av offentlig forvaltning er ikke noe nytt – digitaliseringen<sup>1</sup> har pågått lenge, og det er lite sannsynlig at den er overstått med det første (Ribes, 2022). Allerede i 1958 innførte likningskontorene på Vestlandet datamaskinen EMMA til å beregne skatt for cirka 1 million skattytere (Jansen & Schartum, 2008). I 1978 innførte Trygdeetaten det digitale systemet Infotrygd for å beregne trygd. Med Infotrygd var det ikke noe i veien for at både regler og utregninger kunne håndtere flere spesialtilfeller og unntak. Dette gjorde at trygdeberegningene ble så kompliserte at det ikke lenger var praktisk mulig å regne dem ut for hånd. På 1980-tallet begynte Skatteetaten arbeidet for å snu ansvaret for å levere inn opplysningene for skatteberegningen fra innbyggerne til å få arbeidsgivere, offentlige institusjoner, banker og forsikringselskaper mv. til å rapportere til dem, slik at skattebetalerne kunne få en forhåndsutfylt selvangivelse. Etter hvert er den forhåndsutfylte skattemeldingen blitt helt automatisk og fungerer så godt at rundt 500 000 skattebetalere (Lindvoll, 2023) ikke engang sjekker at tallene stemmer. Skattemeldingen genereres automatisk

fra data fra pålitelige kilder, det vil si fra der dataene oppstår (arbeidsgivere, banker mm.). Dette har gjort at Skatteetaten kan gi ut skatteoppgjøret raskere og bruke ressurser de før brukte til å sjekke selvangivelser, til å etterforske skatteunndragelser og økonomisk kriminalitet. Den automatiske skattemeldingen har også gjort at mange skattebetalere ikke forstår skattesystemet: Det at vi ikke lenger trenger å fylle ut et skjema og regne ut skatten, kan også ses som en effektiv avlæring av kompetanse om skatt i befolkningen (Verne & Bratteteig, 2016).

## Skattereglene kan sammenliknes med barneleken puttekasse, der barnet skal passe ulikt formede klosser til tilsvarende formede hull.

I denne artikkelen diskuterer vi digitalisering av offentlig forvaltning sett fra innbyggenes side. Vi har som utgangspunkt at forvaltningen i et fungerende demokrati må ha tillit i befolkningen og være forståelig for innbyggerne, slik at de blir kompetente og myndiggjorte og kan delta aktivt i demokratiet. Det er derfor viktig at digitalisering av forvaltningens kommunikasjon med innbyggerne opprettholder og styrker denne tilliten. Vi legger et arbeidsperspektiv på digitalisering i forvaltningen:<sup>2</sup> Vi er opptatt av hvilke arbeidsoppgaver som automatiseres, og hvordan, samt hvem som utfører hvilke arbeidsoppgaver.

Vi baserer artikkelen på studier av innbyggenes kommunikasjon med Skatteetaten og Nav fra 2010 til i dag.<sup>3</sup> I det følgende beskriver vi kort de empiriske studiene, og deretter presenterer vi en analyse som vektlegger endringer i arbeidet knyttet til offentlige tjenester sett fra innbyggenes side.

### Digitalisert kommunikasjon med forvaltningen

Vår første casestudie dreier seg om digitalisering av Skatteetaten og deres automatisering av skatt og selvbetjening for innbyggerne. Å betale skatt er en plikt som man ikke kan velge å la være, heller ikke når mesteparten av prosessen er automatisert (Verne, 2015; Verne & Bratteteig, 2016). Bakgrunnen for vår studie var at Skatteopplysningen i 2011 mottok 2,7 millioner telefoner fra innbyggerne om skatte spørsmål selv om de da hadde fått tilsendt en forhåndsutfylt, digital skattemelding. Av disse henvendelsene handlet 1,7 millioner om personskatt. Vi lurte på hva de spurte om, og casestudien ble gjennomført med intervjuer og «med-

lytt» til nesten 500 telefonsamtaler til Skatteopplysningen (Verne, 2015).

Overraskende nok var det ikke så mange spørsmål om vanskelige skattesaker som vi ventet. Mange av spørsmålene dreide seg om hvordan innbyggernes livssituasjon og omstendigheter passet til skattereglene. En innbygger kan kjenne reglene på et område, men ikke vite hvordan de slår ut i sin livssituasjon, under sine omstendigheter. Et eksempel er en telefon fra en ung kvinne som hadde fått krav om restskatt som hun ikke hadde forventet og ikke hadde råd til å betale. I samtalen med veilederen viste det seg at restskatten var knyttet til mottatt pendlerfradrag. Innringeren hadde vært syk en periode året før, og mens hun var syk og mottok sykelønn, pendlet hun ikke, og dermed mistet hun fradraget for denne perioden. En annen innringer åpnet samtalen med å fortelle at han hadde lite igjen av trygden å leve for hver måned. Under samtalen kom det fram at han nylig var blitt enkemann og hadde to små barn. Veilederen valgte å endre opplysningene i skattekortet hans underveis i samtalen så han slapp å finne ut av selvbetjeningstjenestene i denne vanskelige livssituasjonen. En tredje innringer skulle gå av med pensjon og hadde fått tips om å oppdatere skattekortet sitt. Hun visste ikke hva hun skulle føre hvor i skjemaet, og hadde mange spørsmål: «Hva regnes som inntekt? Hva skal i post 5.1? Hva med kostnader for å refinansiere lån?» Hun fikk gode svar og dessuten tips om å sjekke hva som står oppført som bankinnskudd i skattekortet. Hun avsluttet med: «Dette er ikke så lett. Jeg hadde ikke klart dette uten deg!» Telefonveilederne i Skatteopplysningen vil ofte tipse om mulige fradrag eller krav som innringerne kanskje ikke er kjent med, basert på det de forteller under samtalen – for eksempel vil en som snakker svensk, kunne bli minnet om utlendingsfradraget selv om telefonsamtalen handler om noe annet.

Mange av spørsmålene til Skatteopplysningen handler om «hvordan passer jeg til denne regelen, under disse omstendighetene». Skattereglene kan sammenliknes med barneleken puttekasse, der barnet skal passe ulikt formede klosser til tilsvarende formede hull. I skattesaker må vi forstå hvilke deler av livet vårt som er relevante for skatteberegning, og hvordan vi skal rapportere dem i skattemeldingen. Mange innbyggere tar kontakt med skatteetaten for å be om bekreftelse på at de har gjort alt riktig. Det har de ofte gjort, men de vil dobbeltsjekke for å være på den sikre siden.

Vårt andre eksempel er hentet fra studier av digitalisering av Nav. En viktig motivasjon for deres digitalisering er å legge til rette for at de fleste innbyggere bruker selvbetjeningsløsninger der det er mulig, slik at de ansatte i Nav skal få bedre forutsetninger for å jobbe med de vanskelige sakene som krever skjønn (Verne et al., 2022a). Den første casestudien fokuserte på hvordan digitalisering oppleves i praksis, og er basert på intervjuer av ansatte og brukere av Navs tjenester i perioden 2019–2022 (Oskarsen, 2020).

For å opprettholde tillit i befolkningen er det viktig at like saker behandles likt, og derfor spiller dokumentasjonen i sakene en svært viktig rolle i saksbehandlingsprosessene (Oskarsen, 2024). I samarbeid med sine klienter samler veilederne i Nav ulike typer dokumentasjon for

å forberede klientens sak slik at saksbehandlerne i Nav kan beslutte om vedkommende er berettiget til en av Navs tjenester eller økonomiske ytelser. Innbyggernes saker består av mange ulike typer digital dokumentasjon, og digitaliseringen gjør det mulig å distribuere arbeidet med å finne og legge inn informasjon til innbyggerne og andre eksterne (f.eks. lege, arbeidstiltak). Navs veiledere har ansvar for å følge opp klientene til beslutning er tatt, og noen veiledere har opptil 200 klienter. Selvbetjeningsløsningene som brukes for selvrapportering i oppfølgingen, er enkle å bruke, så enkle og lite krevende at mange klienter ser på dem som lekser mer enn del av samarbeidet med Nav om å komme fram til riktig ytelse (Oskarsen et al., 2024).

## Hvordan skal man vite om reglene som styrer rettigheter og plikter, hvis de er automatisert vekk?

Noen ytelser og stønader fra Nav krever hjelp fra veileder, andre kan innbyggerne søke på selv, og noen ytelser kommer automatisk. Også det å søke om ytelser eller stønader hos Nav krever puttekasse-forståelse for hvordan ens eget liv passer til Navs kategorier og klassifikasjoner. De fleste innbyggerne kjenner til de store linjene i stønader fra velferdsstaten, for eksempel vet de fleste at de kan få sykepenge når de er syke, eller barnetrygd når de får barn. Selvbetjening er tilsynelatende lett, men det rigide regelverket gjør at det er lett å gjøre feil i søknaden og ikke ta med all nødvendig informasjon. Hvis innbyggerne ikke vet at Nav tilbyr støtte i de omstendighetene de befinner seg i, vil de sannsynligvis ikke søke – eller undersøke – ytelser hos Nav (Rubenstein & Bloch, 1978). Også automatiserte trygdeytelser kan medføre problemer. Et eksempel er barnetrygden, som kommer automatisk etter fødsel: nybakte foreldre vet ofte ikke at de må melde fra til Nav hvis de skal reise til utlandet og at det er begrensninger på hvor lenge de kan være utenlands og fremdeles motta barnetrygd.

Vår forskning omfatter også studier av bruken av Navs chatbot Frida fra den ble lansert i 2018 og til i dag (Simonsen et al., 2020; Verne et al., 2022b). Denne studien omfatter omkring 10 000 logger av reelle chatbot-samtaler med innbyggere, i tillegg til intervjuer med telefon- og chat-veiledere samt chatbot-trenere (Steinstø, 2020; Simonsen, 2019; Løkken, 2023). Studien inkluderte også tilgang til chatbotens beregningsalgoritmer slik at det har vært mulig å finne ut hvorfor den har svart som den har gjort. Chatboten Frida svarer på spørsmål fra innbyggerne hele døgnet og i helgene, også når tjenestene for telefonsamtale og chat med en veileder er stengt. Mange er skeptiske til chatboten, men hvis det er lange ventetider for å snakke med en person på telefon

eller chat, er det flere innbyggere som prøver chatboten – og noen ganger får de de svarene de trenger (Øien, 2022; Eide, 2023). Frida svarer ikke på spørsmål om individuelle innbyggers saker, den brukes anonymt. Den svarer greit på enkle spørsmål som angår et av Navs ytelsesområder ved å henvise til den regelen det er sannsynlig at innbyggeren spør om (Simonsen et al., 2020). Svarene er derfor alltid korrekte, men det er ikke alltid de er utfyllende svar på det innbyggeren spør om. Det å «jobbe» for å finne ut hvordan man skal stille spørsmål til en chatbot, og hvordan svaret skal forstås (Verne et al., 2022b), kan også ses som arbeid som må utføres av dem som bruker chatboten.

Frida svarer på mange henvendelser og letter presset på Navs kontaktsenter ettersom de ikke lenger trenger å bruke tid på de enkle spørsmålene og kan bruke ressursene på mer kompliserte spørsmål.

Chatboten svarer bedre på flere spørsmål i dag enn da den ble lansert i 2018. Den endres kontinuerlig ved at flere spørsmåleksempler mates inn, slik at det blir flere sjanser for at spørsmålene som stilles, passer til de svarene som er lagt inn (dvs. stikkord som peker på regler). Men fremdeles er det mange som ikke får svar på spørsmålene fordi de ikke stiller dem «riktig», altså at de bruker spørsmålsformuleringer det ikke er laget svaralternativer til (Verne et al., 2022b; Øien, 2022; Eide, 2023).

### Arbeidet blir ikke borte

Digitalisert automatisering splitter opp arbeidsprosesser i flere, mindre oppgaver der noen av oppgavene utføres automatisk. Noen arbeidsoppgaver er enkle å automatisere, og oppsplitting av en arbeidsprosess i mindre oppgaver er ofte begrunnet i hva som kan automatiseres og ikke. Digitale offentlige tjenester består av noen oppgaver som blir utført automatisk, noen som blir utført av ansatte i forvaltningen, og noen som blir utført av innbyggerne gjennom digitaliserte selvbetjeningsløsninger. Digitalisering flytter noe av arbeidet ut av organisasjonen, til eksterne, og flere blir involvert i arbeidsprosessen. Innbyggerne gjør digitaliseringsarbeid og legger inn data i de offentlige digitale systemene gjennom selvbetjeningsløsninger. Våre studier viser at selv om arbeidsoppgaver blir automatisert eller delegert til andre, kan de likevel kreve oppmerksomhet (f.eks. av Navs veiledere) for å sjekke om oppgavene er utført, og for å kontrollere kvaliteten.

Arbeidet blir ikke borte: Det splittes opp, flyttes og omfordeles. Selv om skatt er nesten helautomatisk i Norge, er det noen oppgaver som må utføres av innbyggerne selv, for eksempel det å sende inn dokumentasjon på fradrag i noen, men ikke alle tilfeller. Verne (2015) argumenterer for at oppgavene innbyggerne må utføre, ofte er rester etter automatiseringen. Disse restoppgavene er ikke logiske for dem som må gjøre dem, siden de er begrunnet i automatiseringen, altså i hva som *ikke* har latt seg automatisere. Restoppgavene er ikke logisk begrunnet i saken eller arbeidet, og de kan også kreve kompetanse om skatt som innbyggerne sjelden innehar. Verne (2015) foreslår at automatisering av deler av en arbeidsprosess heller tar utgangspunkt i det som er logisk for dem som utfører arbeidet, og ikke hva som er lett å automatisere eller logisk teknisk sett (Verne

& Bratteteig, 2016; Oskarsen et al., 2024). Hvis helheten i arbeidsprosessen er forståelig, kan automatikken oppleves som en forståelig forenkling av arbeidet.

## Automatisering gir ofte manuelle restoppgaver som virker ulogiske for dem som skal gjøre dem.

### Arbeidet blir usynlig

Mange automatiske oppgaver er usynlige for brukerne og foregår i bakgrunnen, et enkelt eksempel er bankautomatens kontroll av at du har penger på kontoen, før den lar utbetaling skje. Når automatikken er usynlig, blir oppgavene den utfører, verken lette å identifisere eller forstå. All automatikk inneholder en fare for at vi mister oversikt over hva som foregår. Dette gjør det vanskeligere å forstå når noe er galt, hva som er galt, og hvordan vi kan agere (Bainbridge, 1982). Hvis vi ikke har innsikt i arbeidsprosessen og dens rutineforløp, vil vi mangle kompetanse til å forstå og håndtere en unormal situasjon eller en krise. Vi ser at dette kan gjelde for digitaliseringen av skatt: De fleste innbyggerne trenger ikke å gjøre noe særlig med egen skatt før det eventuelt kommer en uventet melding fra skatteetaten, ofte i form av restskatt. Da vet de ikke bakgrunnen for hva som har skjedd, eller hva de må gjøre, og hvorfor. De færreste har tilstrekkelig innsikt i skatteregelveverket til at de finner ut av det uten hjelp. Det at selvbetjeningsløsningen framstår overfor innbyggerne som enkeltoppgaver uten en forståelig sammenheng (Verne, 2015; Verne & Bratteteig, 2016), bidrar til at innbyggerne ikke har – eller kan opparbeide – nødvendig kompetanse for å utføre arbeidet. Vi vil argumentere for at digitalisering og automatisering av offentlige tjenester slik at de blir nesten usynlige for innbyggerne, kan gjøre innbyggerne mindre kompetente i å forstå tjenestene og hensikten med dem, og dermed også i hvordan forvaltningen ivaretar demokratiet. Hvordan skal man vite om reglene som styrer rettigheter og plikter, hvis de er automatisert vekk?

Tidligere i artikkelen viste vi til innføringen av Infostrygd i 1978, som medførte at trygdeberegningen ble for kompleks til å kunne gjøres manuelt. Også våre undersøkelser av skatt viser at digitalisering ofte innebærer mer komplekse beregninger og mer komplekse digitale systemer ved at flere systemer er koblet sammen og brukes av flere. Å koble flere digitale systemer sammen kan gjøre at informasjon bare må lagres ett sted, i ett system, men at den brukes i andre systemer, av andre brukere. Det gjør det enklere å sikre at informasjonen er riktig, fordi den skal oppdateres bare ett sted, men det gjør det vanskeligere å spore opp feil og rette dem, siden det kan kreve kjennskap til den interne

strukturen i det større systemet – og mange systemer skjuler jo den indre kompleksiteten for brukerne. Vi vil argumentere for at bedre innsikt i maskineriet i tekniske løsninger setter brukerne bedre i stand til å bruke dem og vurdere deres nytte og pålitelighet. For eksempel vil innsikt i sannsynlighetsberegningene og datastrukturen i Navs chatbot kunne gi brukerne innsikt i hvilket spørsmål den svarer på, slik at brukerne kan endre formuleringen hvis den ikke har svart på det de mente å spørre om (Verne et al., 2022b).

### Selvbetjening er for amatører

Mange digitaliseringsprosesser introduserer selvbetjeningsløsninger for publikum, og flytter dermed arbeid som før ble gjort internt av kompetente medarbeidere, til publikum som ikke har denne kompetansen. Selvbetjening gjøres altså av amatører og må derfor designes for brukere uten kompetanse på saksområdet. I våre studier av chatboten Frida har vi sett at innbyggerne ikke kjenner til hva Nav støtter, eller hva Nav kaller de ulike ytelsene. Også i spørsmålene til Skatteopplysningen så vi at det er vanskelig å vite hva man kan få, før man vet hva som tilbys. I vår analyse av logger av chatbot-samtaler så vi at det krever kompetanse å stille gode spørsmål som kan besvares av chatboten (Verne et al., 2022b). Ideelt sett burde en chatbot fungere som en god bibliotekar ved å finne ut hvilket spørsmål du *egentlig* ønsker svar på, slik en god bibliotekar finner riktig bok til deg (Taylor, 1968).

Det kan uansett være en utfordring at innbyggerne må benytte et system de ikke kjenner fra før, på et offentlig område som de i beste fall bare har allmenne kunnskaper om. I offentlige selvbetjeningstjenester er innbyggerne amatører, men her kan det være uheldig at innbyggerne ikke har kompetansen som skal til for å forstå de offentlige ordningene. Studien av Skatteopplysningen viser at innbyggere ofte bare trenger bekreftelse på at de har gjort ting riktig og forstått kravene riktig. En utfordring vil være at innbyggerne får nok kunnskaper om vilkårene for ytelsen de mottar, til at de kan passe på at de følger reglene og unngår feil som kan være kostbare.

For at digitalisering skal fungere i praksis, må innbyggerne forstå sin del av arbeidet og ha noe kompetanse om tjenesten som helhet. Vi vil argumentere for at den nødvendige kompetansen for å utføre oppgavene i en selvbetjeningsløsning må ligge i teknologien. Vi kan forstå selvbetjening basert på forskning om Do-It-Yourself (DIY/gjør-det-selv): DIY-teknologier krever lite kompetanse fra sine brukere siden hele poenget med DIY er at brukerne er amatører. Watson og Shove (2008) bruker maling som eksempel: Moderne maling gjør at amatører kan male overflater som ser fine ut, ved at malingen i seg selv kompenserer for manglende malekompetanse hos brukerne. Tilsvarende bør selvbetjeningsløsninger ikke kreve noe særlig kompetanse fra brukerne og designes for å kompensere for dette gjennom sin støtte (Verne & Bratteteig, 2016; Dyngeland, 2023). I våre studier av skatt viste det seg at innbyggere som hadde erfaring med å fylle ut den gamle, manuelle selvangivelsen, forsto mer av skattesystemet (Verne, 2015). Også andre studier viser at forståelse av forvaltningen og dens tjenester og rolle i velferdssamfunnet er viktig for vellykket selvbetjening, og viktigere enn digital kompetanse (Breit & Salomon, 2015).

### Oppsummering og konklusjon

I denne artikkelen har vi vært opptatt av publikums opplevelser i møte med den digitale forvaltningen, og av det arbeidet som gjøres for at digitaliseringen skal fungere, og særlig det arbeidet innbyggerne utfører. Vi har argumentert for at digitaliseringen ikke gjør at arbeidet blir borte, men i stedet deler det opp, flytter og omfordeler det på flere mennesker og digitale systemer. Automatisering gir ofte manuelle restoppgaver som virker ulogiske for dem som skal gjøre dem. Restoppgavene er nettopp det: rester som ikke har latt seg automatisere. Automatiserte arbeidsoppgaver blir som regel usynlige og foregår ofte i bakgrunnen. Over tid blir systemer som kobles sammen med andre systemer, veldig komplekse og vanskelige å overskue og forstå – enn si å kontrollere.

## Oppmerksomheten flyttes til (å mestre) utførelsen av oppgavene med de digitale systemene, og vekk fra innholdet i arbeidsoppgavene og saksforholdet.

Digitalisering fører ofte til at det utvikles selvbetjeningsløsninger der eksterne (klienter, kunder, innbyggere) innrulleres for å utføre deler av arbeidsprosessen. De eksterne bidrar spesielt mye til digitiseringsarbeidet som er nødvendig for at digitaliseringen skal fungere. Selvbetjening letter noen oppgaver, men kan også gi nye oppgaver uten å gi en bedre forståelse for selve saken eller området det gjelder. Brukere av selvbetjeningsløsninger er ofte amatører innenfor fagområdet det er snakk om, og trenger derfor gode verktøy for å kunne utføre sin del av arbeidet på en god måte og forstå hva de gjør.

Digitalisering av forvaltningen gjør den mer effektivt internt og lokalt ved å automatisere bort og fordele arbeidsoppgaver fra de ansatte i forvaltningen til digitale systemer og innbyggere. For innbyggerne er det effektivt at forvaltningen er tilgjengelig 24/7 digitalt, men samtidig vil vi argumentere for at innbyggerne gjennom bruk av selvbetjeningsløsninger har fått mer arbeid, og at det er arbeid de strengt tatt ikke har kompetanse til å utføre. Vi mener derfor at et rent økonomisk perspektiv på effektivitet i forvaltningen må suppleres med perspektiver som omsorg, autonomi og myndiggjøring (Soma et al., 2022; Bratteteig & Verne, 2012). En digitalisering som ikke bidrar til innbyggernes myndiggjøring, er ineffektiv i et lengre perspektiv ved at innbyggerne kan miste forståelsen av forvaltningen og dens rolle i velferdsstaten og demokratiet.

Digitaliseringen av offentlig forvaltning har foregått lenge, siden slutten av 1950-årene, og den har ikke noe sluttpunkt: Det er ikke slik at vi en dag blir ferdig digitalisert (Ribes, 2022). Nye runder med digitalisering vil komme, med forbedrede digitale systemer og nye formater som innbyggerne må lære seg. Når digitaliseringen fortsetter, vil digitiserings- og digitaliseringsarbeid fortsette i overskuelig framtid. Det kan gjøre at innbyggernes oppmerksomhet i stor grad vil kunne rette seg mot selve digitaliseringen og de digitale løsningene: Oppmerksomheten flyttes til (å mestre) utførelsen av oppgavene med de digitale systemene, og vekk fra innholdet i arbeidsoppgavene og saksforholdet. Det at arbeidet knyttet til digitaliseringen tar så mye oppmerksomhet, og at de digitale løsningene er vanskelige å forstå for innbyggerne, kan begge bidra til at innbyggerne ikke forstår forvaltningen og dens rolle i velferdsstaten og demokratiet. Vi vil hevde at det kan bli et demokratisk problem.

---

## REFERANSER

- Bainbridge, L. (1982). Ironies of automation. *IFAC Proceedings Volumes*, 15(6), 129–135. [https://doi.org/10.1016/S1474-6670\(17\)62897-0](https://doi.org/10.1016/S1474-6670(17)62897-0)
- Bratteteig, T. & Verne, G. B. (2012). Conditions for autonomy in the information society: Disentangling as a public service. *Scandinavian Journal of Information Systems*, 24(2), article 3. <https://aisel.aisnet.org/sjiss/vol24/iss2/3>
- Breit, E. & Salomon, R. (2015). Making the technological transition: Citizens' encounters with digital pension services. *Social Policy & Administration*, 49(3), 299–315. <https://doi.org/10.1111/spol.12093>
- Dyngeland, H. K. (2023). *Digitalisering i praksis: En studie av arbeidsfordeling i digital selvbetjening* [Masteroppgave]. Universitetet i Oslo. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/104214>
- Eide, H. (2023). «Jeg har full forståelse for robot begrensninger. Tusen takk». *En studie av chatboten til NAV fra et tillitsperspektiv* [Masteroppgave]. Universitetet i Oslo. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/104436>
- Jansen, A. & Schartum, D. W. (2008). E-forvaltning: Perspektiver, systematikker og begreper. I A. Jansen & D. W. Schartum, *Elektronisk forvaltning på norsk* (s. 19–37). Fagbokforlaget.
- Løkken, S. (2023). «If you are a robot, may I speak to an adult?» *An exploratory case study of NAV's chatbot Frida* [Masteroppgave]. Universitetet i Oslo. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/108531>
- Lindvoll, E. (2023, 27. april). Fristen nærmer seg: Her har flest ikke sjekket skattemeldingen. *Dagsavisen*.
- Lipsky, M. (1980). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. *Politics & Society*, 10(1), 116–116. <https://doi.org/10.1177/003232928001000113>
- Marshall, C. & Rossman, G. B. (2015). *Designing qualitative research*. Sage.
- Myers, M. D. (2013). *Qualitative research in business & management* (2. utg.). Sage Publications.
- Oskarsen, J. S. (2020). Closing the loopholes: Categorizing clients to fit the bureaucratic welfare system. ACHI 2020 the thirteenth international conference on advances in computer-human interactions, November (Vol. 21). Valencia, Spania, 21–25. [https://www.iaria.org/conferences2020/filesACHI20/ACHL\\_28016.pdf](https://www.iaria.org/conferences2020/filesACHI20/ACHL_28016.pdf)
- Oskarsen, J. S. (2024). *Digitalization in practice* [PhD-avhandling]. Universitetet i Oslo.
- Oskarsen, J. S., Verne, G., Bratteteig, T. & Nordli, L. (2024). *Stuck in the loop of unemployment: How youths understand the work to get work* [under vurdering]. The 2<sup>nd</sup> European Conference on Computer-Supported Cooperative Work (ECSCW), Rimini i Italia, juni 2024.
- Ribes, D. (2022). Digitize again forever. I M. Burkhardt, D. van Geenen, C. Gerlitz, S. Hind, T. Kaerlein, D. Lämerhirt & A. Volmar (Red.), *Interrogating datafication: Towards a praxeology of data*. Transcript Verlag. <https://www.doi.org/10.1515/9783839455616>

- Rubenstein, H. & Bloch, M. H. (1978). Helping clients who are poor: Worker and client perceptions of problems, activities, and outcomes. *Social Service Review*, 52(1), 69–88. <http://www.jstor.org/stable/30015578>
- Schmidt, K. (2011). The concept of 'work' in CSCW. *Computer Supported Cooperative Work (CSCW)*, 20, 341–401. <https://doi.org/10.1007/s10606-011-9146-y>
- Schmidt, K. & Bannon, L. (1992). Taking CSCW seriously: Supporting articulation work. *Computer Supported Cooperative Work: The Journal of Collaborative Computing*, 1(1), 7–40. [https://doi.org/10.1007/978-1-84800-068-1\\_3](https://doi.org/10.1007/978-1-84800-068-1_3)
- Simonsen, L. (2019) *Når brukerdialogen automatiseres – hva blir vanskelig?* [Masteroppgave]. Universitetet i Oslo. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/80708>
- Simonsen, L., Steinstå, T., Verne, G. & Bratteteig, T. (2020). «I'm disabled and married to a foreign single mother». Public service chatbot's advice on citizens' complex lives. I S. Hofmann et al. (Red.), *Electronic participation* [ePart 2020. Lecture Notes in Computer Science, 12220]. Springer. [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-58141-1\\_11](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-58141-1_11)
- Soma, R., Bratteteig, T., Saplacan, D., Schimmer, R. & Campano, E. (2022). Strengthening human autonomy in the era of autonomous technology. *Scandinavian Journal of Information Systems*, 34(2), artikkel 5. <https://aisel.aisnet.org/sjiss/vol34/iss2/5/>
- Steinstø, T. (2020). *Bruk av chatbot i praksis: En kvalitativ studie av utfordringer ved bruk av chatbot i offentlige tjenester* [Masteroppgave]. Universitetet i Oslo. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/79645>
- Suchman, L. (2007). *Human-machine reconfigurations*. Cambridge University Press
- Taylor, R. S. (1968). Question-negotiation and information seeking in libraries. *College & Research Libraries*, 76, 251–267. <http://faculty.washington.edu/harryb/courses/INFO310/Taylor1968.pdf>
- Verne, G. (2015). *The winners are those who have used the old paper form: On citizens and automated public services* [PhD-avhandling]. Universitetet i Oslo. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/46133>
- Verne, G. & Bratteteig, T. (2016). Do-it-yourself services and work-like chores: On civic duties and digital public services. *Personal and Ubiquitous Computing*, 20(4), 517–532. <https://doi.org/10.1007/s00779-016-0936-6>
- Verne, G., Oskarsen, J. & Bratteteig, T. (2022a). The human touch meets digitalization: On discretion in digitized services. I R. Krimmer et al. (Red.), *Electronic participation* [ePart 2022. Lecture Notes in Computer Science, 113392]. Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-23213-8\\_12](https://doi.org/10.1007/978-3-031-23213-8_12)
- Verne, G. B., Steinstå, T., Simonsen, L. & Bratteteig, T. (2022b). How can I help you? A chatbot's answers to citizens' information needs. *Scandinavian Journal of Information Systems*, 34(2), artikkel 7. <https://aisel.aisnet.org/sjiss/vol34/iss2/7/>
- Watson, M. & Shove, E. (2008). Product, competence, project and practice: DIY and the dynamics of craft consumption. *Journal of Consumer Culture*, 8(1), 69–89. <https://doi.org/10.1177/146954050708572>
- Øien, M.-E. S. (2022). *Frida forstår ikke mine enkle spørsmål: En studie av chatboten til NAV fra et brukerperspektiv* [Masteroppgave]. Universitetet i Oslo. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/96605>

---

## NOTER

- Digitalisering eller digital transformasjon av organisasjoner forutsetter digitisering: at informasjon gjøres digital.
- Vi posisjonerer oss i fagfeltet Computer-Supported Cooperative Work (CSCW), der arbeidspraksis og bruk av digitale systemer studeres empirisk for å gi grunnlag for å designe bedre IT-systemer (Schmidt & Bannon, 1992; Schmidt, 2011). Å forstå hvordan et arbeid utføres – og hvorfor – krever detaljerte studier av arbeidet slik det praktiseres i sin naturlige kontekst (Suchman, 2007).
- Kvalitative casestudier med intervjuer og observasjon av ansatte og brukere analysert i et fortolkende perspektiv (Marshall & Rossman, 2015; Myers, 2013). Studiene har fokusert på innbyggernes bruk og ikke-bruk av offentlige digitale tjenester samt om og hvordan selvbetjeningsløsninger fungerer som dialog mellom innbyggerne og forvaltningen. Vi har i tillegg studert dokumenter og logger av samtaler mellom innbyggere og førstelinjen i forvaltningen: bakkebyråkratene (Lipsky, 1980).