



Digital aktivitetsplan for NAV og brukerne

Proba-rapport nr. 2022-9, Prosjekt nr. 19032
ISSN: 1891-8093
HB/KMV/GMV/SEA/AM/HSS, 30.12.2021

--

Offentlig

--

Digital aktivitetsplan for NAV og brukerne

Utarbeidet for NAV FoU

Forord

Det er mange personer som har bidratt til dette prosjektet på ulike måter, og som vi vil takke for samarbeidet:

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjort en stor jobb med å hente ut data fra digital aktivitetsplan i et format som vi ønsket. Ledere og veiledere ved seks NAV-kontorer har satt av tid til intervjuer og hjulpet oss å rekruttere brukere. Dessuten er det en rekke brukere som har stilt opp til intervju og generøst delt av sine erfaringer. I tillegg har ansatte i ulike deler av NAV deltatt i workshop for å gi innspill til hypoteser og analyser.

I Proba har Helene Berg vært prosjektleder. Prosjektmedarbeidere har vært Kaja Meeg Valvatne, Gro Malene Vestøl, Saliha El-Amrani, Anastasia Mokienko og Henrik Skaug Sætra.

Prosjektet er finansiert av FoU-midler fra NAV. Niels Wulfsberg har vært vår kontaktperson i NAV FoU. Vi takker for et godt samarbeid!

Proba samfunnsanalyse, januar 2022

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 INNLEDNING	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Problemstillinger	10
1.3 Metoder	12
1.3.1 Dokument-/litteraturgjennomgang	12
1.3.2 Workshop I: Kvalitetsdimensjoner	12
1.3.3 Intervjuer i seks NAV-kontorer	12
1.3.4 Intervjuer med brukere	13
1.3.5 Statistisk analyse	14
1.3.6 Workshop II	17
1.4 Justering av prosjektgjennomføringen	17
1.5 Disposisjon	17
Del 1: Kvalitetsbegrepet og brukeropfølgingen	
2 HVA ER KVALITET I ARBEIDSRETTET OPPFØLGING?	19
2.1 Hva er kvalitet?	19
2.2 Tre perspektiver på kvalitet	19
2.2.1 Kvalitet for eier – effektivitet og kvalitetsledelse	20
2.2.2 Kvalitet for medarbeider – karriere, faglighet og trivsel	22
2.2.3 Kvalitet for bruker – Mer enn tilfredshet og service?	23
2.3 Digital aktivitetsplan og kvalitet i oppfølgingsløpet	23
2.3.1 Kvalitet i møtet mellom mennesker	24
2.3.2 Kvalitet i møtet med teknologi	27
2.4 Indikatorer for kvalitet i arbeidsrettet oppfølging	29
2.4.1 Oppsummering av kvalitet for eier	31
2.4.2 Oppsummering av kvalitet for medarbeider	32
2.4.3 Oppsummering av kvalitet for bruker	33
2.5 Hvordan påvirkes kvalitet av det <i>digitale</i> ?	34
Del 2: Digital aktivitetsplan og kvalitet for NAV og brukerne	
3 NAV-VEILEDERNES ARBEIDSHVERDAG	39
3.1 Oversikt og struktur	39
3.2 Samarbeid	41
3.3 Forventninger fra ledelsen	42
3.4 Relasjon til brukeren	44
3.4.1 Tilgjengelighet og tillit	45
3.4.2 Mer arbeidsrettet oppfølging	46
3.4.3 Forvaltning av regelverk	47
3.4.4 Mulige stressfaktorer	49
3.4.5 Brukernes forventninger	50
3.5 Funksjonalitet	51
4 KOMMUNIKASJON MED BRUKERNE	52
4.1 Bruken av ulike kommunikasjonskanaler	52
4.1.1 Hvilke kanaler brukes av veilederne?	52
4.1.2 Når er det nødvendig med fysiske møter?	54
4.2 Digital aktivitetsplan og ulike brukergrupper	55
4.2.1 Dialog med ulike brukergrupper	55

4.2.2	Prioritering av de med størst behov	59
5	KONSEKVENSER FOR BRUKEROPPFØLGINGEN	61
5.1	Kvalitet i brukeroppfølgingen	61
5.2	Hvordan påvirker DAP kvalitet i brukeroppfølgingen?	62
5.2.1	Dialog og brukermedvirkning	62
5.2.2	Individuell tilpasning og å se helheten i brukers situasjon	64
5.2.3	Treffsikkerhet	65
5.2.4	Progresjon og resultater	66
5.3	Forutsetninger for kvalitet	67
6	NAV-KONTORENE OG EIERPERSPEKTIVET	69
6.1	Organisering og bruk av DAP på NAV-kontorene	69
6.2	Ressursstyring og kontroll	73
6.2.1	Prioriteringer/styring på kontor- og avdelingsnivå	73
6.2.2	Resultater/resultatoppfølging	75
6.3	Anseelse og omdømme	76
6.4	Flere i arbeid?	77
7	BRUKERNES ERFARINGER MED DIGITAL AKTIVITETSPLAN OG BEHOV I MØTE MED NAV	80
7.1	Erfaringer med digital aktivitetsplan	80
7.2	Når har brukerne behov for fysiske møter?	84
Del 3: Bruken av digital aktivitetsplan – statistisk analyse		
8	OM BRUKERNE	88
8.1	Antall brukere i perioden august 2019–juli 2020	88
8.2	Kjennetegn ved brukerne	90
9	DIALOGFUNKSJONEN	95
9.1	Utvikling i bruk av dialogfunksjonen	95
9.2	Bruk av dialogfunksjonen for den enkelte bruker august 2019–juli 2020	98
9.2.1	Opprettede dialoger	98
9.2.2	Antall henvendelser i dialogene	104
10	MØTER OG REFERATER	107
10.1	Utviklingen i møter og referater	107
10.2	Møter og samtalereferater for den enkelte bruker	108
11	AKTIVITETENE	112
11.1	Utvikling i aktivitetene	112
11.2	Aktiviteter for den enkelte bruker	113
11.2.1	Opprettede aktiviteter	113
11.2.2	Aktiviteter blant brukere med standard eller situasjonsbestemt innsats	115
11.2.3	Aktiviteter blant brukere med spesielt tilpasset innsats	124
12	BRUK AV DAP OG ARBEIDSSØKERFORLØP	132
12.1	Populasjon: Nye brukere	132
12.2	Brukernes status over tid	135
12.3	Bruk av DAP i løpet av arbeidssøkerløpet	137
12.3.1	Dialoger for nye brukere	137
12.3.2	Møter for nye brukere	139
12.3.3	Aktiviteter for nye brukere	141
12.4	Videre analyser	141
12.4.1	Teori og hypoteser	142
12.4.2	Ulike brukergrupper og seleksjon	144

12.4.3	Analysestrategier og metoder	145
Del 4: Oppsummering og konklusjoner		
13	OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER	148
13.1	Konsekvenser for NAV-veiledernes arbeidshverdag.....	148
13.2	Bruk av DAP i oppfølging av den enkelte bruker.....	151
13.3	DAP for ulike brukergrupper.....	153
13.4	Konsekvenser for brukeropfølgingen	156
13.5	Konsekvenser for NAV som organisasjon.....	159
13.6	Avslutning.....	160
LITTERATUR		162

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

I prosjektet har vi undersøkt hvordan digital aktivitetsplan (DAP) brukes og fungerer for NAV og brukerne, og hvordan det påvirker kvaliteten i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen. Vi har belyst hvordan DAP påvirker NAV-veiledernes arbeidshverdag, kommunikasjonen med brukerne og kvaliteten i brukeroppfølgingen, samt hvilken nytte den har for NAV som organisasjon. Vi har også undersøkt hvordan DAP fungerer for ulike brukergrupper.

Vi finner at DAP har mange positive funksjoner. Først og fremst er det et godt arbeidsverktøy for NAV-veilederne. For brukerne gir det en direkte kanal inn til veileder, noe som oppleves som et viktig gode. DAP gir mer og hyppigere kommunikasjon. Digital dialog kan imidlertid ikke erstatte møter, og både NAV-veiledere og brukere er opptatt av at det er noen situasjoner og temaer hvor det er nødvendig å ha møter. Hvordan DAP fungerer er helt avhengig av hvordan verktøyet brukes.

Bakgrunn

Den digitale aktivitetsplanen (DAP) ble innført i NAV i desember 2017, og skal brukes av alle som mottar arbeidsrettet oppfølging fra NAV. Målene for DAP handler dels om å bedre kvaliteten i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen for den enkelte, og dels om å bruke ressursene på en bedre og mer effektiv måte, slik at kvaliteten i NAVs arbeid totalt sett kan bedres og overgang til jobb og utdanning øker.

DAP er altså et verktøy både for brukeren selv og for NAV. Den består av flere elementer: I selve aktivitetsplanen skal det settes mål for bruker, for eksempel utdanning eller jobb, og såkalte aktivitetskort brukes for å planlegge steg for å nå dette målet. Brukeren kan selv foreslå aktiviteter og registrere status for aktiviteter. I planen registreres også referater fra møter og andre samtaler. I tillegg har DAP en dialogfunksjon hvor bruker kan ta direkte kontakt med sin veileder, og omvendt.

DAP er et viktig element i digitaliseringen av NAVs tjenester. Den skal fungere som en kanal og plattform for brukere til å medvirke i eget oppfølgingsløp, som et arbeidsverktøy for NAV-veiledere i oppfølgingen av den enkelte bruker, og den gir informasjon som NAV kan benytte til å prioritere innsatsen og følge opp resultater.

NAV har hatt høye ambisjoner og forventninger til hva DAP kan bidra til. I oppfølgingen av den enkelte bruker er økt brukermedvirkning, mer individuell tilpasning og et mer fleksibelt oppfølgingsløp sentrale mål. Videre har det vært en forventning om at DAP gir en effektiviseringsgevinst som innebærer at veilederne får bedre tid til de brukerne som trenger mest oppfølging.

På den annen side kan digitalisering potensielt ha negativ betydning for kvaliteten i en dialog, og avstanden i kommunikasjonen kan redusere tilliten som er nødvendig i en veiledningssituasjon. Mye kommunikasjon kan «gå tapt» når man bruker digitale kommunikasjonskanaler. Det er dessuten ikke alle brukere som mestrer digitale løsninger. Dersom digital kommunikasjon erstatter fysiske møter, kan noen brukere dermed får dårligere oppfølging fra NAV.

I prosjektet har vi undersøkt i hvilken grad målene med DAP blir oppnådd og hvilke negative konsekvenser den eventuelt har.

Problemstillinger og metode

Vi har undersøkt hvordan digital aktivitetsplan brukes og fungerer for NAV og brukerne, og hvordan bruken av DAP påvirker kvaliteten i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen.

Vi startet med å drøfte hva vi legger i begrepet *kvalitet i brukeroppfølgingen*. Videre har vi undersøkt hvordan DAP påvirker NAV-veiledernes arbeidshverdag, kommunikasjonen med brukerne og kvaliteten i brukeroppfølgingen, samt nytteverdien for NAV som organisasjon. Vi har også undersøkt hvordan DAP fungerer for ulike brukergrupper.

Vi har belyst disse spørsmålene ved hjelp av en dokument- og litteraturgjennomgang, analyse av registerdata fra NAV, samt intervjuer med ledere, veiledere og brukere ved seks NAV-kontorer. I tillegg har vi arrangert to workshoper med deltakelse fra ansatte i NAV. Informasjon fra intervjuene kan ikke generaliseres til å gjelde alle NAVs veiledere og brukere. Informantenes tilbakemeldinger gir imidlertid kunnskap om vanlige erfaringer og variasjoner i erfaringene, samt betingelser for at DAP skal bidra positivt eller negativt i brukeroppfølgingen.

Vi oppsummerer her kort de viktigste konklusjonene.

Konklusjoner

DAP er et godt arbeidsverktøy for NAV-veilederne, og bidrar positivt til deres arbeidshverdag og opplevelse av mestring i jobben. DAP gir brukeren en effektiv kanal inn til veilederen. Potensielt kan DAP bidra til mer og bedre dialog mellom veileder og bruker, mer brukermedvirkning, individuell tilpasning, raskere avklaring av behov og økt arbeidsretting av oppfølgingen. Vi finner at dette skjer i mange tilfeller, men potensialet er trolig større enn det som er utløst. DAP kan også gi en effektiviseringsgevinst og gjøre det mulig å prioritere ressursene i NAV på en god måte, samt å prioritere oppfølgingen av de med størst behov. Det siste er sterkt avhengig av hvordan verktøyet utnyttes, både ved kontoret som helhet og av den enkelte veileder.

Faglighet og veilederkompetanse må ligge i bunn i veiledernes oppfølging av brukerne, uavhengig av hvilke kommunikasjonskanaler som brukes. En god utnyttelse av DAP krever i tillegg en bevissthet rundt begrensningene ved digital kommunikasjon, og at det ikke fungerer bra for alle brukere og i alle situasjoner. I intervjuene snakket vi med mange veiledere som hadde høy bevissthet om disse begrensningene.

Konsekvenser for NAV-veilederes arbeidshverdag

Vi finner at DAP som arbeidsverktøy har stor positiv betydning for veiledernes arbeidshverdag og opplevelse av mestring i jobben.

De har fått bedre oversikt over arbeidsoppgavene og struktur på arbeidsdagen. Det er to årsaker til dette: For det første gir bruk av aktivitetsplanen og dialogfunksjonen i oppfølgingen av den enkelte bruker god oversikt over brukerens sak. Dette gjør at veilederne opplever at de kan gi bedre oppfølging. For det andre gir muligheten til å ha oversikt over og systematisere brukerporteføljen struktur og ro i arbeidshverdagen, og en trygghet for at ingen brukere «går under radaren».

Veilederne opplever også at DAP gjør det lettere å samarbeide internt på kontoret, og at de får mer faglig støtte og tilbakemeldinger. Dette er fordi informasjonen fra dialogene og aktivitetene/møtereferatene er dokumentert i DAP og ligger lett tilgjengelig for kollegaer og ledere.

Vi finner at DAP i svært liten grad har hatt negative konsekvenser for veiledernes arbeidshverdag. Potensielt kunne verktøyet gitt økt stress på grunn av høyere

forventninger til effektivitet, opplevelse av negativ kontroll fra overordnede side eller at man opplevde å drukne i henvendelser fra brukere. Enkelte veiledere kan nok erfare noen slike negative konsekvenser, men dette gjelder et fåtall av de vi intervjuet.

Bruk av DAP i oppfølgingen av den enkelte bruker

Veilederne har tradisjonelt kommunisert med brukerne gjennom møter og telefon, samt bruk av sms. Vi finner at dialogfunksjonen i DAP brukes mye og til en viss grad har erstattet andre kommunikasjonskanaler. Dette gjelder særlig telefonsamtaler og sms, men i mindre grad møter.

Dialogfunksjonen blir brukt til enkle spørsmål, informasjon og avklaringer. Den kan også benyttes av veilederen til å sende lenker til stillinger eller enkle spørsmål om hvordan det går, eller å ønske brukeren lykke til med jobbsøknader o.l. Kanalen viste seg å være særlig nyttig i perioden mars–april 2020, da NAV måtte håndtere en nesten doubling av antall brukere som følge av koronasituasjonen. I den grad DAP har erstattet møter, mener veilederne at det dreier seg om unødvendige møter, som handlet om enkle avklaringer og oppdateringer. DAP er en effektiv måte å kommunisere om slike temaer. På den annen side har digital kommunikasjon klare begrensninger.

I intervjuene trekker informantene frem at det er særlig viktig å ha et møte i oppstarten av et brukerløp og når det skjer endringer i brukerens situasjon eller ved milepæler og overganger, for eksempel til tiltak eller jobb. Et tidlig møte kan være spesielt viktig for unge som har svak systemkompetanse, og flere av brukerne vi intervjuet formidlet at de ønsket å «se den som sitter i den andre enden» før de kommuniserer i DAP. Både NAV og brukere kan dessuten ha behov for forventningsavklaringer, som kan være enklere å oppnå i møter enn digitalt. Ellers formidlet informantene at det er best med møter dersom det er snakk om komplekse eller uklare utfordringer, eller såre temaer som for eksempel helse, økonomi, barns situasjon eller rus/psykiatri.

Dialogfunksjonen og møter er altså to ulike kommunikasjonskanaler med ulik funksjon. Hverken veilederne eller brukerne vi intervjuet mener at DAP kan erstatte møter, og brukerne hadde ikke opplevd at muligheten for å ha møte var innsnevret på grunn av DAP.

Selve aktivitetsplanen benyttes langt mindre aktivt av brukerne enn dialogfunksjonen, og oppfattes av dem som mindre viktig. Unntaket er samtalereferater som registreres i aktivitetsplanen. NAV-veilederne opplever at brukerne i liten grad ser formålet med å legge inn aktiviteter selv.

DAP for ulike brukergrupper

Ved digitalisering av offentlige tjenester er det en bekymring for at noen faller utenfor fordi de av ulike grunner ikke er i stand til eller ikke ønsker å bruke en slik løsning og ikke fanges opp på en annen måte. Hvordan fungerer DAP for ulike brukergrupper? Det er vanskelig å svare på dette spørsmålet ved hjelp av generelle karakteristika ved personene hentet fra registerdata. Imidlertid finner vi at DAP blir brukt spesielt lite av de brukerne som har lav utdanning, og av de eldste brukerne. Dette er faktorer man bør være spesielt oppmerksom på i brukeropfølgingen.

Vi finner dessuten at brukere med høy utdanning bruker DAP spesielt mye. Det er dermed en risiko for at disse blir prioritert høyere enn det situasjonen deres skulle tilsi – på bekostning av de med større behov. Det er enkelte veiledere som uttrykker en bekymring, men hovedinntrykket er at dette ikke påvirker veiledernes prioriteringer siden kommunikasjonen i DAP går raskt.

Faktorer som vi ikke har informasjon om i registerdataene spiller klart inn, slik som manglende digital kompetanse eller dårlig systemkompetanse. Når det gjelder personer med psykiske utfordringer, kan det være store forskjeller i hvordan DAP fungerer. For noen fører kognitive utfordringer til at de kan ha problemer med å navigere i den digitale løsningen, for andre kan det være en stor fordel å slippe å dra på NAV-kontoret og sitte ansikt til ansikt med en veileder. For de som har utfordringer med hukommelse, kan dokumentasjonen som ligger i dialogfunksjonen og møtereferater være til hjelp.

Også for de som har svake norskkunnskaper, kan det være både fordeler og ulemper med digital kommunikasjon. Det kan bidra til mer misforståelser og dårligere avklaring når kommunikasjonen skjer skriftlig enn når den skjer muntlig. På den annen side kan brukerne ta seg god tid til å skrive og svare, de kan bruke google overetter eller de kan få hjelp av familie eller venner.

NAV-veilederne vi intervjuet, formidlet at behovet for å kommunisere i andre kanaler må vurderes individuelt. Faktorer som spiller inn i vurderingen er brukerens bistandsbehov, hvilken situasjon de er i og aktuelle temaer for dialogen. I tillegg bidrar selve kommunikasjonen i DAP (eller mangel på kommunikasjon) til en avklaring av hvem veilederne bør ha møter med. Det kan avdekkes et behov ved at brukeren ikke svarer på gjentatte henvendelser, eller ut fra det brukeren skriver og hvordan vedkommende uttrykker seg.

Konsekvensen for brukeropfølgingen

Kvalitet i brukeropfølgingen handler om faktorer som god dialog og tillit, brukermedvirkning, individuell tilpasning, arbeidsretting, treffsikkerhet i bistanden, og progresjon og resultater i oppfølgingen.

Flere kjennetegn ved DAP bidrar til tillit mellom bruker og veileder. For brukerne er tilgjengeligheten svært viktig. Dialogfunksjonen er både en effektiv kanal for å få kontakt med veilederen, det er en fordel å kunne sende henvendelser utenom kontorets åpningstid, og brukeren har ro til å formulere seg. Veilederne benytter også et ubyråkratisk språk i dialogfunksjonen, noe som skaper forståelse og gir brukerne trygghet. Videre oppleves åpenheten i dokumentasjonen av samtaler og møter som viktig for brukerne. Alle disse forholdene er med på å skape en god dialog. Dialogen kan også være hyppig, og svartiden er stort sett kort.

Et av målene med DAP er at brukerne ved hjelp av aktivitetsplanen skal få eierskap til og medvirke mer til egen prosess. DAP er et godt verktøy for brukermedvirkning dersom brukerne og veilederne utnytter mulighetene. Vi konkluderer med at DAP *har* ført til mer brukermedvirkning. Det skjer først og fremst på grunn av dialogfunksjonen, og ved at brukere kan kommentere eller korrigere møtereferater. DAP bidrar til at brukers stemme blir hørt. Vi finner likevel at potensialet for brukermedvirkning er større enn det som er utløst, i og med at få brukere legger inn aktiviteter i planen selv.

Har DAP ført til mer individuell tilpasning av oppfølgingen? Omtrent samtidig som DAP ble innført, endret NAV oppfølgingsmetodikken for arbeidssøkere generelt. Dette innebar for eksempel at man ikke lenger skal følge opp brukerne etter faste stoppunkter, men etter den enkeltes behov og situasjon. Intervjuene våre tyder på at DAP ikke i seg selv har ført til mer individuell tilpasning, men har gjort det mulig å få til. DAP gir god oversikt over den enkelte brukers sak, noe som ifølge veilederne legger godt til rette for mer individuell oppfølging. På ett område har imidlertid DAP store begrensninger når det gjelder å se helheten i brukerens situasjon: Taushetsplikt om kommunale ytelser og

tjenester gjør at statlig ansatte NAV-veiledere ikke kan kommunisere med brukeren om dette i DAP.

En annen dimensjon ved individuell tilpasning er å prioritere de med størst behov. De fleste veilederne mener at DAP bidrar til å frigi tid til å følge opp de som trenger det mest. Dette begrunnes dels med at kommunikasjon via DAP er tidsbesparende, og dels med at muligheten til å ha oversikt over egen brukerportefølje gir større muligheter for prioritering.

Er oppfølgingen blitt mer arbeidsrettet? I dette legger vi at målet om arbeid, og aktiviteter for å nå dette målet, skal ha hovedfokus i oppfølgingen. Igjen er måloppnåelsen avhengig av hvordan den enkelte veileder benytter verktøyet som ligger i DAP. Vi mener at en del veiledere får til dette på flere måter. For det første kan de «rydde unna» enkle avklaringer og oppdateringer i dialogfunksjonen, slik at de kan konsentrere samtaler om arbeid og aktivitet. For det andre kan de formidle konkret informasjon om jobber gjennom dialogfunksjonen, og for det tredje kan de motivere og «pushe» brukerne i DAP. I tillegg vil selve aktivitetsplanen synliggjøre for brukeren hva oppfølgingen skal handle om, selv om de ikke selv bruker den aktivt.

Flere av veilederne vi intervjuet mener at bruken av DAP gir raskere avklaring av brukerens behov fordi de får mer informasjon tidligere. Det at kommunikasjonen kan være hyppigere bidrar også til at man klarer å skape og opprettholde en viss kontinuitet og fremdrift i oppfølgingen.

Konsekvenser for NAV som organisasjon

Med DAP har NAV-kontorene god mulighet til å få en oversikt over den samlede brukerporteføljen og måle egne resultater på indikatorer som for eksempel andelen av brukerne som er i ulike typer aktiviteter. De har fått et bedre verktøy til å vurdere egen organisering, allokering av ressurser og arbeidsflyt.

NAV er avhengig av et godt omdømme for å kunne løse sitt samfunnsoppdrag. Mange av de vi intervjuet mener at DAP bidrar positivt til det. Økt tilgjengelighet er blant de viktigste faktorene. I tillegg er det mange som framhever at den åpenheten som følger av at dialogene og samtalereferater er lett tilgjengelig for brukerne, skaper tillit til organisasjonen som helhet.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Den digitale aktivitetsplanen ble innført i NAV i desember 2017, og skal brukes av alle som mottar arbeidsrettet oppfølging fra NAV. Den skal være brukerens viktigste dokument for medvirkning (Mål og disponeringsskriv til fylkene 2018), og aktivitetsplanen skal bidra til å involvere brukerne i deres prosess mot arbeid.

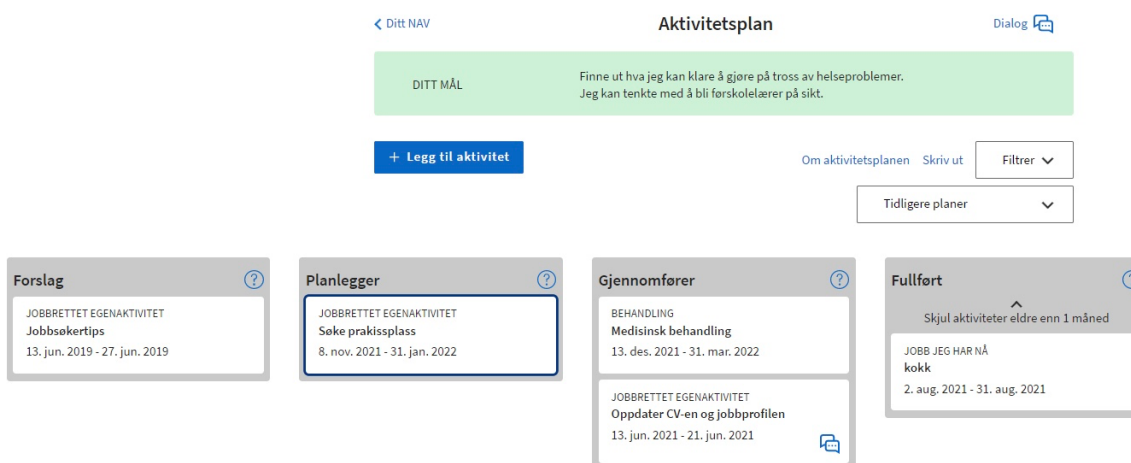
Målene for den digitale aktivitetsplanen (DAP) handler dels om å bedre kvaliteten i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen for den enkelte, og dels om å bruke ressursene på en bedre og mer effektiv måte. Dette kan igjen føre til at kvaliteten i NAVs arbeid totalt sett kan bedres og overgang til jobb og utdanning øker.

DAP er altså et verktøy både for brukeren selv og for NAV. Den består både av selve aktivitetsplanen og av en dialogfunksjon, hvor bruker kan ta direkte kontakt med sin veileder og omvendt.

I selve aktivitetsplanen skal det settes mål for bruker, for eksempel utdanning og/eller jobb, og såkalte aktivitetskort brukes for å planlegge steg for å nå dette målet. Brukeren kan logge seg inn og foreslå aktiviteter, og bruke verktøyet for å lage en plan for seg selv og holde oversikt over hvilke forpliktelser han eller hun har overfor NAV. Enkelte av aktivitetene kan bare registreres av NAV.¹

Det er sju typer aktiviteter: Avtale om jobsøk, en jobb jeg vil søke på, jobbertett egenaktivitet, jobb jeg har nå, medisinsk behandling, samt møte og samtalereferat. De fem første inneholder aktiviteter bruker gjennomfører, mens de to siste omhandler kommunikasjon med NAV. Aktivitetene kan settes som foreslått, planlagt, gjennomføres, fullført og avbrutt.

Figur 1.1 Digital aktivitetsplan – illustrasjon



¹ Aktivitetsplanen er stadig under utvikling, og det er gjort enkelte justeringer etter at vi gjennomførte denne undersøkelsen.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Det er et mål at alle brukere til enhver tid skal ha en eller flere aktiviteter. For de som er i gang med medisinsk behandling ønsker man at de skal ha registrert en arbeidsrettet aktivitet i tillegg, i den grad det er hensiktsmessig for den enkelte.

I dialogfunksjonen kan bruker få direkte svar på konkrete spørsmål, eller ha dialog med veileder om aktivitetene i planen. Dialogfunksjonen kalles ofte en «chat», men brukes ikke i sanntid. Det er et mål at NAV-veileder skal svare ut spørsmål fra bruker innen 48 timer. Brukeren kan stille spørsmål om og ta opp alle temaer knyttet til den arbeidsrettede oppfølgingen/aktivitetene, men veileder skal ikke besvare spørsmål som er knyttet til saksbehandling for økonomiske ytelser.

Dersom noe oppstår som gjør at aktivitetsplanen må endres, hvis det for eksempel viser seg at bruker er for syk til å gjennomføre aktivitetene som er planlagt, kan bruker ta kontakt med veileder og gi beskjed. Aktivitetsplanen blir så oppdatert. Bruker kan be om møte med veileder gjennom DAP, og på samme måte kan veileder innkalle bruker til møte. Både bruker og veileder får melding når det er endringer i aktivitetsplanen eller henvendelser i dialogfunksjonen.

Før DAP ble innført, ble selve aktivitetsplanen ført i pennen av NAV-veileder. En typisk situasjon var at det var et møte mellom bruker og veileder, hvor de diskuterte hva bruker skulle gjøre den nærmeste tiden for å komme nærmere arbeid eller utdanning. For en bruker som mottok arbeidsavklaringspenger (AAP) kunne for eksempel avtalt aktivitet være bare behandling en periode, behandling kombinert med arbeidsrettet aktivitet, arbeidsrettede tiltak eller kvalifisering. Veileder gikk så tilbake til PC-en og skrev inn aktiviteter i planen. Planen skulle skrives ut på papir og sendes bruker for underskrift, men det varierte hvor rutinemessig dette ble gjort (Proba 2011; 2012). Aktivitetsplanen var et lite fleksibelt dokument, som nok ganske sjelden ble oppdatert mellom møter mellom NAV og bruker. Brukerne hadde lite eierskap til dokumentet (ibid.).

Digital aktivitetsplan ble innført omtrent samtidig som NAV endret oppfølgingsmetodikken for arbeidssøkere generelt. Tidligere hadde de faste stoppunkt for oppfølging hver tredje måned. Dette var uhensiktsmessig sett i forhold til brukernes svært ulike situasjoner og behov, og at de skal ha individuelt tilpasset oppfølging. Med digital aktivitetsplan settes nå oppfølgingstidspunkter som er i tråd med planen. Det kan være oppfølging som er avtalt på forhånd, det kan være styrt av når en aktivitet utløper, eller av at bruker tar initiativ.

Potensielt kan overgangen til digital aktivitetsplan innebære at brukeren involveres mer i å utforme planen, at planen er mer fleksibel og kan justeres etter hvert, og at det er en plan som bruker selv kan gjøre nytte av. For bruker kan det også være positivt å kunne ta direkte kontakt med veilederen sin gjennom dialogfunksjonen.

Et av målene med NAVs digitaliseringsarbeid er at veilederne skal få bedre tid til de brukerne som trenger mest oppfølging. Med flere løsninger og verktøy som bruker kan benytte selv, skal veilederne bruke mindre tid på rutinespørsmål og brukere som er selvgående. NAV-veilederne kan hente ut informasjon fra DAP for å få oversikt over alle brukerne sine. Verktøyet kan også brukes for å få oversikt på kontornivå. NAV-ledere og veiledere har til enhver tid oversikt over aktiviteten til ulike grupper av brukere, og henvendelser fra ulike brukergupper. Det kan dermed bli lettere for både veiledere og kontorledere å prioritere innsatsen overfor brukerne.

Det har altså vært høye ambisjoner og forventninger i NAV til hva DAP kan bidra til. På den annen side har forskning vist at digitalisering også kan påvirke kvaliteten i en dialog negativt, noe vi drøfter i kapittel 2. For eksempel kan det skape større avstand i

kommunikasjonen. Mye av vår kommunikasjon kommer til uttrykk gjennom bruk av kroppsspråk og tonefall, og dette kan «gå tapt» når man bruker digitale kommunikasjonskanaler. Det er dessuten ikke alle brukere som mestrer digitale løsninger. En del av NAVs brukere kan for eksempel mangle grunnleggende lese- og skriveferdigheter eller grunnleggende digital kompetanse. Dersom digital kommunikasjon erstatter fysiske møter, kan det derfor føre til at noen brukere får dårligere oppfølging fra NAV.

Formålet med dette prosjektet har derfor vært å undersøke hvordan den digitale aktivitetsplanen har blitt tatt i bruk av NAV og brukere, og hvordan den påvirker kvaliteten i brukeroppfølgingen.

Arbeidsrettet brukeroppfølging og innsatsgruppe

Digital aktivitetsplan skal støtte opp under en individuelt tilpasset oppfølging. NAVs metodikk for arbeidsrettet brukeroppfølging er beskrevet i en veileder for de ansatte.²

Veilederen beskriver arbeidsmetodikk og retningslinjer for de ulike trinnene i oppfølgingsløpet, fra det tidspunktet brukeren henvender seg til NAV – det vil si registrerer seg på nav.no, tar kontakt over telefon, søker om en ytelse eller møter opp på NAV-kontoret – til det tidspunktet NAV vurderer at brukeren ikke lenger har behov for bistand, eller brukeren selv ikke lenger ønsker oppfølging. «Arbeidsrettet oppfølging» defineres som all samhandling mellom bruker og veileder som har til formål å understøtte fremdriften mot målet om å komme i arbeid.

I det første trinnet – «Avklare bestilling og gi informasjon» – heter det at veilederen skal «gi informasjon, råd og veiledning tilpasset brukerens behov». Hun skal også spørre om brukeren ønsker veiledning til å bruke tjenestene på nav.no. De fleste brukermøtene skal skje på selvbetjente løsninger og telefon, mens de brukerne som trenger tett oppfølging bør få fysiske møter.

Når en bruker registrerer seg på nav.no, skal vedkommende blant annet svare på spørsmål om siste arbeidsforhold, utdanning og om de har helseproblemer eller andre problemer som hindrer dem i å søke eller være i jobb. Registreringen resulterer i at veileder får et forslag til *innsatsgruppe* som så skal vurderes.

Innsatsbehov og innsatsgruppe er viktige begreper i den arbeidsrettede oppfølgingen. Ifølge NAV-lovens §14a skal brukere som henvender seg til NAV, og som ønsker eller trenger bistand for å skaffe eller beholde arbeid, få en behovs- og arbeidsevnevurdering og veiledning og oppfølging i tråd med sitt behov. Behovs- eller arbeidsevnevurderingen resulterer i et oppfølgingsvedtak, som er NAVs vurdering av brukers muligheter på arbeidsmarkedet og behov for bistand. Det er fire mulige utfall av vurderingene (tilsvarende fire innsatsgrupper):

- Standardinnsats: Man kan forvente at brukeren kan komme i arbeid gjennom egenaktiviteter og i løpet av relativt kort tid. NAVs innsats vil derfor bestå av de generelle tjenestene som er tilgjengelig for alle brukere. Brukerne kan også få veiledning og formidlingsbistand.
- Situasjonsbestemt innsats: Brukeren har vansker med å skaffe seg eller beholde arbeid, på grunn av omstendigheter som for eksempel endringer i arbeidsmarkedet

² Veileder for arbeidsrettet oppfølging.

eller en mismatch mellom den enkeltes kvalifikasjoner og arbeidslivets krav. NAV tilbyr kortvarige aktiviteter og tjenester som for eksempel kvalifisering.

- Spesielt tilpasset innsats. Det er fastslått at brukeren har nedsatt arbeidsevne, men at vedkommende kan komme i arbeid ved hjelp av egeninnsats og innsats fra NAV eller andre samarbeidende aktører. Den nedsatte arbeidsevnen kan ha helsemessige eller andre årsaker. NAV kan bistå med mer langvarig oppfølging eller aktiviteter, og det er ofte aktuelt med medisinsk behandling. Mange i denne gruppa mottar AAP, men langt fra alle.
- Varig tilpasset innsats: Brukerens arbeidsevne er varig nedsatt. Brukere i denne kategorien får ofte uføretrygd.

De videre modulene i *Veileder for arbeidsrettet brukeroppfølgning* omhandler behovs- og arbeidsevnevurderingen, deretter «Avtale aktiviteter og følge opp brukeren», «Arbeidsrettede tiltak» og «Avslutte oppfølgingen». I tillegg er det egne moduler for sykmeldte og sosiale tjenester.

Modulen «Avtale aktiviteten og følge opp brukeren» inneholder blant annet retningslinjer for aktivitetsplanen, dialog med brukeren i ulike kanaler og krav til dokumentasjon/referater. I tillegg angis det prinsipper for god veiledning og sjekkpunkter til bruk i ulike situasjoner for å sikre en god dialog. Retningslinjene knyttet til aktivitetsplan og oppfølging ble oppdatert omtrent samtidig som digital aktivitetsplan ble innført. De nye retningslinjene innebærer en forenkling og større fleksibilitet i oppfølgingen sett i forhold til tidligere retningslinjer.

Digital aktivitetsplan og Modia

Modia er NAVs interne plattform, der ulike deler av brukeroppfølgningen og saksbehandlingen er tilgjengelig for veilederne. Her kan man også sortere og systematisere informasjon om veilederens og avdelingens eller kontorets portefølje. Via Modia er DAP tilgjengelig for veilederne, sammen med informasjon fra brukerens registrering på nav.no, utbetalinger, sykmeldinger, kontakt med kontaktsenteret og annen informasjon som ligger i brukerens «Ditt NAV»³. Ulike elementer i brukeroppfølgningen er blitt inkludert gradvis i Modia. Noen elementer, for eksempel arbeidsevnevurderinger og oppfølgingsvedtak, er foreløpig bare tilgjengelig i det gamle saksbehandlingssystemet «Arena». Dette innebærer at veilederne til en viss grad må jobbe i flere systemer parallelt.

Veilederne i NAV benytter begrepene digital aktivitetsplan (DAP) og Modia litt om hverandre. Vi har undersøkt bruken av selve aktivitetsplanen og dialogfunksjonen.

1.2 Problemstillinger

Vi har belyst ulike sider ved bruken av digital aktivitetsplan. Hovedproblemstillinger for prosjektet har vært:

³ På DittNav finner vi de elektroniske tjenestene til NAV. Man kan registrere seg som arbeidssøker, sende meldekort, få oversikt over utbetalingene sine og få beregnet pensjon. Man kan søke om dagpenger, tiltakspenger, tileggsstønader, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd, foreldrepenger, alderspensjon og avtalefestet pensjon samt andre ytelser og hjelpemidler.

- Hvordan kan vi definere kvalitet i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen?
- Hvordan brukes digital aktivitetsplan av ulike brukergrupper?
- Hvilken betydning har den digitale aktivitetsplanen for kvaliteten i oppfølgingsløpet, kommunikasjon og samhandling mellom bruker og NAV-veileder?
- Hvilken betydning har den digitale aktivitetsplanen for organisering og prioriteringer på NAV-kontoret? Hvordan påvirker den digitale aktivitetsplanen NAV-veiledernes arbeidsdag?

Hvordan kan vi definere kvalitet i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen?

Målene for den digitale aktivitetsplanen handler dels om å bedre kvaliteten i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen for den enkelte, og dels om å bruke ressursene på en bedre og mer effektiv måte, slik at kvaliteten i NAVs arbeid totalt sett kan bedres og overgang til jobb og utdanning øker. For å kunne undersøke betydningen av DAP for disse målene, var det behov for å drøfte og definere de relevante perspektivene på kvalitet nærmere. Deretter har vi konkretisert hypoteser om hvordan DAP påvirker kvaliteten gjennom ulike mekanismer.

Som grunnlag for dette arbeidet gjennomførte vi en litteraturstudie og arrangerte en workshop. I drøftingen skiller vi mellom kvalitet i dialogen sett fra brukers ståsted, kvalitet sett fra NAV-veileders ståsted, og kvalitet for NAV som eier.

Hvordan brukes digital aktivitetsplan blant ulike brukergrupper?

Problemstillingen er i hovedsak belyst ved en kartlegging basert på data fra NAV. Vi har blant annet sett på hvor mange som bruker den digitale aktivitetsplanen, både dialogfunksjonen og aktivitetene, hvem som oppretter dialogene og aktivitetene og hvordan dette varierer mellom ulike brukergrupper.

I tillegg til den deskriptive statistikken i dette prosjektet, har det vært et formål å utforme et forslag til en registeranalyse for å undersøke hvilken rolle DAP har for arbeidssøkerforløpet og senere overgang til arbeid/utdanning og uføretrygd. Forslaget er basert på den kjennskapen vi har fått til datagrunnlaget og hvordan den digitale aktivitetsplanen fungerer.

Hvilken betydning har den digitale aktivitetsplanen for kvaliteten i oppfølgingsløpet, kommunikasjon og samhandling mellom bruker og NAV-veileder?

Den tredje hovedproblemstillingen vektlegger brukers ståsted, og kommunikasjon og samhandling mellom bruker og NAV-veileder. De fleste spørsmålene er belyst med intervjuer av NAV-ansatte, mens brukerperspektivet i tillegg er belyst gjennom intervjuer med brukere.

Spørsmålene vi har stilt ble utformet på grunnlag av drøftingen av kvalitet i brukeroppfølgingen. Hvordan foregår kommunikasjonen mellom veileder og bruker, gjennom ulike kanaler og med ulike brukergrupper, og for hvem og i hvilke situasjoner fungerer DAP godt eller mindre godt? Hvordan påvirker DAP kvaliteten i dialogen? Hvilke konsekvenser har DAP for kvaliteten i brukeroppfølgingen? Her har vi sett på temaer som brukermedvirkning, individuell tilpasning, treffsikkerhet i bistanden, progresjon og resultater av oppfølgingen.

Hvilken betydning har den digitale aktivitetsplanen for organisering og prioriteringer på NAV-kontoret? Hvordan påvirker den digitale aktivitetsplanen NAV-veiledernes arbeidsdag?

Den fjerde hovedproblemstillingen tar utgangspunkt i NAV-kontoret og NAV-veileder. I arbeidet med prosjektet valgte vi å skille mellom to perspektiver: NAV som eier og NAV-veiledere som medarbeidere og fagpersoner.

Vi har belyst hvordan den digitale løsningen påvirker NAV-veiledernes arbeidshverdag og arbeidssituasjon, organisering og prioriteringer ved NAV-kontorene, og hvilken funksjon den har for NAV som «eier».

1.3 Metoder

Vi har belyst problemstillingene ved hjelp av flere metoder: Vi har gjort en systematisk dokument-/litteraturgjennomgang, arrangert to workshoper, analysert registerdata fra NAV, samt gjennomført intervjuer av ledere, veiledere og brukere i NAV. Vi beskriver her datamaterialet og analysen.

1.3.1 Dokument-/litteraturgjennomgang

Vi startet prosjektet med å gå gjennom og sette oss inn i dokumenter fra NAV knyttet til forarbeid og utvikling av digital aktivitetsplan. Deretter har vi oppsummert og systematisert forskningslitteratur som omhandler kvalitetsbegrepet, særlig i offentlige tjenester, og digital kommunikasjon.

1.3.2 Workshop I: Kvalitetsdimensjoner

Høsten 2019 arrangerte vi en workshop hvor målet var å peke ut og operasjonalisere viktige dimensjoner ved kvalitet i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen. Deltakerne var representanter for Kunnskapsavdelingen og Arbeids- og tjenesteavdelingen i Arbeids- og velferdsdirektoratet, og to NAV fylkeskontorer. Vi inviterte også en ekstern forsker til denne workshopen.

I workshopen presenterte vi funn fra litteraturen og organiserte diskusjoner knyttet til konkrete problemstillinger innenfor temaene «hva er kvalitet i arbeidsrettet brukeroppfølging» og «hva er kvalitet i den digitale brukeroppfølgingen».

1.3.3 Intervjuer i seks NAV-kontorer

Vi har gjennomført en kvalitativ undersøkelse i seks store/mellomstore NAV-kontorer. Opprinnelig planla vi å besøke kontorene og gjennomføre intervjuer ansikt-til-ansikt, individuelt og i grupper, samt observere brukermøter og veiledernes arbeid. Undersøkelsen skulle gjennomføres som en casestudie. Koronasituasjonen gjorde dette umulig å gjennomføre. Vi økte derfor antall kontorer fra fem, som var planlagt, til seks, og gjennomførte intervjuer på telefon/videomøter.

Kontorene meldte seg selv til å delta etter at det ble sendt ut en henvendelse fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi ønsket en viss spredning på by/land og store/mellomstore kontorer, men satte ellers ingen spesifikke kriterier for utvalget. Blant de som meldte interesse valgte vi ut seks kontorer fra fire ulike fylker, hvorav to er store kontorer, ett er relativt lite og de resterende tre kan betegnes som mellomstore.

Siden kontorene meldte seg selv utgjør de ikke et representativt utvalg av NAV-kontorer. Vi ønsket dessuten kontorer der ledelsen og veilederne har et bevisst forhold til hvordan aktivitetsplanen kan utnyttes og hvordan den fungerer.

Ved de seks kontorene har vi intervjuet kontorleder og avdelingsledere/teamleder samt veiledere.⁴ Formålet med intervjuene av ledere har vært å få belyst hvordan digital aktivitetsplan fungerer fra et lederspesspektiv: Hvordan har de tatt den i bruk på kontoret/avdelingen, hvilke grep har de gjort for å utnytte mulighetene som ligger i løsningen og hvordan fungerer verktøyet når det gjelder å organisere arbeidet på kontoret?

Videre har vi intervjuet veiledere som følger opp aktuelle brukere for å kartlegge deres erfaringer knyttet til betydningen digital aktivitetsplan har for oppfølgingen og kommunikasjon mellom bruker og veileder, og hvilken betydning digital aktivitetsplan har for veilederens arbeidsdag og organisering av arbeidsoppgaver. NAV-kontorene har ofte delt ansvaret etter ytelse og/eller innsatsgruppe, og mange har en egen ungdomsenhet. Vi la vekt på å samle veiledere med oppfølgingsansvar for ulike kategorier brukere.

Vi intervjuet i alt 39 NAV-ansatte. Blant disse var 6 enhetsledere, 8 avdelings- eller teamledere og 25 veiledere. Blant veilederne var det god variasjon når det kommer til hvilke brukergrupper de jobber med. En del av kontorene er organisert med egne ungdomsteam for brukere mellom 18 og 30 år.⁵ Blant våre informanter er det ca. like mange som jobber med brukere under og over 30 år. De fleste av veilederne vi har intervjuet jobber med brukere som mottar ulike ytelser, og noen primært med AAP-mottakere. Én veileder jobbet kun med sosialhjelp. Når det gjelder bistandsbehov, jobber en overvekt av veilederne med brukere med behov for situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats. Enkelte jobber med standard innsats.

Intervjuene ble gjennomført høsten 2020.

1.3.4 Intervjuer med brukere

For å belyse kvalitet i oppfølgingen sett fra brukers ståsted, intervjuet vi også et utvalg brukere. Veilederne ved de utvalgte kontorene sendte en dialogmelding i DAP til brukere de mente var aktuelle, med informasjon. I meldingen ble det lagt inn en lenke til informasjon på Probas hjemmeside. Herfra kunne brukerne melde interesse og samtykke til å delta. I utgangspunktet var planen å kun intervjuer brukere ved de utvalgte seks kontorene. Siden vi ikke klarte å få så mange intervjuobjekter som vi ønsket, utvidet vi rekrutteringen til flere kontorer.

Fordi vi ikke kunne møte på NAV-kontoret fysisk og måtte rekruttere via aktivitetsplanen, fikk vi en informantgruppe som hadde relativt gode digitale ferdigheter og som hadde gode norskkunnskaper. Vi ønsket i utgangspunktet også å snakke med brukere som hadde lavere digitale ferdigheter og varierende norskkunnskaper, men på grunn av omstendighetene var det vanskelig å komme i kontakt med disse brukerne.

Formålet med brukerintervjuene var å belyse hvordan den digitale aktivitetsplanen fungerer for brukere i ulike situasjoner, brukermedvirkning, hvordan den fungerer som

⁴ Intervjuene var basert på samtykke fra den enkelte.

⁵ Ved ett kontor jobbet ungdomsteamet med brukere mellom 18-25 år.

del av oppfølgingen, og særlig hvordan kommunikasjonen med veileder fungerer gjennom den digitale løsningen.

Intervjuene ble gjennomført i første halvår 2021. Vi intervjuet i alt 19 brukere. Blant disse var seks menn og 13 kvinner, med stor spredning i alder. Seks av informantene mottok dagpenger på intervjutidspunktet, 12 mottok AAP og én mottok sosialhjelp. Tre av informantene hadde vært registrert hos NAV i 0–6 måneder, en hadde vært registrert i 6–12 måneder, ni hadde vært registrert i 1–3 år og seks hadde vært registrert i mer enn tre år.

1.3.5 Statistisk analyse

Deskriptiv analyse av registerdata

Vi har gjennomført en deskriptiv analyse av hvordan aktivitetsplanen brukes av NAV og blant ulike brukergrupper. Vi har sett på antall og typer aktiviteter og hvem som oppretter aktivitetene, antall dialoger og hvem som oppretter dem, henvendelser og svartid, samt antall møter/referater. I analysen har vi belyst forskjeller i bruken av DAP basert på ulike personkjennetegn ved brukerne. Vi har også sett på overgang til arbeid og uføretrygd.

Vi har brukt individdata fra DAP som er koplet med informasjon fra NAVs andre registre.⁶ Dette var første gang det ble hentet ut data fra digital aktivitetsplan til forskningsformål, og analysen fungerer derfor delvis som en utprøving av hva som kan være hensiktsmessige avgrensninger og struktur på et slikt datamateriale.

Datagrunnlaget vårt tok utgangspunkt i følgende populasjon av brukere: Alle som var registrert med arbeidsrettet oppfølging i perioden august 2019–juli 2020 (målt ved utgangen av hver måned). Det var til sammen om lag 858 000 personer. For disse brukerne fikk vi data for pågående dialoger og aktiviteter.⁷

Vi valgte å benytte informasjon om de dialogene og aktivitetene som ble *opprettet* for de aktuelle brukerne i perioden august 2019–juli 2020. Det dreier seg om til sammen over 2,5 millioner dialoger, 227 000 møter, 338 000 samtalereferater og 2,5 millioner andre aktiviteter.

Dialogene

Datagrunnlaget fra dialogene inneholdt for hver dialog id-nummer for brukeren, samt informasjon om når dialogen ble opprettet, om den ble opprettet av bruker eller NAV, antall henvendelser/svar fra bruker og NAV i løpet av dialogen, samlet svartid og antall svar fra NAV (for henvendelser som skal besvares), og tidspunkt for siste henvendelse. Datamaterialet inneholdt noe mer informasjon som vi ikke har benyttet i analysen, siden den ikke er relevant for problemstillingene våre.

Det er en del dialoger som ble startet i observasjonsperioden august 2019–juli 2020, men som fortsatt pågikk etter dette. Vi fikk informasjon om disse dialogene fram til mai

⁶ Data er utlevert med dispensasjon fra taushetsplikten fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det ble gjennomført en personvernkonsekvensvurdering (DPIA) i forkant. Det ble lagt utfyllende informasjon om databehandlingen og personvernet på Probas hjemmesider. NSD – Norsk senter for forskningsdata er Probas rådgiver i personvernsaker.

⁷ Vi har også gjort analyser for en populasjon av nyregistrerte brukere i løpet av perioden. Definisjonen er gjengitt i kapittel 12.

2021, og benyttet informasjon om henvendelser og svartid også i perioden etter juli 2020 for de dialogene som ikke var avsluttet da.

For å undersøke bruken av dialogfunksjonen for hver enkelt bruker har vi aggregert de ulike kjennetegnene ved dialogene pr. bruker: Totalt antall dialoger, antall dialoger opprettet av NAV og bruker, totalt antall henvendelser, osv. Fordi det er stor spredning i hvor lenge brukerne var registrert i løpet av observasjonsperioden, har vi benyttet gjennomsnittsmål pr. måned som brukeren var registrert i perioden.

Aktivitetene

Datagrunnlaget for aktivitetene inneholdt for hver aktivitet id-nummer for brukeren, informasjon om type aktivitet, om den er opprettet av NAV eller bruker, status for aktiviteten, dato for endring/registrering av status, for hver måned i observasjonsperioden. Blant de sju mulige aktivitetene har vi behandlet møter og samtalereferater for seg (se nedenfor).

En og samme aktivitet kan skifte status over tid, og den logiske sekvensen vil være fra «bruker er interessert» (som sjelden benyttes), til «planlagt» til «gjennomføres» til «fullført» (eventuelt «avbrutt»). Som oftest er det imidlertid ikke slik, og det er ikke gitt hvordan man bør definere *opprettede* aktiviteter og gjennomførte møter. Hva som er den beste strategien kan være ulik avhengig av formålet med analysen.

Vi har sett bort fra statusene «avbrutt» og «bruker er interessert», og kun tatt med aktiviteter med statusene «planlagt», «gjennomføres» og «fullført» i analysene. Vi har kun sett på aktiviteter som ble opprettet i perioden august 2019–juli 2020, definert ved at første forekomst (med status planlagt, gjennomføres eller fullført) er innenfor denne perioden.

For å undersøke bruken av aktivitetene for hver enkelt bruker har vi aggregert de ulike kjennetegnene ved aktiviteter pr. bruker: Totalt antall aktiviteter, totalt antall aktiviteter av hver type, antall aktiviteter av hver type opprettet av henholdsvis NAV og bruker. Også for aktivitetene har vi benyttet gjennomsnittsmål pr. måned som brukeren var registrert.

Møter og samtalereferater

Møter med NAV og samtalereferater er aktiviteter som blir gjennomført på ett bestemt tidspunkt. Vi har derfor definert et møte eller et møtereferat annerledes, og forsøker å fange opp møter som faktisk er gjennomført. Det er for eksempel en relativt stor andel av de registrerte møtene og referatene som står som planlagt i lang tid. Dette kan være knyttet til koronaepidemien, da mange møter ble avlyst. Vi har derfor definert gjennomførte møter (og registrerte referater) på grunnlag av statusene gjennomføres og fullført, på denne måten:

Møter eller referater hvor dato for *siste* registrerte status er innenfor perioden august 2019–juli 2020. Et møte som først står registrert som planlagt, deretter gjennomføres og til slutt fullført, blir dermed datert til den datoen den er satt som fullført. Vi inkluderer også møter/referater som settes til gjennomføres (men ikke fullført), så sant de ikke senere settes til avbrutt eller planlagt (innenfor observasjonsperioden). Møter/referater som kun står som planlagt eller avbrutt er utelatt.

Kjennetegn ved brukerne

Dataene fra digital aktivitetsplan er koblet med annen informasjon om brukerne fra NAVs registre. Vi har benyttet følgende variabler:

- kjønn
- aldersgruppe
- utdanningsnivå⁸
- innvandrersstatus (ja/nei)
- innsatsgruppe
- trygdeytelse (AAP/dagpenger/tiltakspenger)
- diagnosegruppe for AAP-mottakere

I tillegg har vi brukt informasjon om arbeidsforhold og uføretrygd, som var tilgjengelig til og med desember 2020.

Enkelte kjennetegn ved brukerne kan endre seg over tid i løpet av observasjonsperioden vår, for eksempel innsatsgruppe. For å kunne sammenlikne bruken av digital aktivitetsplan over tid for ulike innsatsgrupper har vi derfor måttet konstruere noen gjensidig utelukkende kategorier. I datamaterialet kan brukere på et eller flere tidspunkt være registrert med enkelte kategorier i tillegg til de fire mulige utfallene av et oppfølgingsvedtak: Sykmeldt, ikke vurdert, behov for arbeidsevnevurdering og et par mindre kategorier (her gruppert under «annet»). Vi har benyttet registrert status ved *første* og *siste* månedsobservasjon til å konstruere følgende fem grupper:

- «Standard eller situasjonsbestemt innsats»: Disse har enten standard eller situasjonsbestemt innsats ved både første og siste månedsobservasjon, eventuelt standard eller situasjonsbestemt på det ene tidspunktet og «ikke vurdert», «behov for arbeidsevnevurdering» eller «annet». De siste innsatsgruppene utgjør en liten andel av denne gruppa.
- «Sykmeldt»: Sykmeldt ved første og/eller siste månedsobservasjon, ikke spesielt eller varig tilpasset innsats ved noen av de to observasjonene.
- «Spesielt tilpasset innsats»: Spesielt tilpasset innsats ved første og/eller siste månedsobservasjon, ikke varig tilpasset innsats ved noen av de to observasjonene.
- «Varig tilpasset innsats»: Varig tilpasset innsats ved første eller siste månedsobservasjon.
- «Ikke vurdert»: «Ikke vurdert», «behov for arbeidsevnevurdering» eller «annet» ved begge månedsobservasjonene.

Vi benyttet en liknende strategi for ytelse:

- AAP: Registrert med AAP ved første og/eller siste observasjon
- Dagpenger: Dagpenger ved første og/eller siste observasjon, ikke AAP ved noen av tidspunktene
- Annet: Ingen trygdeytelse eller tiltakspenger både ved første og siste observasjon

⁸ I motsetning til de andre variablene i registerdataene er utdanningsnivå selvrapportert. Det er en del brukere som ikke har registrert utdanningsnivå, noe som gjør at kvaliteten på denne variabelen er noe dårligere enn kvaliteten på andre personkjennetegn.

1.3.6 Workshop II

Etter å ha gjennomført intervjuene og den deskriptive registeranalysen arrangerte vi en workshop med deltakere fra Arbeids- og velferdsdirektoratet for å diskutere mulige videre analyser av registerdata. Deltakerne representerte ulike kompetanseområder: Kompetanse om den digitale løsningen, kompetanse om innholdet i tjenestene i NAV-kontorene, analysekompetanse og kunnskap om datagrunnlaget.

Workshopen ga viktige innspill i utformingen av en skisse til videre analyse.

1.4 Justering av prosjektgjennomføringen

På grunn av koronasituasjonen ble prosjektet noe justert i forhold til den opprinnelige prosjektskissen. Vi kunne ikke besøke kontorene for å gjennomføre intervjuer og observasjon, og gjorde derfor intervjuene på telefon eller Teams. Vi fikk også intervjuet færre brukere enn opprinnelig planlagt, og ikke bare ved de samme kontorene. Vi har derfor ikke analysert kontorene som case. Det var i tillegg vanskelig å få rekruttert avdelingsledere til intervjuer, noe som var planlagt som en forberedelse til kontorbesøkene.

På grunn av disse begrensningene økte vi antall kontorer som deltok i studien, fra fem til seks.

1.5 Disposisjon

Vi har disponert rapporten i fire deler.

Del 1 inneholder en drøfting av kvalitetsbegrepet og betydningen av digital kommunikasjon for kvaliteten i brukeroppfølgingen. Dette er samlet i kapittel 2.

Del 2 omhandler kvalitet for NAV og brukerne, hentet fra de kvalitative intervjuene av ansatte og brukere: Først hvordan NAV-veiledernes arbeidshverdag påvirkes (kapittel 3), deretter kommunikasjonen mellom NAV-veileder og bruker sett fra NAV-veileders perspektiv (kapittel 4), konsekvenser for brukeroppfølgingen (kapittel 5), samt organisering og styring på NAV-kontoret og andre aspekter ved eierperspektivet (kapittel 6). Til slutt i denne delen gjengir vi brukernes erfaringer (kapittel 7).

Del 3 inneholder resultatene fra den statistiske analysen. Vi gjør først rede for populasjonen og kjennetegn ved brukerne (kapittel 8), deretter analysene av henholdsvis dialogene (kapittel 9), møter og referater (kapittel 10), og aktivitetene (kapittel 11). Til slutt ser vi på bruken av DAP i løpet av arbeidssøkerforløpet og skisserer et forslag til videre analyser (kapittel 12).

Del 4 inneholder en oppsummering og konklusjoner (kapittel 13).

Del 1: Kvalitetsbegrepet og brukeropfølgingen

2 Hva er kvalitet i arbeidsrettet oppfølging?

Quality? There was something irritating, even angering about that question? He thought about it, and then thought some more, and then looked out the window, and then thought about it some more.
Quality? (Pirsig, 1974)

Den første problemstillingen i prosjektet er: Hvordan kan vi definere *kvalitet* i den arbeidsrettede oppfølgingen? Vi skal vurdere kvalitet fra *brukerens* perspektiv og fra *NAV-veilederens* perspektiv. I tillegg er kvaliteten i *resultatene* som oppnås vurdert, og i denne sammenheng kommer vi også inn på spørsmål om effektivitet. Vi kan dermed diskutere bruker, veileder og eier som tre interessante perspektiver i prosjektet, og en vurdering av total kvalitet krever at man tar hensyn til faktorer som er relevante for alle de tre nivåene. Det er i tillegg nødvendig å undersøke i noe detalj hvordan digitalisering kan påvirke kvalitet, og dette behandler vi ved å se på kvalitet i digitale møter mellom mennesker og kvalitet i møtet med teknologi.

I denne første delen av prosjektet har vi drøftet definisjon av kvalitet på de forskjellige områdene som er omtalt, og deretter operasjonalisert og konkretisert disse. Resultatet av prosessen er grunnlag for å belyse de øvrige problemstillingene i prosjektet.

2.1 Hva er kvalitet?

Jakten på en god definisjon på *kvalitet* er ikke noe nytt. Pirsig er en av de som er kjent for sin diskusjon av kvalitetsbegrepet, og han omtaler det som noe som oppstår «før definisjoner ... som en direkte erfaring uavhengig av og forut for intellektuelle abstraksjoner» (Pirsig, 1992). Vi må imidlertid gå relativt raskt over til en form for kvalitet som *kan* forstås intellektuelt og via definisjoner. Vi er nødt til å gjøre kvalitet til noe annet enn et mystisk begrep som utelukkende avhenger av relativt vage og subjektive helhetsvurderinger.

Med tanke på hvor viktig definisjonen av kvalitet blir for alle spørsmålene som følger i dette prosjektet, er det vel verdt å tilnærme seg begrepet på en grunnleggende måte. Det synes kanskje unødvendig å inkludere filosofiske betraktninger når formålet er å vurdere kvaliteten brukerne opplever i møtet med en teknologisk nyvinning som den digitale aktivitetsplanen, men tar man utgangspunkt i en feil forplanter den seg til alt som følger. Vi kommer tilbake til forholdet mellom abstrakte begreper og målbare indikatorer på de samme begrepene i 2.4.

Reeves og Bednar (1994) skriver om tidligere forsøk på å finne en universell definisjon av kvalitet, og gjør det raskt klart at disse forsøkene *ikke* har gitt noen entydige resultater. Forskjellige definisjoner brukes, kanskje nødvendigvis, i forskjellige kontekster. Noen av definisjonene som nevnes er *verdi*, *samsvar med spesifikasjoner*, *samsvar med krav*, *egnethet for bruk*, *tapsminimering* og *innfrielse av eller overgåelse av kundeforventninger* (Reeves og Bednar, 1994).

2.2 Tre perspektiver på kvalitet

I diskusjonen av de tre perspektivene begynner vi med eierperspektivet, før vi vurderer medarbeiderperspektivet, og til slutt brukerperspektivet. Formålet er en utforskende kartlegging av relevante forhold for definisjonen av kvalitet.

2.2.1 Kvalitet for eier – effektivitet og kvalitetsledelse

Kvalitet rangeres ofte som både den største utfordringen og suksessfaktoren for private selskaper (Reeves og Bednar, 1994). Men også i det offentlige har kvalitetsbegrepet fått en sentral rolle (Sallis, 2002). Ofte kobles kvalitetsbegrepet spesielt til brukernes oppfattede behov (Brignall og Modell, 2000). I forbindelse med eierperspektivet er det imidlertid spesielt viktig å merke seg at begrepet svært ofte brukes i forbindelse med *styringen* av offentlig sektor.

Mål- og resultatstyring

To sentrale begreper i denne sammenheng er mål- og resultatstyring og New Public Management (NPM). NPM er en reformbølge som for lengst har satt sine spor i offentlig sektor – også den norske. NPM er en samlebetegnelse for en tilnærming til det offentlige hvor markedsmekanismer, insentiver og målstyring står sentralt (Hood, 1991). I tillegg vektlegges profesjonell ledelse, konkurranse, desentralisering og spesialisering (Hood, 1991). Målstyring er tett forbundet med NPM og innebærer at bestiller i stor grad fokuserer på hvilke *mål* som skal nås, og at utfører står relativt fritt til å velge fremgangsmåte (Christensen m.fl., 2010). Mål- og resultatstyring er et sentralt element i NPM, og så også i NAV. Dette til tross for at NAV-reformen ofte brukes som et eksempel på *post-NPM*-regimet (Fimreite m.fl., 2013).

Mål- og resultatstyring har ifølge Olsen (2019) og Askim og Fremstad (2014) blitt det grunnleggende styringsprinsippet i staten. I NAVs årsrapport for 2018 het det at man, i tråd med tanken bak NPM, «arbeidet med å utvikle styringen mer i retning av økt lokalt handlingsrom og vekt på resultater og effekter framfor styring og måling av aktivitet» (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2019, s. 63). Et underliggende prinsipp i NPM er at effektiv styring følger av at man har effektive styringsinstrumenter som a) sikrer at de ansvarlige har kontroll over resultatene og b) sikrer at de operativt ansvarlige har tilstrekkelig frihet til å fremskaffe resultater på mest mulig effektive måte. Innenfor NPM snakker man ofte om *mål- og resultatstyring* og *strategisk styring* (Røiseland og Vabo, 2016). Målstyring omhandler utviklingen av klare måter å måle produksjon og resultater på, for så å fokusere på disse fremfor prosessene som fører frem til dem. Strategisk styring innebærer på lignende vis at man ikke innlater seg på detaljstyring av prosessene, men heller styrer gjennom budsjetter og personell, myk regulering eller tillit og verdier (Røiseland og Vabo, 2016).

Målekortet er et verktøy som brukes i mål- og resultatstyringen av NAV, og dette er et rapporteringsverktøy som gir oversikt over måloppnåelse for NAV-kontorene i ulike perioder i henhold til forskjellige styringsparametere (Roaldsnes, 2018). Overgang til arbeid er et eksempel på en sentral parameter.

I denne sammenheng er det interessant å merke seg at man søker å måle etatens ytelse på fire forskjellige nivåer, og dette er *brukerperspektivet*, *produksjonsperspektivet*, *medarbeiderperspektivet*, og *økonomiperspektivet*. Vi kommer tilbake til bruker- og medarbeiderperspektivet senere. I forbindelse med eierperspektivet omhandler *produksjonsperspektivet* mål relatert til oppfyllelse av produksjonskrav, som for eksempel oversendelsesfrister. *Økonomiperspektivet* inneholder mål knyttet til produktivitet og drift innenfor gitte økonomiske rammer.

Bruken av målekort og styringsparametere er viktig for å sikre *balansert målstyring*. Dette er et begrep som er kjent innenfor som det omtales om *kvalitetsledelse* (total quality management, eller TQM) (Goetsch og Davis, 2014).

Kvalitetsledelse

Kvalitetsledelse er en betegnelse på styring med fokus på *total* kvalitet. Dette innebærer at man ikke utelukkende fokuserer på, for eksempel, resultater i økonomisk forstand, men også menneskelig kvalitet og prosesskvalitet (Goetsch og Davis, 2014). For å styre etter total kvalitet brukes ofte *balanced scorecard*-tilnærmingen. På norsk blir dette kalt balansert målstyring, med *målekortet* som eksempel hos NAV. Dette er en tilnærming som lar eier måle prestasjoner i flere dimensjoner, ikke utelukkende økonomisk (Srinidhi, 2012). Srinidhi (2012) skriver videre at kvalitetsledelse er viktig både for brukerperspektivet, det interne perspektivet og lærings- og innovasjons-perspektivet, og at balansert målstyring gjør det mulig å ha fokus på kostnadseffektivitet *samtidig* som man har fokus på kvalitet. Kaplan og Norton (1996) forklarer hvordan balansert målstyring kan brukes i strategisk styring, og hvordan dette kan føre til at budsjetter i større grad gjenspeiler strategiske mål. Ved å se på brukerrelasjoner (kunderelasjoner), interne nøkkelprossesser og «læring og vekst» i tillegg til finansielle mål, får man et styringsverktøy som gir et bredere perspektiv på en organisasjons prestasjoner. Samtidig er det et «søfistikert instrument for å koordinere og finjustere» organisasjonens drift og virke på en måte som fører til at alle aktivitetene peker mot de strategiske målene (Kaplan og Norton, 1996).

Et annet element av kvalitetsledelse omhandler at man på samme tid vektlegger kvalitetskontroll for å *avdekke* feil, kvalitetssikring for å *forebygge* feil og *kvalitetsledelse* for å sikre kontinuerlig forbedring (Sallis, 2002). Til tross for innvendinger om at det kan være lite hensiktsmessig å anvende kvalitetsledelse i offentlig sektor, har dette blitt en realitet (Morgan og Murgatroyd, 1994). Innvendingene går spesielt på tanken om borgeren som *kunde*, antagelsen om at offentlig og privat sektor kan sammenlignes, at arbeidsformer og -kultur er annerledes i det offentlige, samt at målkompleksiteten er særdeles høy for en organisasjon som NAV sammenlignet med for eksempel en produsent av forbrukervarer (Morgan og Murgatroyd, 1994). Vi forholder oss imidlertid i liten grad til vurderingen av hvorvidt kvalitetsledelse og balansert målstyring er egnet for NAV, utover der vi eventuelt finner ut at viktige aspekter ved *kvalitet* vanskelig kan fanges i et slikt system.

Fire begrunnelser for å vektlegge kvalitet

Sallis (2002) skriver om kvalitetsledelse innenfor utdanningssektoren, og peker på fire imperativer – eller begrunnelser – for å fokusere på kvalitet: *moral*, *ansvarliggjøring*, *konkurranseshensyn* og *profesjonalitet*.

Det *moraliske* imperativ knyttes til at brukerne av tjenestene fortjener det beste av offentlige institusjoner. Her kalles brukerne kunder og klienter, og vi ser dermed at Sallis (2002) snakker ut fra brukerperspektivet som ofte forbindes med moralperspektivet. Innenfor moralperspektivet har brukerne rettigheter, og det offentlige har en plikt til å oppfylle disse. Tradisjonelle tilnærminger til det offentlige og forvaltningen hadde i mindre grad fokus på individuelle rettigheter, og vektla nok i større grad også borgernes plikter.

Imperativet som er basert på *ansvarliggjøring* er sentralt for utviklingen i NAV, og kobler idéen om kvalitetsledelse (TQM) eksplisitt til utformingen av målbare og objektive parametere som både lar oss styre, men også identifisere ansvarsforhold (Sallis, 2002, s. 4). Med NPM og kvalitetsledelse ser man at fokus flyttes fra *output* til *utfall*. Det er viktig å finne parametere som muliggjør styring ut fra indikatorer som måler utfall for samfunnet og omverdenen, fremfor å fokusere på organisasjonens produksjon (Rajala m.fl., 2018).

Konkurransen er relevant for utdanningsinstitusjoner, men det kan ikke sies å være spesielt relevant for NAV. Det *profesjonelle* imperativ kommer vi tilbake til i seksjon 2.2.2.

2.2.2 Kvalitet for medarbeider – karriere, faglighet og trivsel

Om vi beveger oss over til medarbeiderperspektivet, ser vi raskt at flere forhold har betydning for kvaliteten i brukeroppfølgingen. Vi tar i det følgende primært utgangspunkt i perspektivet til en veileder på NAV-kontoret, da dette er mest relevant for prosjektet.

Innføringen av nye rutiner, prosesser og verktøy i brukeroppfølgingen kan påvirke kvaliteten for medarbeiderne. Vi kan også se for oss at medarbeiderne befinner seg i et krysspress som innebærer at de delvis vil se kvalitet fra eierperspektivet og delvis fra brukerperspektivet. Forskningen kan tyde på at de oftest motsetter seg rene effektivitetshensyn og flytter fokus over på brukerorienterte kvalitetsspørsmål (Brignall og Modell, 2000). Men, det er også mulig å tenke seg at personlige ambisjoner gjør det fornuftig for medarbeiderne å tilpasse seg eierens ønsker og behov. Uansett har de i tillegg til disse to perspektivene et *eget* perspektiv, og det er dette vi vil fokusere på her.

Sentralt for medarbeiderperspektivet er forhold knyttet til *respekt og utviklingsmuligheter, faglighet og trivselsfaktorer*. Vi undersøker hvilken innvirkning innføring av nye tiltak kan ha på disse forholdene, og vurderer hvordan kvalitet kan påvirkes av dette.

Et nytt tiltak som en digital aktivitetsplan vil kunne føre til reelle og/eller oppfattede endringer i mulighetene for utvikling og opplevd respekt. Utvikling vil i stor grad handle om mulighetene til å utvikle seg personlig, faglig og karrieremessig, mens respekt i stor grad kan tilnærmes gjennom autonomi og mulighet for medbestemmelse. Hvordan disse forholdene påvirkes av digitalisering diskuteres i seksjon 2.3.2.

Når det gjelder *faglighet* kan det tenkes at medarbeiderne har et annet syn på hva som er kvalitet i tjenester og arbeid enn det eiere og brukere har, på grunnlag av sine faglige bakgrunner og profesjoner. En statsviter, sosiolog, sosionom og en jurist vil med stor sannsynlighet ha delvis forskjellige oppfatninger om hva som er god kvalitet i vedtak og brukerbehandling, med forskjellig fokus på effektivitet i form av tid, oversiktlige prosesser, respekt og menneskeverd i møte med brukerne osv. Endringer i oppfølgingsprosessen kan medføre at en veileder blir nødt til å følge prosedyrer som tilfredsstillende eier, men som er i strid med hennes *faglige idealer*. Likeledes kan tiltak som er iverksatt for å øke brukertilfredshet allikevel medføre at veiledere vurderer tiltaket negativt, siden brukerne ikke nødvendigvis selv vet (ifølge veilederne) hva som *egentlig* er i deres langsiktige interesse.

Nye tiltak kan også påvirke medarbeidernes trivsel fordi de kan føre til endrede arbeidsmiljøforhold. Bruker man digital aktivitetsplan endrer man kanskje tiden som tilbringes i direkte kontakt med brukere. Dette kan oppleves som positivt eller negativt, avhengig av veilederen. Noen vil verdsette at de ikke er nødt til å tilbringe like mye tid med brukerne, mens andre vil savne dette aspektet ved veilederfunksjonen. Det kan være at de har mer tid til hver enkelt bruker, dersom de har færre å følge opp tett. Det kan også tenkes at denne type tiltak fører til endringer i forventninger til effektivitet, saksbehandlingstid, osv., som kan medføre mer stress og tidspress. Disse forholdene undersøker vi i den empiriske delen av prosjektet.

Det er spesielt interessant å vurdere i hvilken grad digitalisering, herunder digital aktivitetsplan, fører til mindre menneskelig kontakt generelt, noe som kan ha stor betydning for trivsel og arbeidsmiljø. Deci m.fl. (1991) skriver at sosiale kontekster i arbeidet bør legges til rette for at tre grunnleggende behov tilfredsstilles, og dette er

behovene for å føle kompetanse, tilhørighet og autonomi. Dersom disse behovene *ikke* tilfredsstilles blir motivasjon og naturlige utviklingsprosesser svekket (Deci m.fl., 1991).

2.2.3 Kvalitet for bruker – Mer enn tilfredshet og service?

Som nevnt er kvalitet ofte definert som at en vare eller tjeneste svarer til, eller overskrider, kundens eller brukerens forventninger eller behov (Zeithaml, m.fl., 1993). Vi fokuserer i denne delen primært på NAVs *personbrukere*, og ikke arbeidsgivere (som også er brukere av tjenester fra NAV). I NAVs balanserte målstyringssystem ser vi for eksempel at styringsparameterne for 2018 sa at man skulle øke andelen brukere og arbeidsgivere som er fornøyde med helhetlig service, samt øke brukernes opplevelse av å få lett tilgjengelig og god informasjon.

Disse parameterne er opplagt viktige, men det er en fare for at man her reduserer brukerperspektivet til svar som kan måles i en enkel spørreundersøkelse. Personbrukerundersøkelsen, for eksempel, kan enkelt brukes for å måle hvor mange som er fornøyde med den helhetlige servicen til NAV, men det er verdt å gå litt grundigere inn i hva brukerne egentlig forventer og har behov for i møtet med NAV.

Vi så i 2.2.1 at brukerne i dag ofte ansees som individuelle rettighetshavere som kan sammenlignes med forbrukere. Med et slikt perspektiv på personene NAV er til for, blir de lite mer enn *kunder* som kjøper, eller får, en tjeneste. Vi kan i så fall se for oss at de samme kriteriene som vi anvender for å vurdere tilfredshet med kjøp av en tørketrommel hos en elektronikkbutikk like så godt kan overføres til vårt forhold til offentlige tjenester. Dermed blir ting som god informasjon, god service osv. brukt som indikatorer på måloppnåelse. Videre vil kvalitet lett kunne vurderes ut fra i hvilken grad produktet vi kjøper, eller tjenesten vi får, samsvarer med våre forventninger. Dette perspektivet er opplagt en mulig tilnærming, og det er mange fordeler med tilnærmingen, noe som har ført til at den har blitt meget populær. I den neste seksjonen vil vi imidlertid gå mer inn på andre aspekter som kan inngå i vurderingen av hva slags kvalitet vi som borgere – eller bare mennesker – opplever i møtet med forvaltningen.

2.3 Digital aktivitetsplan og kvalitet i oppfølgingsløpet

Når vi skal definere kvalitet i oppfølgingsløpet, eller i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen, kan det være fristende å lete etter noe vi kan *måle*. Operasjonalisering handler om å oversette abstrakte begreper til målbare termer. Dette er en sentral prosess for alle som vil bedrive balansert målstyring (Bryman, 2012). Kvalitet er som vi har sett i høyeste grad et abstrakt begrep, mens *styringsparameterne* er operasjonaliseringer som skal fange forskjellige elementer av det vi mener med kvalitet.

Det er vanskelig å se for seg at vi skal gå bort fra kvantitative mål som verktøy i styringen av en organisasjon som NAV. Eierne er nødt til å ha en viss oversikt over hvilke ressurser som brukes og hvilke resultater man oppnår. Samtidig har vi sett at ideen om balansert målstyring innebærer at vi kan hente inn forskjellige definisjoner av kvalitet som kan hjelpe oss til å holde blikket på sentrale forhold som ikke gjenspeiles direkte i budsjetter, årsregnskap eller sysselsettingstall. Vi skal nå se på hvilke forhold som kan tenkes å påvirkes av innføringen av en *digital* aktivitetsplan, for deretter å se om vi kan utvikle noen gode kvalitetsindikatorer.

2.3.1 Kvalitet i møtet mellom mennesker

NAV skriver at «[d]igital kommunikasjon skal være hovedregelen når forvaltningen kommuniserer med innbyggere» (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2018). Dette innebærer at møtet med NAV i hovedsak blir et *digitalt* møte, noe som også understøttes av innføringen av digital aktivitetsplan (Thorgersen, 2017). Denne seksjonen omhandler kvalitet i møtet mellom mennesker, og vi tar her utgangspunkt i en forståelse av organisasjoner som innebærer at de til syvende og sist *er* menneskene de består av. Møtet med NAV er møtet med mennesker. Mennesker som veileder, mennesker som utformer politikk, mennesker som velger at mennesker skal samhandle gjennom verktøy fremfor ansikt til ansikt. I seksjon 2.3.2 ser vi nærmere på hva som er kvalitet i møtet med *teknologi*.

Digitalisering er et fenomen som har truffet de fleste sektorene i samfunnet. Thorgersen (2017) påpeker at digitalisering ikke betyr at man «setter strøm på papir», men at rutiner og prosesser *endres*, slik at brukerne blir mer selvstendige samtidig som man opplever effektivitetsgevinster (Thorgersen, 2017, s. 107). Ifølge Thorgersen (2017) er det lite forskning på hva digitaliseringen gjør med NAVs forhold til brukerne. Det finnes imidlertid eksempler på relevante fagområder hvor det er forsket mye på lignende temaer. Ett eksempel er innenfor psykologi, og mulighetene for å bedrive e-terapi, og et annet er innen utdanningsfeltet, hvor man bruker digitale verktøy i veiledning og annen undervisning.

I utdanningssektoren snakkes det ofte om *fleksibilitet* i forbindelse med digitalisering. Denne fleksibiliteten gjelder i tid og i rom, siden digitale verktøy gjør det mulig for mennesker å samhandle uten at de gjør det samtidig og uten å være på samme sted. Disse to dimensjonene er viktige også for digital aktivitetsplan, og begrunnelsen er ofte et forsøk på å få i pose og sekk: *bedre tjenester* for brukeren samtidig som man *effektiviserer* ressursbruken. Spørsmålet er bare om det er mulig å oppnå begge deler samtidig.

Akkurat som i utdanningssektoren er motivasjonen for innføring av digitale verktøy i NAV tosidig. Thorgersen (2017) viser til sterke føringer fra regjeringen om at man ønsker å bruke digitale løsninger for å videreutvikle samhandlingen med borgerne, noe som også kommer tydelig frem i den nye digitaliseringsstrategien for offentlig sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Dette skyldes delvis effektiviseringshensyn, men også en tro på at digitale verktøy vil kunne gjøre tjenestene bedre. I årsrapporten for 2018 skriver Arbeids- og velferdsdirektoratet (2019, s. 32) eksplisitt at «krav om effektivisering» og store saksmengder krever «modernisering og fornying av systemstøtte og digital utvikling». Programmet *Bedre styring og ledelse i staten 2014–2017* beskriver blant annet hvordan man ved «strategisk anvendelse av IKT» skulle fremskaffe «høy kvalitet i offentlig tjenesteyting» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

Kvalitet i digital kommunikasjon og digitale møter mellom mennesker

Møtet mellom mennesker kan være viktigere enn man ser for seg. Som vi har sett pekte Deci m.fl. (1991) på at mangelfulle sosiale kontekster, som ikke tar menneskers psykologiske behov på alvor, kan føre til fremmedgjøring. La oss et øyeblikk forlate kundeperspektivet på NAVs tjenester, og se på et annet felt som kanskje kan brukes for å vurdere aspekter ved de behovene NAV skal dekke. Kunnskapsdepartementet (2017) skriver at *kunnskap* er noe som ikke bare skal «formidles og konsumeres», men at det er noe som «oppstår og utvikler seg» når mennesker kommer *sammen*. Det er mulig å se NAVs tjenester som noe som skal «formidles og konsumeres», og som dermed vel

så gjerne kan formidles digitalt, uten menneskelig kontakt. Det er imidlertid også mulig å tenke seg at NAVs tjenester er noe *mer*, og at forholdet mellom NAV-veileder og bruker ligner mer på forholdet mellom foreleser og student enn forholdet mellom en nettbutikk og en kunde. Om man i større grad vil se veileder og bruker som likeverdige glir analogien mot for eksempel kollokviegrupper og annen menneskelig interaksjon, som også nevnes av Kunnskapsdepartementet (2017).

Den andre analogien som kan brukes er forholdet mellom terapeut og pasient – en situasjon hvor den ene parten er der for å hjelpe og den andre trenger hjelp. Slike situasjoner fremstår for de fleste som radikalt forskjellig fra selger-kunde-forholdet. Enn så lenge er det forsket relativt lite på hvordan digitale tjenester påvirker brukernes forhold til NAV og veiledere, men det er forsket mye på de to eksemplene vi her har trukket inn, så la oss lene oss litt på dem.

Digital kommunikasjon i lærings situasjoner

Når mennesker kommer sammen skapes *sosiale lærings situasjoner*, som innebærer at man sammen skaper forståelse ved å utveksle idéer og erfaringer (Ormrod, 2009, s. 429, 431). I forbindelse med veilederfunksjonen i NAV vil en av hovedfordelene med slike situasjoner være at det også skapes en *felleskapsfølelse*, hvor det oppstår en oppfatning om at man «har de samme målene, respekterer og støtter hverandres innsats, og oppfatter at alle kommer med viktige bidrag» (Ormrod, 2009, s. 445). Vi sier ikke med dette at veileder og bruker er likeverdige, men det er allikevel opplagte potensielle fordeler å hente ut av slike prosesser. Brukeren vil føle seg ivaretatt og respektert, og veilederen vil i større grad tvinges inn i en forståelsesramme der brukerens perspektiv fremstår som viktig og reelt. En annen fordel med slike situasjoner er at de *motiverer*. I studier av studenter ser man at de ofte insisterer «på å gå på skolen selv når de er syke, og de blir skuffet når sommerferien starter», der gode læringsfelleskap er skapt (Ormrod, 2009, s. 447).

Det er altså en viss fare for at tap av menneskelig kontakt har negative konsekvenser, men det finnes også mye forskning som peker på *fordeler* ved bruk av digitale verktøy. Ormrod (2009, s. 448) sier i forbindelse med utdanning at effektiv læring ikke krever at vi kommer sammen *fysisk*. Det er mulig å opprette kontakt via teknologier som e-post, chat, diskusjonsforum, og i vårt tilfelle: den digitale aktivitetsplanen. Også her kan det være mulig å komme sammen – vi kan utveksle idéer og erfaringer, og kanskje også skape relasjoner og fellesskap.

Digital kommunikasjon og terapi

Mange har høstet positive erfaringer med bruk av digitale verktøy, og dette gjelder også digitale kommunikasjonsformer i terapeutisk sammenheng (Cook og Doyle, 2002; Sucala m.fl., 2012). Dersom man skal høste fordelene ved digitalisering *uten* å miste fordelene ved menneskelig kontakt, er det viktig å legge til rette for at den digitale kontakten blir god. I digital aktivitetsplan har man for eksempel en meldingsfunksjon, men det gjenstår å se i hvilken grad dette er tilstrekkelig for å dekke behovet som oppstår dersom bruker og veileder ikke lenger møtes i like stor grad som tidligere.

E-terapi, eller online-terapi, er psykologtjenester tilbudt over «e-post, videokonferanse, virtual reality-teknologi, chat-teknologi eller en kombinasjon av disse» (Sucala m.fl., 2012). I terapi anser man den *terapeutiske alliansen* mellom behandler og pasient som avgjørende for gode resultater, og Cook og Doyle (2002) hevder at en «terapeutisk allianse kan etableres tilstrekkelig i terapi levert på nett». Alliansen som oppnås er sammenlignbar med den som oppnås i ansikt-til-ansikt-terapi. Dette gjelder både tekstbasert terapi og videoterapi, og mens mest forskning er gjort på individuell terapi,

er det også gjort lignende funn for gruppeterapi (Cook og Doyle, 2002, s. 95). Sucala m. fl. (2012) har gjennomført en meta-studie som støtter disse konklusjonene. Det vises til og med til funn som indikerer at relasjoner etablert over internett kan være *sterkere* enn «virkelige» relasjoner, delvis på grunn av at tradisjonelle barrierer som utseende og geografi fjernes, og ved at en opplevd anonymitet og mindre frykt for avvisning kan føre til mer deling av intim informasjon (Cook og Doyle, 2002, s. 97). Det er altså lite som tilsier at tilstrekkelig menneskelig kontakt mellom veileder og bruker er *umulig* ved bruk av digitale verktøy.

Et relatert poeng som viser en mulig fordel ved digitale verktøy som den digitale aktivitetsplanen er at det kan gi mennesker som allerede er ensomme og som har et begrenset sosialt liv *bedre*, og kanskje til og med *flere*, relasjoner. Disse relasjonene kan redusere «ensomhet og sosial angst og forbedrer sosiale ferdigheter». Bildet er altså mer nyansert enn man ofte går ut fra. Muligheten for digital kontakt kan også være svært viktig for personer med for eksempel sosial angst, agorafobi og ekstremt introverte (Cook og Doyle, 2002, s. 97, 103). Det er imidlertid viktig å påpeke at for andre vil digitale kommunikasjonsformer der hver person har mer kontroll over *når* kontakt skal finne sted, kunne være negativ. De med generalisert angst, for eksempel, vil kunne oppleve en frykt for å sjekke arbeidsplanen, åpne meldinger fra veileder o.l., og har kanskje behov for at man *sammen* går gjennom beskjeder og planer.

En av de uttalte målsetningene for digital aktivitetsplan er at brukerne i større grad blir involvert i sin egen ferd mot arbeidslivet, og at de utvikler et eierskap til prosessen. Dersom man oppnår dette kan man høste store fordeler, blant annet i form av økt motivasjon som følge av en økt følelse av autonomi og kompetanse (Deci m.fl., 1991, s. 334). Et sentralt forhold i spillet mellom veileder og bruker er hva slags involvering brukeren oppfatter at veilederen har. Dersom involvering aktivt støtter *autonomi* fremmes motivasjon, mens dette i mindre grad skjer der involvering fremstår som *kontrollerende* (Deci m.fl., 1991, s. 334).

Nettopp selvbestemmelse og autonomi fremstår som en av de største fordelene brukeren kan oppleve ved digital aktivitetsplan. Brukerne kan se og gjøre ting når de selv vil, og mens dette krever selvdisciplin vil det også kunne fremme den indre motivasjonen hos de som klarer dette. Videre kan bruken av digitale verktøy fremme følelsen av kompetanse for de som behersker verktøyene godt.

Følgende faktorer kan påvirke følelsen av selvbestemmelse, og er spesielt relevante for digital aktivitetsplan: *valg, trusler og tidsfrister, ekstern belønning og overvåkning og evaluering* (Ormrod, 2009, s. 464-6). Deci m.fl. (1991, s. 342) skriver mye av det samme, og vektlegger betydning av å «tilby valg, minimere kontroll, ... og gjøre nødvendig informasjon for beslutningstagning og utøvelse av oppgavene tilgjengelig.»

Kvalitet i digital samhandling

Vi har omtalt betydningen av fysiske møter, og vi vil nå se kort på mulighetene for digital samhandling av høy kvalitet. Tanken bak digital aktivitetsplan er at aktivitetsplanen skal bli et mer dynamisk dokument – et dokument bruker og veileder sammen kan arbeide med digitalt. Ved at aktivitetsplanen gjøres digital blir planen langt mer tilgjengelig for bruker, og man høster effektivitetsgevinster ved at brukeren kan arbeide med planen uavhengig av veileders samtidige deltakelse. En potensiell fare med dette er at aktivitetsplanen blir et verktøy der brukeren arbeider med den, og veilederen i større grad får rollen som *kontrollør* og *overvåker*. Dersom involvering fra andre oppleves som kontrollerende for bruker, kan vi som nevnt se nedsatt motivasjon (Deci m.fl., 1991).

Det er videre et spørsmål om brukerne som nå oftere arbeider med sin aktivitetsplan også arbeider *bedre* med den. Er det en kvantitativ økning i aktivitet, eller en kvalitativ økning?

Siden hovedregelen for NAV nå er at kommunikasjon skal foregå digitalt, flyttes også mye av dialogen rundt aktivitetsplanen over i tekstform (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2018). Dette gjenspeiles også i dialogfunksjonen i digital aktivitetsplan, som innebærer at bruker kan sende meldinger til veileder og vice versa. Dette er i prinsippet sammenlignbart med andre digitale meldingstjenester, og fremstår dermed som kjent og naturlig for mange brukere – spesielt unge brukere. En ulempe med denne formen, sammenlignet med for eksempel en telefonsamtale, er at man må vente på svar. Det ikke lagt opp til at dette skal være en direkte-tjeneste.

En *fordel* med ikke-synkrone samarbeidsformer (der deltagerne ikke nødvendigvis arbeider *samtidig*, selv om de arbeider *sammen*), er økte muligheter for refleksjon og selvstendig problemløsning. Når man for eksempel leser meldinger i dialogfunksjonen, har man noe tid til å vurdere hvordan man ønsker å svare, og dette kan være fordelaktig både for den som får reflektert og de som leser noe som er reflektert (Ormrod, 2009, s. 449). Garrison og Kanuka (2004, s.97) peker også på at skriftlig kommunikasjon oppmuntrer til refleksjon og presisjon, og at denne type arbeid er spesielt viktig dersom deltakerne ellers er vant til raske og spontane interaksjoner, som gjerne er verbale (eller ligner verbal kommunikasjon, som f.eks. via sosiale medier).

For NAV er det avgjørende å være bevisst på hva slags digital og kognitiv kompetanse deres brukere stiller med, for å forhindre at digitaliseringen fører til at de svakest stilte får en dårligere oppfølging. For mange kan det være vanskelig, og skummelt, å skulle formulere seg skriftlig. Det er videre svært vanskelig å drøfte kompliserte problemstillinger over en slik dialogfunksjon. Det er i tillegg verdt å være oppmerksom på at dialogfunksjonen vil kunne *hindre* at brukerne tar kontakt med veileder, også via telefon eller andre kanaler. Når man har en slik meldingstjeneste kan man føle at det er denne muligheten man *skal* bruke (og det sier også NAV at skal være hovedregelen, har vi sett). Dersom man ikke føler at man er i stand til å kommunisere sine behov og bekymringer på denne måten kan man lett føle seg motløs og heller la problemene ligge.

2.3.2 Kvalitet i møtet med teknologi

Det er også mulig å forsøke å forstå hvilke effekter digitaliseringen har ved å undersøke møtet med *teknologi* i seg selv, uten å anse dette som et verktøy for kommunikasjon eller samhandling med andre mennesker. Vi kan her vurdere tilfeller hvor teknologi helt og fullt erstatter menneskelig kontakt, og ikke er et verktøy for å forbedre den. Her vil bruk av kunstig intelligens og automatiserte vedtak være et eksempel. Et annet eksempel kan være en «virtuell assistent» som følger en person på alle offentlige tjenester, og som er basert på teknologi som lar den kommunisere med og hjelpe brukerne *som om* det var en menneskelig veileder. Ambisjoner om en slik assistent beskrives i digitaliseringsmeldingen *En digital offentlig sektor: digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Thorgersen (2017) har publisert en studie som undersøker i hvilken grad digitale løsninger (digital søknad om foreldrepenger) påvirker brukernes tillit til NAV. Denne studien er basert på en spørreundersøkelse blant 1121 respondenter, hvorav 505 sendte forrige søknad analogt og 616 sendte forrige søknad digitalt. I regresjonsanalysen som presenteres er det *ivaretagelse* (en indeks konstruert på bakgrunn av indikatorene som omhandler *informasjon*, *service* og *ivaretagelse av rettigheter*) som har mest forklaringskraft for *tillit til NAV*, mens søknadstype (digital eller analog) ikke har noen

signifikant effekt (Thorgersen, 2017). Thorgersen slutter at siden de digitale søkerne melder om gode brukeropplevelser, er digitaliseringen gjennomført på en god måte.

Dette er potensielt en feilslutning, eller i det minste en slutning man ikke har spesielt godt belegg for, siden man her har respondenter som *selv* har valgt om de vil sende inn digital søknad. De som frivillig valgte å søke digitalt rapporterer altså at dette har fungert bra. Det synes rimelig å anta at de som *ikke* ønsket å søke digitalt hadde rapportert lavere tilfredshet med en digital søknadsprosess enn de som valgte dette frivillig. Disse har sannsynligvis en preferanse for en tradisjonell søknadsprosess. Det er også sannsynlig at forhold som digital kompetanse osv. har spilt inn på valget av søknadsform, slik at de som *ikke* er komfortable med digitale prosesser har valgt dette bort. Det er umulig å konkludere på bakgrunn av Thorgersens studie, men det er i alle fall mulig å påpeke at for å få et reelt grunnlag for å trekke konklusjoner om effektene av digitale søknadsprosesser er man nødt til å utelukke effekter skapt av selvutvelgelse slik man her har funnet.

Digital kompetanse som hjelp og hinder

Vi nevnte i kapittel 2.3 at for de med gode digitale ferdigheter vil bruken av digitale verktøy kunne gi en viktig motivasjonseffekt ved at disse brukerne opplever en følelse av kompetanse. I en tradisjonell veiledningssituasjon er veilederen den naturlige autoriteten og den kompetente, både i form av kunnskap og kontroll over situasjonen. Med digitale verktøy beveger man seg imidlertid tidvis over i en mer likestilt verden. Spesielt om man har unge brukere kan det være interessant å vurdere om veiledere er digitale *immigranter*, mens disse brukerne er digitale *innfødte* (Fosslund, 2015, s. 21). I noen situasjoner vil brukerne kanskje til og med ha mer kunnskap om og kontroll over verktøyene som brukes, og de vil føle seg mer komfortable med dem. Psykiateren Finn Skårderud skriver om dagens samfunn og relasjonene mellom barn og voksne; i en post-figurativ kultur lærer barna av de voksne, i en ko-figurativ kultur lærer man av hverandre, mens man i en pre-figurativ kultur har barn som lærer opp de voksne (Skårderud 2014, s. 98). Skårderud viser til sosialantropologen Margaret Mead og påstanden at vi «i dag lever vi mye i det *pre-figurative* ... De voksne lærer av sine barn» (Skårderud, 2014, s. 98). Brukerne er selvsagt ikke barn, men det kan tenkes at noe lignende skjer i møtet mellom bruker og veileder, og i så fall kan dette både motivere og gi bedre oppfølging.

Her er det imidlertid meget viktig å være klar over at mange brukere *ikke* har høy digital kompetanse. I slike tilfeller vil alt det foregående kunne snus, og føre til en arbeidsrettet oppfølging som blir demotiverende og lite god. Bruken av digitale verktøy krever en viss digital kompetanse, og dette er et sentralt poeng som vi vil komme tilbake til flere steder i prosjektet.

Verktøy som kan myndiggjøre eller fremmedgjøre

I fagområdet som studerer samhandling mellom menneske og maskin (human-computer interface), omtales ofte to forskjellige perspektiver på maskinene og verktøyene vi bruker. Verktøyene omtales som *artefakter* (kunstige objekter) som «vedlikeholder, viser eller bearbeider informasjon» for å hjelpe oss med forskjellige oppgaver, slik for eksempel en kalkulator hjelper oss med å bearbeide tallmateriale (Norman, 1991). Normans (1991) tilnærming er kognitiv, og han fokuserer følgelig på hvordan verktøy hjelper oss å utføre kognitivt relatert oppgaver. Det første perspektivet han nevner er *systemperspektivet*, hvor aktør, oppgave og verktøy sees som en *helhet*, med den følge at aktørens kapasitet *øker* ved innføringen av nye verktøy. I denne sammenheng er digital aktivitetsplan et verktøy som har som formål at brukeren skal bli i stand til å gjøre

mer enn tidligere. Det skal samtidig gjøre *veilederen* i stand til å gjøre mer enn før. Begge aktører kan dermed sies å få mer kapasitet ved hjelp av digital aktivitetsplan, og systemet som helhet blir mer effektivt. Den andre perspektivet er det *personlige perspektivet*, og her ser man i stedet på situasjonen fra aktørenes ståsted. For en bruker vil det ikke nødvendigvis føles som at han får mer makt, eller kapasitet, men i stedet at oppgaven som skal utføres *endres*. Det samme gjelder veilederen.

Systemperspektivet kan føre til at vi ser digital aktivitetsplan som noe myndiggjørende for aktørene som er involvert. Fra det personlige perspektivet kan det imidlertid hende at innføringen av digitale verktøy bare fører til at oppgavene som skal løses endrer seg, og aktørene kan sitte igjen med en følelse av maktesløshet og fremmedgjøring. Veilederen kan kanskje følge opp flere brukere enn tidligere, og fra et systemperspektiv øker produktiviteten til veilederen. Men veilederen selv kan føle at oppgavene hun nå utfører blir tomme og meningsløse, og at dette dermed ikke nødvendigvis er en fordel for henne. Det samme kan gjelde brukeren.

Dersom man nå antar at brukeren *blir* mer involvert i arbeidet med egen aktivitetsplan med den digitale varianten, er dette relevant i forbindelse med den mestringsfølelsen de kan oppnå, med den følge at de også får økt følelse av egenverdi (Ormrod, 2009, s. 461). Autonomi er viktig for motivasjon, og vi har tidligere sett at følelsen av selvbestemmelse påvirkes av *valg, trusler og tidsfrister, ekstern belønning og overvåkning og evaluering* (Ormrod, 2009, s. 464-6). Deci m.fl. (1991) peker på at opplevd autonomi kan fremme indre motivasjon og at det skaper tillit til egne ferdigheter og fremmer personlig utvikling. Avgjørende for å oppnå disse fordelene er at brukerne opplever at deres innsats er selvbestemt og et resultat av deres egne valg, og ikke et resultat av *lydighet* som følge at de utfører de oppgavene de blir *pålagt* å utføre (Deci m.fl., 1991, s. 327). Dette er et relevant poeng i undersøkelsen av bruken av digital aktivitetsplan, hvor stønadmottakere kan tenkes å registrere aktivitet kun for å dokumentere at de oppfyller aktivitetskravet knyttet til ytelsen.

2.4 Indikatorer for kvalitet i arbeidsrettet oppfølging

Quality ... you know what it is, yet you don't know what it is. But that's self-contradictory. But some things are better than others, that is, they have more quality. But when you try to say what the quality is, apart from the things that have it, it all goes poof! There's nothing to talk about. But if you can't say what Quality is, how do you know what it is, or how do you know that it even exists? (Pirsig, 1974)

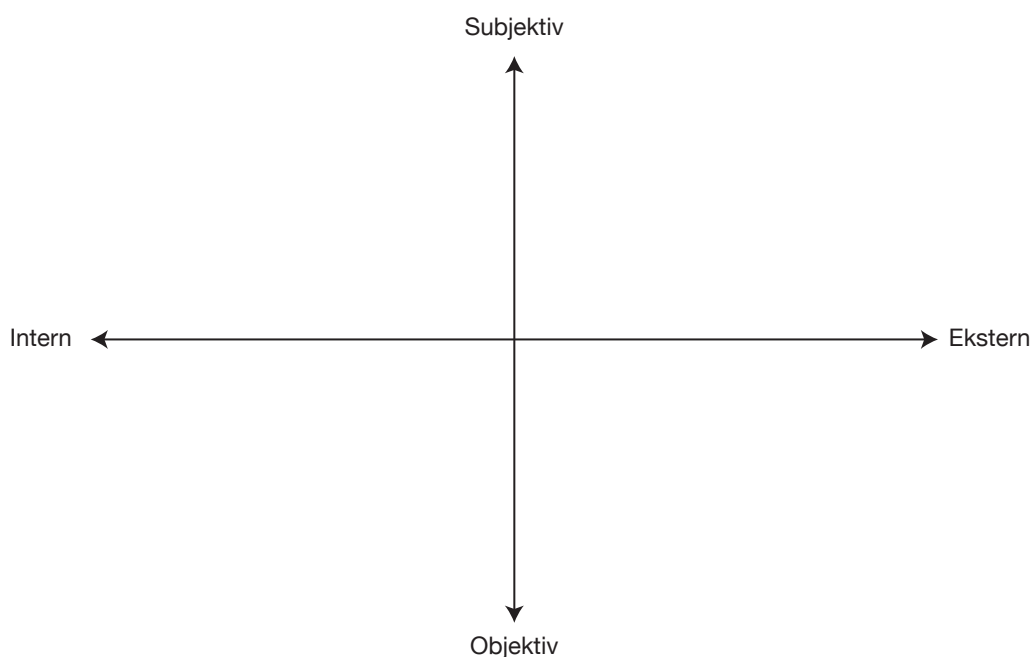
En indikator er et mål for et begrep vi ikke er i stand til å måle direkte (Bryman, 2012). Hvor stor grad av overlapp det er mellom indikatoren og begrepet vi ønsker å uttale oss om avgjør hvor god en indikator er. Ofte vil forskjellige indikatorer kun fange forskjellige elementer av det abstrakte begrepet, og vi baserer oss derfor ofte på *indekser*, som er en kombinasjon av enkeltstående indikatorer (Bryman, 2012).

Et eksempel er *livskvalitet*. Hva innebærer egentlig dette begrepet? Mange filosofiske diskusjoner omhandler nettopp dette, men i forsøket på å *måle* livskvalitet forholder vi oss svært ofte til en indeks for *levestandard* e.l. (Næss, 1999). Sistnevnte kan *måles*, og vi kan sammenligne mellom individer, stater og land. Førstnevnte er langt mer problematisk. Bruken av indikatorer er ofte nødvendig, men det er svært viktig å være klar over at indikatorene ofte ikke fanger hele essensen i det vi egentlig diskuterer. Når vi undersøker fenomener kvantitativt ved bruk av indikatorer er det en stor fare for at vi

får lav definisjonsmessig validitet, noe som innebærer at vi ikke måler det vi *tror* måler (Bryman, 2012). Dette er ikke en like stor utfordring når man gjennomfører kvalitative studier eller vurderinger som gjør det mulig å diskutere abstrakte begreper i sin opprinnelige tilstand (Bryman, 2012).

Dersom vi benytter oss av flere indikatorer vil det ofte være nyttig å indentifisere forskjellige *dimensjoner* av det abstrakte begrepet (Bryman, 2012). I forbindelse med kvalitet har for eksempel Seawright, og Young (1996) foreslått dimensjonene *intern-ekstern* og *subjektiv-objektiv* som sentrale for å forstå *kvalitet* i en vare eller tjeneste. Dette gir oss det todimensjonale området illustrert i Figur 2.1.

Figur 2.1 Kvalitet i to dimensjoner, etter Seawright og Young (1996)



Vi har nå diskutert en del forskjellige sider ved *kvalitet*, spesielt koblet opp mot den arbeidsrettede oppfølgingen og digitalisering. Om vi skal plassere de tre perspektivene *bruker*, *medarbeider* og *eier* på akse intern-ekstern, kan vi se for oss at brukerhensyn er *eksterne* for organisasjonen. Medarbeiderhensyn er delvis interne og delvis eksterne, men som representanter for organisasjonen, og med utøveransvar, må vi anta at veiledernes hensyn primært befinner seg på interne halvdel. Eierhensyn kan, som vi har vist, inkludere alle tre perspektiver, men i denne sammenheng er det nærliggende å fokusere på de hensyn som går mest direkte på eierens – det vil si samfunnets – interesser, uten å ta hensyn til at det er i eierens interesse at medarbeideres og brukeres hensyn ivaretas osv. Dette vil primært være aspekter som produktivitet og effektivitet i form av høy måloppnåelse (for eksempel mange i arbeid) og ressurseffektivitet, og dette er hensyn som anses som *interne*.

Videre vil det være aktuelt å differensiere mellom subjektive og objektive mål på kvalitet. Indikatorer for alle de tre perspektivene kan tenkes å bestå av en kombinasjon av objektive og subjektive mål. Objektive mål kan for eksempel omhandle målbar ressursbruk, tid brukt i dialog mellom veileder og bruker og tid til en bruker kommer ut i arbeid eller utdanning. Subjektive forhold omhandler som betegnelsen tilsier faktorer

som vanskeligere kan måles og sammenlignes direkte på tvers av individer. Et eksempel kan være brukernes opplevelse av relasjonen mellom dem selv og veileder, og veilederes opplevde autonomi og opplevelse av respekt som fagpersoner. Disse forholdene kan naturligvis forsøkes målt og kvantifisert i form av indikatorer, men det kan allikevel være verdt å være oppmerksom på at slike kvalitetsaspekter er grunnleggende subjektive.

Etter å ha vurdert et bredt sett med forskjellige kvalitetsaspekter, kan vi nå begynne arbeidet med å utarbeide hypoteser om hvordan DAP påvirker kvaliteten. Først, en oppsummering av hva vi anser som relevant for kvalitet i arbeidsrettet oppfølging i lys av de tre perspektivene.

2.4.1 Oppsummering av kvalitet for eier

For NAV som *eier* er det sentralt at man når målet om å få flere i arbeid. Videre er det ønskelig at man når dette målet med mest mulig effektiv ressursbruk. Vi må imidlertid gå noe dypere enn dette dersom vi skal forstå hva som er kvalitet for eier på lang sikt.

Dersom vi ser på hvilke mål eier har, kan vi si at eier har et ønske om å oppfylle sitt samfunnsoppdrag på best mulig måte. Dette innebærer at målet med å få flere i arbeid nås, men det har også stor betydning *hvordan* dette nås. NAV er avhengig av samfunnets tillit for å nå sine mål på best mulig måte, og vi kan også anta at NAV har en interesse av å ha et godt omdømme. Dette vil være fordelaktig både i forbindelse med tildelinger av ressurser og oppgaver, autonomi i oppgaveløsning, i møtet med næringsliv og samfunnet når man har behov for samarbeid for å få brukere ut i arbeid, samt i møte med brukerne. Samtlige møter med omverdenen lettes dersom NAV har et godt omdømme.

Dermed vil faktorer som fremmer tillit, anseelse og omdømme også være sentrale, og vi vil nevne god saksbehandling som fører til korrekte oppfølgingsvedtak som et sentralt utgangspunkt. Dette innebærer at alle som har behov for arbeidsrettet oppfølging blir plassert i den mest hensiktsmessige innsatsgruppen. Slik blir NAV i stand til å prioritere bistanden til brukerne på best mulig måte, og sikre at de som har behov for oppfølging får den typen oppfølging de trenger.

Gode saksbehandlingsrutiner er også avgjørende for å skape pålitelighet både eksternt og internt. Korrekte vedtak vil også føre til mest mulig effektiv ressursbruk, gitt de rammene NAV har. Man får prioritert brukerne best mulig, og utnytter dermed også personell og økonomiske ressurser i tråd med NAVs mandat.

For eier innebærer kvalitet i arbeidsrettet oppfølging også at man har god *kontroll*, slik at man sikrer seg at medarbeidere utfører oppgavene slik man ønsker, samt at brukere ikke får bistand og ytelse de ikke har rett til. Kvalitet for eier innebærer at man er i stand til å bruke ressursene på mest mulig effektiv måte for å oppfylle de plikter man har på best mulig måte. Dersom veiledere for eksempel yter tjenester som går utover det NAV skal yte vil ikke dette nødvendigvis anses som god kvalitet for eier, men som prioriteringsproblemer.

I korte trekk handler kvalitet i arbeidsrettet oppfølging for eier om å fungere som et godt og pålitelig byråkrati. Et byråkrati som sikrer effektiv saksbehandling, likeverdig behandling av brukere og juridisk etterrettelighet.

2.4.2 Oppsummering av kvalitet for medarbeider

For medarbeidere er det som vi har nevnt flere forhold som er sentrale. Medarbeidere vil også ha en interesse av at NAV har et godt omdømme. Dette innebærer at man arbeider for en attraktiv arbeidsgiver, og man møter mer velvilje i arbeidsmarkedet og hos brukere. I så måte er medarbeidernes interesser delvis overlappende med eierens interesser.

Kvalitet for medarbeiderne handler også om faglighet. Mens fokus for eier i større grad er på *om* målene er nådd, vil medarbeiderne ha et større fokus på *hvordan* målene nås. Fordi medarbeiderne både er fagpersoner og personlig involvert i tjenesteytingen, har de et annet forhold til prosessen og hvordan den påvirker følelsen av en selv som både fagperson og menneske.

Først og fremst vil det oppleves som positivt dersom oppfølgingen legges opp på en måte som gir medarbeidere utviklingsmuligheter. Dette gjelder både karrieremuligheter og faglig, personlig og sosial utvikling.

Trivsel er viktig i et medarbeiderperspektiv. Dette kan oppnås ved at man skaper gode sosiale arenaer i oppfølgingsarbeidet, at man får arbeidet på en måte som gjør at man ikke går på akkord med seg selv og at man får møtt brukere og kollegaer med respekt og medmenneskelighet. Det innebærer at man ikke opplever et ødeleggende arbeidspress.

Det vil i tillegg være et kvalitetstegn at medarbeiderne føler seg respektert i oppfølgingsarbeidet, ved at de får autonomi – myndighet og muligheter til selvbestemmelse. Dette rommet for autonomi er særlig viktig i en organisasjon som NAV, hvor man har medarbeidere med forskjellige faglige bakgrunner. Dersom alle skal oppleve at de gir oppfølging av god kvalitet er det nødt til å være et visst rom for selvbestemmelse på medarbeidernivå. Dette *kan* føre til problemer og konflikter når man vurderer det opp mot eiers ønske om pålitelighet og likeverdig behandling. Med gode lover og rutiner er det imidlertid mulig å se for seg at begge interesser blir ivaretatt.

Faglighet innebærer altså at medarbeiderne får arbeide delvis ut fra idealene i sine fag, og ikke primært ut fra bedriftsøkonomiske hensyn. Dette innebærer for de aller fleste at man får tid og ressurser til å arbeide på en måte som gir rom for grundighet og langsiktighet. Det vil også være viktig for mange å ha rollen som *veileder* fremfor *kontrollør* eller «support»-medarbeider.

Trygghet og mestring er andre viktig faktor, og dette oppnås i stor grad ved at man sørger for at de ansatte har gode verktøy og rutiner. Dette er en del av rammene for medarbeidernes virke, og tilstrekkelige ressurser, god ledelse og god struktur i organisasjonen vil også være viktige faktorer. Gode verktøy kan gjøre medarbeiderne mer effektive og føre til bedre resultater, og begge deler fører til økt opplevelse av suksess. Dette er viktig for å oppleve mestring, men også for trivsel. Det er også motiverende å føle at man lykkes, og klarer eier å legge til rette for motivasjon kan man anta at dette vil føre til en økning i medarbeidernes subjektive opplevelse av kvalitet samt en økning i oppnådde resultater.

Medarbeider må også føle seg beskyttet, slik at eventuelle konflikter med kollegaer eller brukere håndteres av organisasjonen, samt at organisasjonen står bak veiledere. Medarbeidere kan også føle et behov for konfidensialitet og rom for å diskutere aspekter ved brukere uten at brukere får innsyn i dette. Dette kan komme i konflikt med interessene til brukerne og eiere, om transparens og kontrollmuligheter. Transparens er

imidlertid også viktig for medarbeideren, ved at det sikrer at medarbeideren ikke urettmessig klandres for feil eller andre forhold brukeren opplever som uheldig.

Avslutningsvis vil det være sentralt for medarbeidere at de oppnår god samhandling med brukerne, og her vil både gode verktøy, rutiner, og et godt omdømme for NAV være viktige forutsetninger. Gode brukermøter er preget av god kommunikasjon, forutsigbarhet og at man klarer å skape en felles forståelse av utfordringene og ressursene brukeren har, og felles mål. God kvalitet fordrer at også brukerne er aktive i arbeidet, og dette oppnås ved at det skapes involvering og eierskap hos bruker.

2.4.3 Oppsummering av kvalitet for bruker

Eier og de fleste brukere har i det minste ett felles kriterium for kvalitet i arbeidsrettet brukeroppfølgning: at bruker får jobb. Det kan imidlertid være stor forskjell i hva man anser som en passende jobb, både med tanke på arbeidsoppgaver, kvalifikasjoner og geografi.

Det er også viktig å se at for de fleste brukere er møtet med NAV og veileder i forbindelse med arbeidsrettet oppfølging et møte med *staten*. Brukeren føler seg gjerne som både *borger* og *menneske* og disse rollene krever langt mer enn den smalere rollen som *bruker*.

For noen er imidlertid brukerrollen sentral, og da vil oppfyllelse av rettigheter, og at man får det man har krav på, være sentrale kvalitetsindikatorer. Dette er «tynne» kvalitetsindikatorer, i stor grad rettet mot servicekvalitet. Hurtighet, kvalitet på vedtak, enkel kommunikasjon og kontakt med NAV, og forståelige regelverk og prosesser vil her være viktig.

Som mennesker er imidlertid NAVs brukere også opptatt av «brede» kvalitetsindikatorer. Først og fremst vil en person kunne oppleve et behov for en jobb, og for å oppnå det trenger mange assistanse og hjelp til en del praktiske prosesser knyttet til det å komme seg i arbeid. Mennesker har behov for respekt, og for å bli sett – både i møtet med NAV som organisasjon og i møtene med menneskene som arbeider for NAV. Man vil bli sett, man vil bli hørt, og har man særskilte behov vil man ønske å bli *ivaretatt*. Kvalitet i møtet med mennesker innebærer også at man møter medarbeidere med engasjement og vilje til å hjelpe og bistå. Det er samtidig viktig å være klare over at det er en fin balansegang mellom det å ta vare på noen og det å umyndiggjøre dem. Videre, som et element av respekt, er det viktig å føle at man får tillitt. Verdighet er et annet element, som for eksempel kan spille inn når veileder foreslår arbeid som en bruker føler ikke er passende.

Brukerne vil, som medarbeiderne, føle at oppfølging av god kvalitet ivaretar deres ønske om *autonomi*. Blir brukerne tatt på alvor, har de et ord med i laget, og har de *reell* frihet til å arbeide selvstendig innenfor det arbeidsrettede oppfølgingsløpet?

Mestring og trygghet er viktig også for bruker, og her vil gode verktøy kunne hjelpe brukerne med å oppleve mestring, dersom de understøtter prosessen mot arbeidslivet. Trygghet handler delvis om ivaretakelse, men også om at man har en støttespiller i veilederen sin – en som er på brukerens side – og trygghet på at loven gjelder og blir tolket og anvendt på en rimelig måte. Brukerne er i stor grad i veilederens makt når det gjelder å avdekke hvilke rettigheter de har, og hva loven sier.

Mestring innebærer også at brukerne må være involvert, noe som krever god *samhandling*. Bistand til å forstå egne forutsetninger, og sette rimelige mål, vil være til stor hjelp. Det vil videre oppleves som meningsskapende og motiverende om bruker føler at hun selv har vært en aktiv deltaker i å strukturere og legge opp oppfølgingsløpet. Dette har en verdi i seg selv for brukeren som menneske.

Avslutningsvis vil også brukeren, som både bruker, borger og menneske, anse likeverdig behandling, transparente prosesser og forutsigbarhet og tydelighet som tegn på kvalitet. Oppfølgingen må være individuelt tilpasset, og likeverdige tjenester er på ingen måte uniforme og ensartede tjenester.

2.5 Hvordan påvirkes kvalitet av det *digitale*?

Vi ser her nærmere på hvordan digital aktivitetsplan kan tenkes å påvirke kvaliteten i den arbeidsrettede brukeropfølgingen og for aktørene eier, medarbeider og bruker. På hvilken måte kan digital aktivitetsplan bidra til å styrke kvaliteten, og hvilke utfordringer ser vi for oss at digitaliseringen frembringer? Vi vil i det følgende utlede noen hypoteser om hvordan digital aktivitetsplan kan tenkes å påvirke kvalitet i den arbeidsrettede brukeropfølgingen. Vi bygger på dokumenter knyttet til prosjektet Forenklet oppfølging, relevant forskning, samt en workshop med fagpersoner i NAV. I workshopen presenterte vi funn fra litteraturen og organiserte diskusjoner knyttet til konkrete problemstillinger innenfor temaene «hva er kvalitet i arbeidsrettet brukeropfølging» og «hva er kvalitet i den digitale brukeropfølgingen».

Hypotesene ble deretter benyttet til å konkretisere spørsmål i intervjuene og variabler i den kvantitative analysen.

Kvalitet for eier

Som vi var inne på i avsnitt 2.4.1, anses kvalitetsdimensjonen tillit, anseelse og omdømme som viktige for eier. Transparens kan i denne sammenheng være en faktor som kan bidra til å styrke innbyggernes tillit til NAV, og derigjennom styrke organisasjonens anseelse og omdømme. Ifølge Forprosjekt for forenklet oppfølging er økt transparens en målsetning med digital aktivitetsplan, blant annet ved at dialoger og samtalereferater til enhver tid er synlig for både bruker og NAV.

En annen viktig kvalitetsdimensjon på eiersiden er pålitelig byråkrati, som blant annet går ut på effektiv saksbehandling, likeverdige tjenester og juridisk etterrettelighet. Det kan tenkes at transparensen og innsynet digital aktivitetsplan tilbyr kan bidra til å styrke aktørenes opplevelse av at forvaltningen opptrer pålitelig. Som over vil dette i neste omgang kunne styrke organisasjonens anseelse og omdømme.

Videre er ressursstyring trukket frem som en viktig kvalitetsdimensjon for eier. Ressursstyring handler blant annet om hvordan de økonomiske ressursene og personalressursene ved NAV-kontoret benyttes. Det er mange faktorer som er relevante her og som kan bidra til å styrke eller svekke ressursstyringen. Én slik faktor er tidlig og korrekt behovsavklaring av brukere, slik at bistand kan ytes etter behov og på rett tidspunkt. Digital aktivitetsplan skal ifølge prosjekt for Forenklet oppfølging bidra til å effektivisere vurderingen av bistandsbehov og gjøre vurderingene mer treffsikre. Dette vil kunne gi eier et godt oversiktsbilde av kontorets brukerportefølje og hvilke behov brukerne har, slik at ressursene kan styres deretter. DAP vil således kunne legge til rette for effektiv og hensiktsmessig ressursstyring.

God kontroll er en annen sentral kvalitetsdimensjon for eier, herunder muligheten til å påse at medarbeiderne utfører oppgavene slik det er tenkt og at ressursene blir brukt i henhold til retningslinjer. Digital aktivitetsplan gir eier innsyn og god oversikt over NAV-kontorenes arbeid, blant annet knyttet til status for oppfølgingsarbeid; hvor mange brukere som er i aktivitet og hvor mange som ikke er i aktivitet, hvilke aktiviteter som benyttes og hvor lang svartid det er på henvendelser. I tillegg til å gi eier oversikt og

kontroll, vil dette også kunne danne grunnlag for ressursstyring slik vi var inne på i avsnittet over.

Et overordnet mål for eier er å få flere i arbeid. En målsetning med aktivitetsplanen er ifølge prosjekt for Forenklet oppfølging å styrke arbeidsrettingen, blant annet ved et tydeligere arbeidsfokus ved registrering hos NAV, raskere avklaring av brukers bistandsbehov, samt økt brukermedvirkning. Man kan på bakgrunn av dette se for seg at aktivitetsplanen, gjennom å styrke arbeidsfokus, brukermedvirkning og individuell tilpasning av bistanden, kan bidra til at brukere kommer raskere i arbeid og/eller kommer raskere i gang med relevante aktiviteter og tiltak, som i sin tur skal styrke brukeres muligheter på arbeidsmarkedet.

Kvalitet for veileder

Noen av kvalitetsdimensjonene nevnt over gjør seg også gjeldende for medarbeider, slik som for eksempel tillit, anseelse og omdømme og flere i arbeid. Samtidig er det også andre kvalitetsdimensjoner som er viktig for medarbeider. Disse knytter seg særlig til muligheten for å utøve faglige vurdering, trivsel i arbeidet, motivasjon, trygghet, mestring og respekt.

Når det gjelder trivselsdimensjonen er det flere faktorer som kan være av særlig betydning, for eksempel (1) hvorvidt samhandlingen med bruker er god, (2) hvorvidt arbeidet oppleves givende, (3) om medarbeiderens ulike roller samsvarer (herunder veileder vs. kontrollør), (4) arbeidspress, og (5) selvfølelse og respekt, herunder om man får møtt folk med tilstrekkelig respekt og medmenneskelighet.

God samhandling innebærer blant annet god kommunikasjon med bruker, forutsigbarhet, og at man som veileder klarer å skape et felles utfordringsbilde og målsetninger. Målsetninger med aktivitetsplanen har vært effektiv behovsvurdering, økt brukermedvirkning, arbeidsretting og ansvarliggjøring av bruker. Vi kan se for oss at digital aktivitetsplan bidrar positivt til samhandling, ved at den gjør det mulig med hyppig dialog og bidrar til å sette dialogen med bruker inn i en kontekst. Konteksten kan her være arbeid eller aktivitet generelt, eller dialogen kan knyttes til konkrete aktiviteter som er planlagt eller som gjennomføres. Man kan også se for seg at aktivitetsplanen kan oppleves som et effektivt og fleksibelt kommunikasjonsverktøy, noe som kan oppleves positivt for medarbeiderne. Videre skal aktivitetsplanen bidra til rask avklaring av brukers reelle behov, noe som i seg selv kan tenkes å være en forutsetning for god samhandling. Transparensen i aktivitetsplanen tilbyr kan også tenkes å bidra til å styrke brukers tillit til NAV, noe som i sin tur kan oppleves positivt for veileder.

Veileders opplevelse av å mestre jobben er videre et viktig aspekt. Aktivitetsplanen gir veileder oversikt over egen portefølje av brukere og veileder kan systematisere (filtrere) etter kjennetegn som ytelse, innsatsgruppe, aktivitet og lignende. Det kan tenkes at funksjonene i aktivitetsplanen tilbyr gjør det lettere for veileder å prioritere arbeidsoppgaver og at det kan bidra til at veiledere opplever en viss grad av autonomi i utførelsen av oppgavene. Aktivitetsplanen kan potensielt også bidra til at veileder kan hvære i kontakt med en større andel av brukerne, da det er mindre tidkrevende, noe som kanskje styrke opplevelsen av å mestre jobben.

Som vi har beskrevet over, kan digitalisering bidra til mye positivt når det kommer til kommunikasjon, men informasjon kan også gå tapt uten kroppsspråk. Dette kan potensielt bidra til å svekke kvaliteten på dialogen mellom bruker og NAV. I digital dialog kan det for eksempel være vanskeligere å umiddelbart korrigere hverandre ved eventuelle misforståelser og oppfatte om noe er misforstått eller ikke forstått. I tillegg vet vi at det kreves en viss digital kompetanse, byråkratisk kompetanse og språklige

ferdigheter for å kunne bruke digitale verktøy som aktivitetsplanen. Dette krever at veileder kontinuerlig har tilstrekkelig informasjon om hver brukers kompetanse og forutsetninger og at veileder kontinuerlig vurderer kommunikasjonen og bruken av ulike kommunikasjonskanaler. I en hektisk arbeidshverdag kan det tenkes at det kan være utfordrende å til enhver tid ha oversikt over den enkelte brukers digitale kompetanse og gjøre de nødvendige vurderingene. Informasjonen veileder har tilgjengelig kan til tider også være mangelfull, noe som eventuelt kan svekke kvaliteten på dialogen mellom NAV og bruker.

Brukeres forventninger til NAVs tilgjengelighet er et annet aspekt som kan by på utfordringer. Tilgjengelighet kan for eksempel bidra til å senke brukeres terskel for å henvende seg til NAV ved frustrasjon og misnøye. Det kan også tenkes at enkelte vil uttrykke seg med et røffere språk enn de ville gjort muntlig. Dette kan være belastende for veiledere og vil samtidig kunne bidra til å svekke kvaliteten i dialogen.

Kvalitet for bruker

Digital aktivitetsplan skal bidra til økt brukermedvirkning og raskere avklaring av brukers bistandsbehov, og til å styrke arbeidsretting i oppfølgingen. Det fremkommer av dokumenter knyttet til prosjektet Forenklet oppfølging at digital aktivitetsplan blant annet skal bidra til å tydeliggjøre at målet er å skaffe arbeid eller beholde arbeid, og at aktivitetene er delmål i reisen til arbeid.

På bakgrunn av det ovennevnte kan man se for seg at planen bidrar til at brukere deltar mer aktivt i egen prosess, får større eierskap, sender oppdateringer om sin situasjon til veileder og foreslår aktiviteter til planen. Opplevelsen av påvirkningsmulighet og eierskap i egen sak kan tenkes å være motiverende for den enkelte bruker. Visualiseringen av prosessen og eventuell fremgang kan også tenkes å fungere som motivasjon for bruker. Et relevant spørsmål i denne sammenheng, og som kan tenkes å ha betydning for om bruker i praksis blir mer aktiv, er hvorvidt bruker selv opplever planen, aktivitetene og funksjonene som meningsfulle og nyttige for sin prosess. I denne sammenheng vil et relevant spørsmål også være hvorvidt det er samsvar mellom brukers og NAVs oppfatning av hva målsetningen og formålet med planen er, noe som kan tenkes å påvirke hvordan aktørene velger å bruke digital aktivitetsplan.

Maktforholdet mellom NAV og bruker har tradisjonelt vært relativt skjært, der NAV har hatt mye makt i forhold til bruker. Ved at bruker nå i større grad kan delta aktivt i egen prosess, komme med innspill og gi tilbakemelding til veileder, kan man tenke seg at maktforholdet mellom NAV og bruker utjevnes noe, og at DAP slik bidrar til å styrke brukers innflytelse. Samtidig gjør digital aktivitetsplan det lettere for NAV å «overvåke» gjennomføring av aktiviteter enn tidligere, noe som i sin tur kan tenkes å styrke NAVs maktposisjon. Digital aktivitetsplan skal i utgangspunktet være «brukers plan», og man kan på bakgrunn av dette stille spørsmålet om i hvilken grad det er brukers plan og i hvilken grad det er NAV sin plan. Det er i denne sammenheng også relevant å stille spørsmål ved om bruker er tilstrekkelig kjent med formålet med DAP og hvordan veileder og NAV bruker opplysningene brukeren legger inn i planen. Ved misforståelser knyttet til dette vil det kunne skape forvirring og frustrasjon hos bruker, og det vil potensielt kunne bidra til å svekke brukers motivasjon for å bruke aktivitetsplanen. Misforståelser knyttet til dette vil også kunne svekke tilliten bruker har til NAV. Videre kan kontrollaspektet også tenkes å kunne påvirke brukers atferd, for eksempel ved at bruker går med på aktiviteter som NAV foreslår, selv om de ikke føles hensiktsmessige i den situasjonen bruker er i.

Brukere har innsynsrett i egen sak og i den informasjonen NAV har registrert om vedkommende i sine systemer. Samtidig har ikke bruker hatt direkte tilgang til sin sak,

men har måttet be NAV om innsyn ved ønske om dette. Gjennom digital aktivitetsplan får bruker direkte innsyn i samtalereferatene som registreres i digital aktivitetsplan. Samtalereferatene er tilgjengelig til enhver tid og uten at bruker må be om innsyn. Bruker har også mulighet til å gi tilbakemelding eller stille spørsmål ved innhold i referater, samt skrive samtalereferater selv dersom bruker og veileder blir enige om det. Dette bidrar til åpenhet og transparens mellom NAV og bruker, og man kan tenke seg at dette styrker tillitsforholdet mellom partene. Det kan også tenkes å bidra til å styrke brukers maktposisjon, i form av at bruker får mer kontroll over hva som registreres av informasjon, og har mulighet til å korrigere dersom det oppstår feil eller misforståelser.

Dialogfunksjonen gir bruker en rask og effektiv kanal for å få hjelp, med direkte kontakt til egen veileder, noe som trolig oppleves som en sterk kvalitetsforbedring. Dialogen i aktivitetsplanen skal imidlertid dreie seg om arbeid og aktiviteter, og ikke om ytelser. Eventuelle spørsmål om ytelser eller vedtak skal ifølge kanalstrategien rettes til NAV kontaktsenter. Man kan tenke seg at det kan være forvirrende for bruker at ulike spørsmål skal rettes i ulike kanaler, og at det kan være vanskelig for bruker å holde oversikt over hvilke kanaler som skal brukes til hvilke spørsmål. Man kan tenke seg at dette kompliseres ytterligere ved at NAV kan sende varsel om stans av ytelse gjennom digital aktivitetsplan ved manglende gjennomføring av avtalt aktivitet.

Digital aktivitetsplan gir NAV-veileder mulighet til å følge opp brukere tettere og gi hyppige tilbakemeldinger og respons på for eksempel gjennomføring av aktiviteter. Man kan se for seg at dette potensielt kan bidra til økt motivasjon hos bruker, styrke opplevelsen av å bli sett og hørt og forplikte til gjennomføring av avtaler. Noen brukere vil trolig likevel foretrekke ansikt-ansikt møter, og det foreligger en viss risiko for at enkelte brukere kan oppleve digital dialog og digital oppfølging som fremmedgjørende og føle at de ikke blir sett. Med dette følger også en risiko for at brukers motivasjon, samt tillitsforholdet mellom NAV og bruker, svekkes. Dette stiller store krav til NAV-veiledere i form av å avklare den enkelte brukers behov i møte med NAV, og tilpasse oppfølgingen deretter.

Digital kommunikasjon stiller også krav til at brukere har tilstrekkelig lese- og skrivekyndighet, og en viss digital kompetanse. En del av NAVs brukere kan mangle grunnleggende lese- og skriveferdigheter og/eller grunnleggende digital kompetanse. En digital aktivitetsplan er trolig lite egnet for denne gruppen. For at NAV skal oppnå sine målsetninger med digital aktivitetsplan, krever dette at disse brukerne ikke «går under radaren», at NAV-veilederne får avklart deres behov innen rimelig tid og kan tilby dem hensiktsmessig oppfølging. Dette gjelder også brukere som har behov for bistand, men som «ikke roper høyest». For å oppnå en konstruktiv digital dialog kreves ikke bare digital kompetanse og tilstrekkelig gode skriftlige- og norskerferdigheter, men også en viss byråkratisk kompetanse. Det kan være lett å tenke at for eksempel ungdom er en brukergruppe som enkelt vil kunne ta i bruk digital aktivitetsplan. Mange vil nok kunne gjøre det, men for mange unge vil det kunne være krevende fordi de har begrenset byråkratisk kompetanse. Dette kan også gjøre seg gjeldende for andre brukere.

Som vi har vært inne på tidligere, er det mye positivt ved digital kommunikasjon, men risikoen for at kvaliteten i dialogen kan svekkes er til stede. Dette handler, som nevnt over, blant annet om at det kan være vanskelig for aktørene i en digital dialog å korrigere hverandre ved eventuelle misforståelser. Det kan også være vanskelig å oppdage misforståelser, og det kan variere hva slags informasjon bruker er komfortabel med å dele digitalt. Det foreligger derfor en risiko for at viktig informasjon kan gå tapt, og for at det gjøres vurderinger av bistandsbehov og aktivitet basert på feil eller mangelfullt grunnlag.

Del 2: Digital aktivitetsplan og kvalitet for NAV og brukerne

3 NAV-veiledernes arbeidshverdag

En av problemstillingene i prosjektet er hvordan digital aktivitetsplan påvirker NAV-veiledernes arbeidshverdag. I intervjuene med veiledere har vi lagt særlig vekt på hva som skal til for at de skal oppleve mestring i jobben. Her er det noen faktorer som går igjen, og i dette kapitlet gjennomgår vi elementer veilederne selv mener er viktige i deres arbeidshverdag, og hvilken innvirkning innføringen av DAP har hatt på disse områdene. Til slutt i kapitlet ser vi på hvordan veilederne oppfatter brukernes forventninger knyttet til kommunikasjonen, og oppsummerer noen tilbakemeldinger om funksjonaliteten i DAP.

3.1 Oversikt og struktur

Oversikt og struktur fremheves av svært mange veiledere som en viktig faktor for at de skal føle mestring i jobben. Flere viser til relativt store brukerporteføljer og at dette øker nødvendigheten av oversikt og et godt arbeidsverktøy. Langt de fleste opplever at digital aktivitetsplan og mulighetene til å hente ut informasjon herfra bidrar positivt til deres evne til å ha oversikt og struktur i arbeidshverdagen. Her vil vi gjennomgå hvordan DAP påvirker veiledernes oversikt over brukerporteføljen, opplevelse av struktur i arbeidshverdagen og effektivitet.

Oversikt over brukerne

NAV-veilederne vi har snakket med er i stor grad samstemte i at DAP bidrar til at de får bedre oversikt over brukerne – både oppfølgingsløpet til den enkelte bruker og brukerporteføljen som helhet.

Når det gjelder oppfølgingsløpet til den enkelte bruker, opplever mange det som positivt at informasjon om aktiviteter, samtalereferater og dialog med brukeren er samlet på ett sted. Som en av veilederne formulerer det:

Det blir en grei oversikt over ting man har gjort og planen fremover. Ser alt på ett sted, lett å fange opp hva er tanken videre, her ligger det aktivitetskort, hva skal gjøres fremover, hva snakket vi om sist. Hva har dialogen vært. Slipper å lete andre steder.

Flere trekker frem at aktivitetskortene gir en god oversikt over hva brukeren står i til enhver tid. Det trekkes frem som positivt at veilederne nå følger opp brukeren på bakgrunn av aktiviteter og hva som er hensiktsmessig ut ifra oppfølgingsløpet som er lagt opp, heller enn å ha faste oppfølgingstidspunkter for eksempel hver tredje måned. Hvis en bruker for eksempel er under behandling over en lengre periode, er de registrert med aktiviteten «medisinsk behandling», og veilederen trenger ikke ta kontakt før denne er ferdig.

Videre nevner et par av informantene at Modia gjør det enkelt å legge inn notater både til seg selv og til eventuelle andre veiledere/ansatte om hva som er tenkt i oppfølgingen og hva planen er videre. Flere nevner også dialogfunksjonen og mener den er nyttig både for å få informasjon og korte avklaringer fra brukerne, og for å få dokumentert dialogen skriftlig.

Digital aktivitetsplan/Modia gjør det også enklere for veilederne å få oversikt over brukerporteføljen. Flere nevner at muligheten til å filtrere brukerne gjør det lettere å ta tak i brukere eller brukergrupper der det er behov for oppfølging. En informant nevner at man for eksempel kan filtrere på arbeidspraksis og dermed få oversikt over hvem som

er i ferd med å være ferdig med praksisperioden sin. Dette gjør det lettere å ta tak i disse brukerne og finne ut av hva som skal gjøres videre. En annen informant formulerer det slik:

Det er mange løsninger vi kan bruke i DAP. Filtrering gir veldig mye, så jeg kan dele opp brukere for eksempel ut ifra alder, innsatsbehov, etter aktivitetskortene og så videre. Jeg kan skille dem på arbeidsbenken i små grupper og prioritere de som har mest behov.

En informant forteller at vedkommende tidligere førte slike lister på papir og at disse måtte oppdateres manuelt, noe som var svært tidkrevende.

En annen informant trekker frem at systemet gjør det lettere å ha oversikt over nyregistrerte brukere. Når brukere registrerer seg får de noen kontrollspørsmål, og deretter foreslår systemet hvilken innsatsgruppe de skal være i. De som får foreslått standard eller situasjonsbestemt innsats får status «trenger vurdering», mens de som får foreslått spesielt tilpasset innsats får statusen «trenger arbeidsevnevurdering». Begge disse gruppene ligger imidlertid på samme sted i systemet, og informanten mener det er positivt at man vet at alle nyregistrerte brukere «ligger der» inntil man har gjort en ferdig behovsvurdering.

Bedre oversikt kan også gi en følelse av økt autonomi i jobben. Mange av informantene vi har snakket med understreker at digital aktivitetsplan først og fremst er et arbeidsverktøy, og at det ikke påvirker veiledernes vurderinger eller saksbehandling. Følgelig mener også mange veiledere at de har bruk for mye av den samme kompetansen og kunnskapen i jobben nå som før. Dette omfatter systemforståelse, saksbehandlingskompetanse og kunnskap om relevante rundskriv og regelverk. Innføringen av DAP påvirker altså ikke kompetanse og kunnskap i seg selv, men god oversikt og informasjon gjør det lettere å benytte kompetansen til å gjøre egne faglige vurderinger:

Jeg har alltid gjort egne vurderinger, men nå er det lettere. Jeg bruker mindre tid på det. Trenger ikke lete etter oversikter.

Enkelte informanter peker imidlertid på at det fortsatt er deler av jobben som ikke kan gjøres i DAP og at det finnes tilfeller der de må jobbe i flere systemer parallelt. Noe av dette skyldes at enkelte funksjoner foreløpig ikke er på plass i Modia. Flere veiledere forteller at de må jobbe parallelt i flere systemer og at dette kan føre til både mangel på oversikt og dobbeltarbeid. Noe skyldes også at DAP ikke kan brukes i spørsmål knyttet til kommunale ytelser, som sosialhjelp, på grunn av taushetsplikten.⁹ I slike tilfeller forteller informantene at de må gjøre dobbeltarbeid eller skrive ut ting fra DAP og deretter skanne det inn i kommunale systemer. Flere veiledere uttrykker frustrasjon knyttet til dette og mener det gjør oppfølgingen mindre helhetlig og vanskeligere å ha oversikt over både for veileder og bruker.

Struktur i arbeidshverdagen

Bedre oversikt over enkeltbrukere og brukerporteføljen som helhet gir også veilederne mer ro og struktur i arbeidshverdagen. Flere informanter er svært positive til at de får

⁹ Etter det vi forstår er begrensningen knyttet til at informasjon om brukere av den enkelte kommunes tjenester ikke kan deles med Arbeids- og velferdsetaten.

automatisk beskjed når aktiviteter eller tiltak brukerne er i holder på å utløpe, slik at de kan ta tak i videre oppfølging. Flere av informantene forteller at de tidligere har opplevd at oppgaver har «druket» eller at de ikke har hatt god nok oversikt over oppgavene, og at dette har bidratt til manglende mestringsfølelse og stress. Dette har for mange blitt bedre etter innføringen av DAP:

Det gir meg mer ro. Ser tydeligere hva jeg skal gjøre, istedenfor at noen sender meg det eller jeg må lete etter det.

Det er imidlertid også noen få informanter som mener at DAP gjør arbeidet mer fragmentert og at det har blitt vanskeligere å ha en god struktur i arbeidshverdagen. En veileder beskriver mangfoldet av aktivitetskort og henvendelser som «puslespillbrikker» som kommer inn litt her og litt der, og at dette oppleves forstyrrende i arbeidet. Vedkommende mener at det for eksempel er lettere å få full oversikt og all nødvendig informasjon i en sak gjennom ett møte med bruker, i stedet for å få det spredt utover i ulike kanaler og over tid. Som nevnt gjelder dette imidlertid svært få av informantene.

Informantene har etablert noe ulike rutiner for hvordan de jobber og prioriterer oppgaver. En veileder beskriver hvordan vedkommende organiserer arbeidsdagen på grunnlag av DAP:

Det er den [DAP] jeg slår opp i først hver dag, så prioriteringene er i tråd med hvordan den statuslista er lagt opp, veldig ofte er førsteprioritet å svare på henvendelsene som er kommet inn der, og så jobbe med aktiviteter som har gått ut, eller legge inn aktivitet på de som ikke har aktivitet, eller nye brukere og så bruke arbeidslista med datoer. Prioritering i den rekkefølgen.

Slike rutiner kan avhenge både av den enkeltes preferanser og av interne rutiner som er etablert på det enkelte NAV-kontor.

En utfordring flere informanter peker på er imidlertid at det å svare på henvendelser som kommer via dialogfunksjonen kan ta mye tid og styre prioriteringene i for stor grad:

Den styrer litt hva jeg gjør først. Fordi jeg starter med å ta unna de som venter på svar, men det er ikke nødvendigvis de jeg burde tatt tak i først.

Enkelte informanter uttrykker bekymring for at målet om å svare raskt på henvendelser fører til at «de brukerne som maser mest for mest oppfølging», selv om det kanskje ikke er disse som har mest behov for bistand. I mange tilfeller er det relativt ressurssterke brukere som henvender seg mye til NAV og er flinke til å bruke planen, og enkelte veiledere forteller at det er vanskelig å prioritere de som er mer «stille», men som kanskje kunne ha trengt litt ekstra oppfølging. I intervjuene får vi inntrykk av at det varierer i hvor stor grad lederne i den enkelte avdeling eller ved det enkelte NAV-kontor legger vekt på svartid.

3.2 Samarbeid

Mange av informantene peker på godt samarbeid, mulighet for faglig støtte og tilbakemeldinger som viktige for å oppleve trivsel og mestring. Dette kan også ha blitt forsterket av at intervjuene ble gjennomført i en periode da mange av veilederne jobbet fra hjemmekontor og hadde begrenset kontakt med kollegaer.

Flere av informantene opplever at DAP gjør det enklere å samarbeide med andre veiledere og andre ansatte internt på NAV-kontoret. Mye av dette skyldes at systemet gir god oversikt over brukerne og at all informasjon om oppfølgingsløpet og dialog med

brukeren er samlet på ett sted. Dette gjør det for eksempel lettere å overta andres brukere i tilfeller av fravær eller dersom veiledere slutter i jobben:

Jeg vet at hvis jeg er syk så er det tydelig hvis noe må gjøres, da er det andre som går inn i planen og svarer.

En veileder forteller at en bruker kan ha en hovedveileder i statlig del av NAV-kontoret, men samtidig motta økonomisk sosialhjelp og eventuell ha aktivitetsplikt knyttet til det. En veileder som jobber med sosialhjelp, kan da gå inn i aktivitetsplanen og legge inn aktiviteter. Informanten ser på dette som en fordel som gjør at tjenestene til brukeren blir mer samordnet.

En informant påpeker også at systemet gjør det lettere å ha oversikt over den samlede brukerporteføljen innad i et team slik at man lettere kan fordele oppgaver og identifisere mulige utfordringer.

I tillegg peker flere på at ledelsen får større innsikt i jobben den enkelte veileder gjør, og at dette oppleves som betryggende:

Jeg føler vi er veldig alene i jobben, det er mine og dine brukere, og med aktivitetsplanen føler jeg de får litt med seg hva jeg gjør. Det er betryggende, da kan du få tilbakemelding dersom det er noe jeg ikke gjør riktig.

3.3 Forventninger fra ledelsen

Endrede forventninger

Det er delte meninger blant veilederne vi har intervjuet når det kommer til hvorvidt forventningene fra ledelsen har endret seg etter innføringen av DAP. En del veiledere svarer «nei» på spørsmål om forventningene til deres arbeidsutførelse har endret seg. Enkelte peker på at selv om DAP har endret noe ved *måten* de jobber på, er fortsatt målene og de overordnede forventningene de samme.

Andre veiledere peker imidlertid på konkrete forventninger knyttet til planen, som for eksempel en forventning om å svare raskt på henvendelser og at man skal følge med på gjennomførte og utløpte aktiviteter. Flere peker også på en forventning om at de skal være mer tilgjengelige for brukerne. Et par av informantene omtaler dette som en forventning om å være mer «på», og setter dette i kontrast med tidligere:

Jeg føler litt forventning om at vi skal være ganske PÅ. Det er en forventning om å svare raskt på henvendelser – det er litt konkurranse.

Forventninger om at vi er/skal være mer tilgjengelig, kontra før hvor vi kontaktet brukere hver 3 måned og innkalte til samtale.

Et par av informantene opplever også forventninger om at de skal lære opp og få brukerne til å bruke planen aktivt. Dette kan oppleves utfordrende for noen. For eksempel forteller en veileder at dette ikke er forenlig med brukergruppen vedkommende jobber med, ettersom disse har lite digital kompetanse.

Til slutt nevner også flere av informantene en økt forventning til at man skal jobbe digitalt. I intervjuene med ledere blir også dette trukket frem som en klar forventning. De fleste veilederne vi har snakket med anser ikke dette som utfordrende eller negativt, og de fleste opplever å ha nødvendig digital kompetanse (se avsnittet om kompetanse under). Likevel er det et fåtall som mener at det å jobbe digitalt blir ansett som mål i seg selv, uavhengig av om det er hensiktsmessig i den enkelte sak eller for den enkelte bruker.

Effektivitet

For mange veiledere innebærer bedre oversikt og struktur også høyere effektivitet. Flere peker på at digital aktivitetsplan gjør det lettere å arbeide raskt, å nå over flere brukere på kortere tid og å tilpasse oppfølgingen underveis. En informant forteller at dette øker følelsen av mestring, fordi vedkommende har mer kontroll og kan hjelpe flere. En annen forteller også at DAP er tidsbesparende:

[D]et letter arbeidet enormt. Veldig arbeidsbesparende. Jeg kan jobbe i en kontinuerlig flow. Uten å måtte reise meg, post og alt det der. Vi pleide å sende aktivitetsplanen i posten, det var arbeidskrevende å få den tilbake, så ofte ble det ikke gjort. DAP er enormt arbeidsbesparende.

Flere av informantene trekker også frem dialogfunksjonen og forteller at denne gjør det mye enklere å gjøre raske avklaringer med brukerne. Før var man mer avhengig av å ringe til brukeren, og det kunne ta lang tid å få svar. I tillegg var man nødt til å notere og dokumentere hva som ble sagt i samtalen. Dialogfunksjonen sørger for at man nå frem til brukeren på en mer effektiv måte, og innholdet i samtalen lagres automatisk. Det at brukeren selv kan legge inn ting i planen, bidrar også til effektivitet. Tidligere måtte alle endringer i aktivitetsplanen gå via veileder.

Andre veiledere mener imidlertid at aktivitetsplanen ikke har bidratt til at veilederne jobber raskere, men til at de jobber bedre. Dette er fordi planen bidrar til at brukerne blir mer aktive og krever mer aktiv oppfølging fra veiledernes side.

Enkelte informanter opplever at lederne deres har en forventning om høyere effektivitet som følge av at DAP gir bedre oversikt og muligheter for raskere og mer direkte kontakt med brukerne. Slike forventninger er imidlertid ikke så lett å oppfylle i praksis. En veileder beskriver det slik:

Jeg tror at det har vært en gjengs oppfatning av at vi har fått mer tid etter at planen kom, men det stemmer ikke. [...] Det virker som om ledelsen tror vi har bedre tid, men det har vi ikke. Hvis man jobber riktig, er man mer på. Vi har fått mindre tid fordi man kommer tettere på brukeren – men det er bra. Arbeidsmetodisk er det bra, men det blir litt mismatch mellom hvilket utbytte ledelsen tenker at digitaliseringen skal ha og hva som faktisk skjer.

Andre opplever også forventninger fra ledelsen knyttet til effektivitet, for eksempel når det gjelder at man skal svare på henvendelser fra brukerne innenfor et visst tidsrom. En informant mener at økte muligheter for ledelsen til å følge med i arbeidet kan bidra til litt press, men at forventningene ikke er umulige å etterkomme. Vedkommende mener dessuten det er positivt at svartid og rask oppfølging prioriteres.

Kompetanse

Det er noe delte meninger blant informantene rundt hva som kreves av kompetanse for å ta i bruk DAP på en god måte. Flere av lederne vi har snakket med mener at kompetansebehovene har endret seg. Enkelte trekker frem at ansatte i større grad må være endringsparate og fleksible. Lederne peker på at særlig god digital kompetanse har blitt viktigere etter innføringen av digital aktivitetsplan. Her pekes det på et behov for kompetanseheving, særlig for eldre ansatte, og flere ledere forteller at enkelte eldre ansatte henger etter i den digitale utviklingen.

Dette skillet mellom eldre og yngre ansatte handler ikke primært om hvor gode man er til å bruke digitale systemer, men heller om hvor rask man er til å gå over til nye systemer og hvor villig man er til å prøve noe nytt:

Vi har [noen eldre] og de henger etter. Det var vanskeligere for dem [enn for andre] å slippe Arena, de var så avhengige av Arena. Mens de yngre slapp det på dagen og gikk rett over til Modia.

Enkelte informanter peker på at man fortsatt trenger mye annen kompetanse, for eksempel knyttet til systemforståelse, saksbehandling og det å skape en god relasjon til bruker, men at disse ferdighetene nå er mer sammenvevd med det å mestre det digitale. Som en informant sier det:

Jeg tror det er mange som er kjempegode, som skaper relasjoner og får brukere i arbeid. Men hvis man ikke er god på det digitale, da er man vingeklipt likevel. Så det er to ferdigheter man må ha i dag for å være en komplett veileder.

I intervjuene med veiledere mener de aller fleste at de innehar nødvendig digital kompetanse til å bruke systemet på en god måte. Enkelte viser til egen alder og at de er «født inn i den digitale verden», mens andre forteller at systemet er brukervennlig og selvforklarende. En veileder mener at man ikke trenger noe mer digital kompetanse for å ta i bruk Modia og digital aktivitetsplan enn det man gjør for å betale regninger i nettbanken.

Det virker altså å være en viss diskrepans mellom ledernes beskrivelser av (enkelte) ansattes mangel på digital kompetanse og veiledernes oppfatning av egen kompetanse. Dette kan imidlertid skyldes utvalget av veiledere vi har intervjuet og at de veilederne som har blitt valgt ut til intervju er ansatte som mestrer systemet og bruker det aktivt.

Kontroll og oppfølging fra ledelse

Digital aktivitetsplan gir ledere større muligheter til oversikt og kontroll av arbeidsutførelsen. Flere av lederne vi har snakket med sier at det er mye lettere for dem å ha oversikt over brukeroppfølging og måloppnåelse i det nye systemet:

Vi får i hvert fall litt innsyn i noe vi ikke helt hadde innsyn i før. Både det at det er så lett å se måloppnåelse og så er det veldig lett å se dialogen den enkelte veileder har med sin bruker. Jeg kontrollerer ikke på noen måte, men kan fort se tonen i dialogen og dermed snakke litt om det.

Som nevnt over kan dette på mange måter oppleves som positivt fordi det gjør det lettere for ledere å gi tilbakemeldinger og det sørger for fremdrift i brukeroppfølgingen. Imidlertid ønsker vi også å undersøke om økte muligheter for oversikt og kontroll opplevdes negativt av veilederne. I den grad ledere bruker DAP til oppfølging/kontroll av enkeltarbeidere fant vi at det ikke oppleves som problematisk. En veileder beskriver slik oppfølging som en god mulighet for læring:

Også har vi porteføljesamtaler. Jeg har vært med på to med meg, avdelingsleder og fagleder og da gikk vi inn i lista mi. De stilte spørsmål til hvorfor jeg gjorde det på den måten, litt refleksjon rundt det. Nå sist uke var det porteføljesamtale med tre personer. Da snakket vi mer om metodikk, så vi kunne lære av hverandre.

3.4 Relasjon til brukeren

Veilederne vi har intervjuet er i stor grad enige om at DAP bidrar til hyppigere og mer kontakt med brukerne. Verktøyet gir både større muligheter til direkte kontakt mellom veileder og bruker og en lavere terskel for å ta kontakt for bruker. Dette har flere positive konsekvenser for veiledernes relasjon til brukerne, for eksempel økt tillit og at det blir

enkler å ha et arbeidsrettet fokus i oppfølgingen. Større muligheter for direkte kontakt kan imidlertid også være en mulig stressfaktor for veilederne.

3.4.1 Tilgjengelighet og tillit

Ifølge veilederne gjør DAP kommunikasjonen med brukerne lettere og sikrer god veiledning og oppfølging. Både brukere og veiledere blir mer tilgjengelige for hverandre, og man kan raskere få svar på spørsmål. Langt de fleste informantene mener at den økte tilgjengeligheten skaper mer tillit mellom veileder og bruker. Økt kontakt og tillit bidrar også positivt til veiledernes arbeidshverdag og følelse av mestring. En av informantene mener at slik hyppig kontakt gir en følelse av å kjenne brukeren bedre og at de «får til noe sammen». En annen veileder forteller at mer kontakt gir en økt følelse av at arbeidet vedkommende gjør har en betydning. Positive tilbakemeldinger fra brukerne trekkes frem av flere som viktig for trivsel og mestringsfølelse. En informant beskriver det slik:

Jeg synes DAP er et veldig godt verktøy, både fordi brukeren lett kan komme i kontakt med meg og fordi jeg lett kan sende informasjon og linker til brukeren. Det er et godt verktøy som gir mestring i arbeidshverdagen.

Dialogfunksjonen og de digitale samtalereferatene trekkes også frem av mange som en faktor som bidrar til økt tillit. Det at både veileder og bruker kan gå tilbake og lese hva som har blitt skrevet og sagt minsker sjansen for misforståelser og gjør det lettere å følge opp temaer fra tidligere samtaler. Det gir også brukeren en bedre mulighet til å si ifra hvis de opplever at det er feil i referater eller at noe har blitt misforstått. Enkelte påpeker at dette skaper økt transparens og en mer demokratisk prosess. En veileder omtaler dette som en form for avbyråkratisering:

Det [tillitsforholdet] tror jeg kan være mye bedre enn tidligere. Vi ser det samme, har samme planen, det er ikke hemmeligheter, at vi ikke lager noen skumle planer, det er mye mer deres egen sak. Alle notater åpent til bruker. Før så de ikke hva vi skriver om dem, nå ser de det.

Likevel er det enkelte veiledere som peker på at muligheten for misforståelser kan være større ved skriftlig kommunikasjon. Det kan være lettere å tolke meldinger på andre måter enn de er ment, både for bruker og veileder. Flere veiledere peker på klarspråk som viktig, og at det varierer mellom veiledere hvor vant de er med mer uformell skriftlig kommunikasjon i chat-form. Et par informanter sier det er positivt med et skriftlig språk som «hermer mer etter det muntlige», der man også kan spørre og dobbeltsjekke hva brukere mener hvis noe er uklart, eller sjekke ut at man ikke har misforstått hverandre.

Enkelte informanter beskriver også at overgangen til mer direkte og uformell skriftlig kommunikasjon har vært uvant for mange. For eksempel forteller noen at det i starten kunne oppleves litt skummelt å signere meldinger med eget navn. Andre forteller at man i referater har gått fra å omtale bruker i tredjeperson som «han»/«hennes» til å skrive i en mer direkte «du»-form. Informantene er i stor grad enige om at dette bidrar til å gjøre NAV og veilederne mer tilgjengelig og lettere å forholde seg til for brukerne. En trekker frem at det gjør maktskjevheten mindre uttalt, og at det i mindre grad er en «ovenfra-og-ned»-tilnærming.

Flere veiledere nevner at tilgjengelighet har vært spesielt viktig under koronapandemien. For det første var NAV i en helt spesiell situasjon med svært mange nye arbeidsledige som skulle følges opp. Mange av disse hadde heller ikke vært arbeidsledige før og opplevde dette som et sjokk:

Det har vært spesielt viktig nå i den vanskelige tiden. At de slipper å stå i kø på telefonen osv. Det er mange som har blitt arbeidsledige nå som skjønner lite. De har aldri vært arbeidsledige før. Så det er spesielt bra nå.

For det andre har mulighetene for digital kommunikasjon vært spesielt viktig i en periode der fysiske møter ikke var mulig. Det å kunne kommunisere via chat har også vært viktig i en periode med stort arbeidspress, fordi det er mer effektivt enn å kontakte brukere via telefon.

Hvor god oppfølging den enkelte bruker får kan imidlertid avhenge av hvor mye de selv bruker planen. Et par av veilederne forteller at de ofte gir mer og jevnere oppfølging til de brukerne som selv bruker planen aktivt, mens det er vanskeligere å gi god oppfølging til brukere som ikke ønsker å bruke den. En veileder forteller at vedkommende derfor bruker mye tid på innføring i planen med nye brukere slik at brukerne får eierskap til sin egen plan.

På samme måte er det også viktig for tillitsforholdet mellom veileder og bruker at veilederen faktisk svarer på spørsmål, følger opp og bruker planen aktivt. Flere veiledere understreker at de selv må være aktive og gjøre det de har sagt at de skal gjøre.

[Jeg] er opptatt av at det skal være bra. Og det er jo at man er ærlig og skriver riktig, gir riktig og tilstrekkelig informasjon. Om man gjør det føler de seg ivaretatt. Hvis det er ting jeg ikke kan svare på, så skriver jeg at jeg ikke vet, men skal sjekke ut. Og så skal jeg følge opp. Hvis man glemmer det, da ryker det på tilliten.

Selv om digital kommunikasjon og oppfølging bidrar til tettere og hyppigere kontakt, er det mange av veilederne som understreker at det ikke er en fullgod erstatning for fysiske møter:

Du får ikke samme kontakt med folk i digital oppfølging, men fordelene er at jeg har flere jeg har fulgt opp over lengre tid som jeg allerede visste hvem var. Men de nye som jeg ikke får møtt ansikt til ansikt, der blir det ikke helt det samme.

Flere peker på at fysiske møter gjør det lettere å etablere en god mellommenneskelig relasjon. Det er også nyttig å møtes fysisk fordi man kan få et feilaktig inntrykk av en person dersom man kun kommuniserer skriftlig og digitalt. Etter hvert som smittevernrestriksjonene knyttet til koronapandemien avvikles, mener derfor de fleste at det blir viktig å etablere en god balanse mellom digital oppfølging og fysiske møter.

3.4.2 Mer arbeidsrettet oppfølging

Svært mange veiledere mener at DAP gjør det lettere å jobbe arbeidsrettet. Mye av dette skyldes at DAP gir bedre oversikt over brukerne og over brukerporteføljen som helhet:

Vi får jo stadig ut stillinger som er ledig, som marked sender ut. Når jeg har kontroll på alle vet jeg hvem jeg kan anbefale til den stillingen. Det er veldig mye kjappere enn å ringe eller kalle inn til møte. [...] Men å sende dialogmelding om stillinger, det er effektivt.

Ved å ha bedre oversikt over brukerne, deres CV-er og kompetanse, blir jobben med å matche stillinger med potensielle kandidater enklere. Fordi kommunikasjonen via dialogfunksjonen går raskere enn via telefon, brev eller fysiske møter, blir det også lettere å formidle brukere innenfor korte tidsfrister. Det å kunne sende lenker til stillingsannonser eller informasjonssider trekkes særlig frem som positivt – dette var ikke mulig eller svært tungvint før ettersom man måtte formidle informasjon eller lenker via telefon eller brev.

Et par veiledere trekker frem at det å ha tettere kontakt med brukerne også gjør motivasjonsarbeidet lettere. De kan i større grad enn tidligere tipse brukeren om stillinger eller synliggjøre andre muligheter, noe som kan øke motivasjonen hos bruker. Det er også enklere å følge opp det brukerne gjør, for eksempel ved å ta kontakt i etterkant av intervjuer for å høre hvordan det har gått. Dette kan gi ekstra støtte og bidra til å opprettholde motivasjon.

Mange av informantene forteller at et mer arbeidsrettet fokus er en del av en større endring i arbeidsmetodikk, hvor DAP er et viktig verktøy. Flere veiledere sier at de på deres kontor har jobbet med å øke kvaliteten og arbeidsfokuset i oppfølgingen også før innføringen av DAP, men at DAP har vært svært viktig for å få til et slikt skifte. For å få til bedre arbeidsrettet oppfølging er det derfor viktig at veilederne utnytter potensialet som ligger i DAP. En enhetsleder formulerer det slik:

Det kommer an på innholdet du fyller den med, hva slags fokus du velger å sette. Men det er som i papirvarianten, du kan velge helsefokus, arbeidsfokus, eller økonomisk fokus. Men DAP legger bedre til rette for å velge et arbeidsfokus.

Flere veiledere mener også at det er lettere å holde et arbeidsfokus i DAP enn i tidligere systemer. Dette skyldes blant annet aktivitetskortene og at samtalereferater og dialogen med veileder er tilgjengelige og synlige. Modia har også flere funksjoner knyttet til jobbsøking, formidling og rekruttering, noe som bidrar til at det arbeidsrettede fokuset blir mer synlig og, som en avdelingsleder formulerer det, at veilederne får «jobb lenger fremme i pannebrasken». Det blir også tydeligere for brukeren hva veilederne forventer, for eksempel med tanke på jobbsøking, og flere veiledere opplever at det har blitt enklere å stille krav til brukeren. Flere av informantene omtaler relasjonen til bruker som et «samarbeid»:

Formålet er jo å samarbeide med bruker, og samtidig gi litt mer ansvar til bruker. Nå er bruker selv ansvarlig for eksempel for å finne en praksis plass. Jeg kan gi utfordringer til bruker. [...] Med aktivitetskort, de får mer ansvar, samarbeider bedre, det frigjør tid til meg.

Noen få veiledere mener imidlertid at DAP ikke har hatt noen innvirkning på om de jobber arbeidsrettet, eller at det har hatt en negativ innvirkning. Ifølge en informant avhenger effekten av DAP veldig av hvorvidt brukeren selv er digitalt aktiv eller ikke. En annen opplever at det har blitt vanskeligere å følge opp brukere mot jobb fordi vedkommende «sitter mer på kontorpulten nå enn før».

3.4.3 Forvaltning av regelverk

NAV-veilederen har en slags dobbeltrolle på den måten at de skal veilede og støtte brukeren samtidig som de også skal forvalte et regelverk og sikre at brukeren etterlever dette. Flere av veilederne beskriver denne dobbeltrollen som noe utfordrende:

Det er helt klart en motsetning, på den ene siden så skal du etablere en god relasjon og være en støtte for dem, og i neste øyeblikk si «hvis du ikke følger opp så trekker vi i stønaden din». Den er ufin, men samtidig må vi som profesjonelle være tydelig på de rollene fra dag en. Forklare det. At man skal være en støtte for bruker, men samtidig er i posisjon til å gjøre stans eller trekk i ytelse hvis de ikke følger opp sine forpliktelser.

De fleste veilederne forteller at brukerne forstår og aksepterer at veilederen har begge disse rollene, særlig hvis man i starten av oppfølgingsløpet av brukt tid på å gjennomgå

rettigheter og plikter på en god måte. Flere forteller at brukerne også er opptatt av å gjøre ting riktig og oppfylle sine plikter, og at brukerne stort sett klarer å skille mellom sak og person i tilfeller der NAV er nødt til å stanse ytelsen eller innføre andre former for konsekvenser.

Enkelte opplever likevel at rollene kan komme i konflikt med hverandre, og at både motivasjonsarbeidet og tillitsforholdet med bruker kan bli negativt påvirket dersom veilederen må stanse en ytelse eller innføre konsekvenser. En veileder opplever at dette skaper et skjevt maktforhold som kan gjøre brukerne utrygge.

Veilederne er noe uenige når det kommer til hvordan DAP har påvirket deres rolle og brukernes forståelse av denne. Et par veiledere peker på at rollen er den samme som før, og at de fortsatt har de samme sanksjonsmulighetene. Likevel er det en del veiledere som mener at dialogfunksjonen gjør det lettere å ha en tettere dialog i tilfeller der brukeren ikke følger opp aktivitetsplanen eller oppfyller sine forpliktelser. Det har blitt lettere å sende påminnelser og varsler dersom det er fare for at ytelsen blir stanset, slik at bruker i større grad blir forberedt:

[H]vis det skulle vært en form for at vi må stanse et tiltak eller noe, så prøver jeg å først gjøre det i dialogen, i hvert fall for å forberede. Da kan man tenke på hva man skriver, lese over flere ganger. Tenke på hvordan det oppleves for bruker. Så kan også brukeren tenke over det før vi møtes. Det demper overraskelsen.

En annen veileder mener at den tette dialogen mellom veileder og bruker som dialogfunksjonen har bidratt til, også fører til at flere brukere følger opp sine forpliktelser:

De siste årene har jeg nok sendt færre varsler om stans som følge av manglende medvirkning enn før planen kom. Det har jeg ikke tenkt på før, men det tror jeg. Kommer nok av at vi kommer tettere på brukerne, at de må svare og at det forventes noe av dem. [...] Før var vi ikke tett nok på til at de brydde seg nok.

Noen få veiledere mener imidlertid at dialogfunksjonen snarere bidrar negativt, og at dialog knyttet til ytelser og konsekvenser heller bør tas fysisk eller over telefon. En veileder sammenligner dialogfunksjonen med fysiske møter, og mener at det var lettere å ha en god dialog rundt forventninger og mulige konsekvenser dersom man møttes fysisk. Vedkommende mener at dette kan være vanskelig å skrive i en dialogmelding, fordi dette kan bli for «stivt» og formelt. Veiledernes synspunkter og preferanser på dette punktet virker å ha sammenheng med deres generelle oppfatning av DAP og hvilke kommunikasjonskanaler de foretrekker.

Et par veiledere mener også at aktivitetsplanen bidrar til å øke brukernes forståelse av hva som forventes av dem, og hva de skal gjøre i ulike perioder av oppfølgingsløpet. Dette følger både av at det arbeidsrettede fokuset er tydeligere, og at aktivitetskortene og tilgjengelige møte- og samtalereferater gjør det lettere for bruker å se hva som er avtalt.

Særlig påpeker en del veiledere at DAP har gjort det lettere å følge opp og håndheve aktivitetsplikten. Fordi DAP bidrar til bedre oversikt og at alt registreres og dokumenteres på samme sted, mener veilederne det har blitt lettere å avdekke tilfeller der brukeren ikke oppfyller sine forpliktelser. En avdelingsleder sier følgende:

Den gir oversikt. I aktivitetsplanen kan vi se om aktiviteten er satt opp, og hvis bruker ikke møter, får vi tilbakemelding om det. Hvis det er satt at du skal være der for å få en ytelse, kan DAP være et verktøy for å følge opp. Kan gå tilbake å se på «Hva var vi enige om, hva var det som var avtalt?». Da er det kjempefint at vi har det speilet. Det som står hos oss, står også hos bruker.

På spørsmål om DAP bidrar til *likere* praksis når det gjelder håndheving av aktivitetsplikten, er informantene uenige. Enkelte mener det har blitt likere praksis og rutiner på hva man gjør i tilfeller der bruker ikke har gjennomført aktivitet og man har sendt et varsel. En veileder forteller at det ligger maler inne i systemet for hva man skal gjøre, og andre forteller at det finnes standardtekster man raskt kan sende av gårde i dialogfunksjonen. Likevel mener flere at det fortsatt er ulik praksis og skjønnsmessige vurderinger når det kommer til hvor lenge man eventuelt venter før man sender et varsel, og hvor mange sjanser brukeren får til å rette opp mangelen på aktivitet. Et slikt rom for skjønnsmessige vurderinger fremheves også som viktig av flere.

Noen veiledere påpeker at det er forskjell på å følge opp aktivitetsplikten for sosialhjelps- og dagpengemottakere. For sosialhjelpsmottakere kan det være vanskelig å følge opp fordi veilederne ikke kan skrive i DAP at brukeren mottar sosialhjelp og har aktivitetsplikt som følge av dette. En veileder forteller at vedkommende heller ringer eller sender sms i disse tilfellene, mens andre forteller at de heller skriver i mer generelle vendinger og for eksempel snakker om «stønad» eller «ytelse» heller enn «sosialhjelp». Det virker å være forskjellige oppfatninger blant veiledere om hvor grensen går mellom hva de kan og ikke kan skrive i DAP når det kommer til sosialhjelp/kommunale ytelser.

Selv om oppfølgingen av aktivitetsplikten for dagpenge- og AAP-mottakere i utgangspunktet er lettere å gjøre i DAP, er det også her noen utfordringer knyttet til funksjonalitet. En veileder forteller for eksempel at det ikke gis noen oversikt i DAP over hvilke brukere som har mottatt et varsel. Veilederen må holde oversikt over dette selv, noe som gjør at det ofte blir nedprioritert.

3.4.4 Mulige stressfaktorer

Selv om informantene vi har snakket med først og fremst ser mer kontakt – og mer direkte kontakt – med brukerne som en fordel, kan det også ha noen negative konsekvenser.

For eksempel kan enkelte brukere stille mange spørsmål slik at veilederne får et stort antall henvendelser å svare på. Dette skiller seg fra tidligere da NAV-kontorets kontaktsenter tok en større del av henvendelsene. Ettersom det er et mål at alle henvendelser i dialogfunksjonen skal besvares innen 48 timer, kan dette legge et visst press på veilederne. Det er imidlertid få som mener det blir et så stort press at det ikke er håndterbart. Det å lære opp brukerne i hva slags spørsmål veilederne kan svare på og å sørge for å holde planen deres oppdatert kan hindre at veilederne mottar alt for mange henvendelser.

Enkelte brukere stiller også spørsmål som ligger utenfor veilederens arbeidsområde eller mandat. Et slikt eksempel er henvendelser om kommunale ytelser, som sosialhjelp, som ikke skal besvares i aktivitetsplanen. Det samme gjelder spørsmål om saksbehandlingen for trygdeytelsene. Ofte skyldes dette at brukeren ikke forstår de ulike avdelingenes og enhetenes arbeidsområder og hva NAV-veilederens rolle er. En informant forteller for eksempel at vedkommende må bruke litt tid på å lære opp nye brukere:

Jeg har prøvd å lære opp brukerne. De nye brukerne informerer jeg om at jeg ikke har noe med ytelser, sykepenger osv. å gjøre – da må de til kontaktsenteret. Men mange av brukerne blir overført fra sykefravær-avdeling til oss når de mister arbeidsforhold. Da vet de ikke at jeg ikke jobber med det, har spørsmål som de har fått svar på tidligere, men som jeg ikke kan svare på nå. Jeg skjønner at det skaper frustrasjon.

Dialogfunksjonen senker også terskelen for å gi uttrykk for slik frustrasjon, og veilederne opplever at enkelte brukere kan komme med negative tilbakemeldinger og misnøye.

Noen er sinte. Vi er mindre skjerma enn før. For noen veiledere er det kanskje en belastning, men det er jobben vår.

Veilederne har for eksempel opplevd at brukere uttrykker sinne eller misnøye hvis de ikke får svar på henvendelser eller er misfornøyde med svarene de får. I tillegg kan veiledere som jobber med brukere med utfordringer knyttet til rus og/eller psykiatri oppleve noen negative meldinger. Enkelte veiledere opplever dette som negativ eller stressende, men de fleste anser det som en del av jobben og mener det ikke er en stor forskjell fra tidligere. Flere påpeker at terskelen har blitt lavere for å komme med både negative og positive tilbakemeldinger, og at det ene veier opp for det andre.

3.4.5 Brukernes forventninger

Tilgjengelighet

Flere av veilederne opplever at brukernes forventninger til dem har endret seg etter innføringen av DAP. Veilederne er vesentlig mer tilgjengelige enn før, og brukerne har en direkte linje inn til veilederne gjennom dialogfunksjonen. Dette gir særlig høyere forventninger knyttet til tilgjengelighet.

De forventer tilgjengelighet. Og det er en selvfølge for dem. Og jeg kan svare ut et spørsmål med en gang uten at jeg opplever at de blir overrasket over det.

Dette gjelder særlig svartid i dialogfunksjonen, hvor mange veiledere opplever at brukerne forventer å få svar raskt på henvendelser. Flere forteller at brukerne purrer på dem hvis de ikke svarer i løpet av en–to dager. Likevel påpeker også en av veilederne at hyppigere og mer direkte kontakt gjør at brukerne i større grad enn før opplever veilederen som en person, og ikke som et system. Dette kan også bidra til noe senkede forventninger og mer gjensidig forståelse.

En avdelingsleder forteller at klager tidligere var rettet mer mot mangel på oppfølging og kommunikasjon, men at dette har blitt sjeldnere etter innføringen av DAP og den tettere oppfølgingen dette har medført. Nå opplever vedkommende i enkelte tilfeller klager over *for mye* oppfølging og «pushing» eller at brukeren er misfornøyd med kommunikasjonsform.

Dette bekreftes også av enkelte veiledere, som forteller at de opplever færre sinte brukere etter innføringen av DAP. De mener dette kommer av at brukernes forventninger knyttet til svar og tilgjengelighet i større grad blir oppfylt nå enn tidligere.

NAV's og veilederens rolle

Veilederne forteller at brukerne kan ha svært ulike forventninger til hva NAV skal bidra med og hva veilederens rolle er. Som en veileder sier: «Noen forventer at vi skal fikse alt og så er det andre som er takknemlige for det minste». Flere mener at DAP gjør det lettere å gjøre en gjensidig forventningsavklaring tidlig i oppfølgingsløpet. En veileder forteller også at aktivitetskortene kan være nyttige i en forventningsavklaring fordi det viser hva som forventes av brukeren og de kan selv gå inn og se på eller endre aktiviteter. Dette gir et større eierforhold til egen plan.

Flere veiledere opplever at brukerne i større grad enn tidligere forstår hva «arbeidsrettet oppfølging» innebærer:

Tror de har større forståelse av hva som er forventet og at det må være en aktivitetsplan i bunn, arbeidsretting har fått mer innhold for dem, innbiller jeg meg, det virker sånn i dialogen. De finner mye info på nav.no, de forstår mer mål og hensikt med det vi holder på med, at det ikke bare handler om penger, men er en prosess.

Flere veiledere mener derfor at selv om brukerne har fått større forventninger til veiledernes tilgjengelighet, har de også fått «riktigere» forventninger til deres rolle og hva NAV kan hjelpe dem med.

3.5 Funksjonalitet

Vi spurte ikke informantene eksplisitt om hva de mente om funksjonaliteten i DAP, men det var flere som tok opp forhold de mente reduserer nytten av DAP, for dem selv og/eller bruker. Løsningen blir imidlertid utviklet videre, og informantene forteller at NAV-ansatte kan melde inn behov for endringer/mye funksjoner. Det vil derfor variere hvor aktuelle de innspillene vi fikk er.

En av informantene forteller:

[...] vi ønsker oss jo stadig flere funksjoner. Det meldes inn kontinuerlig funksjoner som det er behov for. Har du noen eksempler på funksjoner som mangler? Nei, for eksempel sorteringsmuligheter i oversikten, hvor folk er i løpene sine. Jeg vet ikke helt. Det forandrer seg hele tiden.

Det var likevel noen momenter som gikk igjen i informantenes tilbakemeldinger om funksjonaliteten av DAP. Flere savner å ha oppfølgingsvedtak og behovs-/arbeidsevne-vurderinger i DAP. De gir uttrykk for at det hadde vært en stor fordel, også for brukeren.

Vi venter på en løsning som blir utsatt og utsatt. Både arbeidsevnevurderinger og vedtak om bistandsbehov skal bli en del av DAP. Det er utsatt på grunn av personvern. Så når det kommer, vil det bidra til [raskere avklaring av brukerens behov].

Noen veiledere ønsker seg også tiltakshistorikk i Modia.

Jeg vet ikke om det er på vei inn i det felles systemet – behovsvurderingen er nok på tur inn. Men jeg vet ikke med tiltak. [...] Akkurat tiltak er viktig i oppfølgingen – historikk, begrunnelser, osv. Og rapporter fra tiltak.

Flere veiledere pekte på forhold som de mener gjør brukervennligheten for DAP dårligere enn den kunne vært. De mener at DAP er lite synlig på nav.no. En rekke funksjoner er her delt opp, for eksempel burde det vært tilgang til «Arbeidsplassen» (portal for ledige stillinger) fra DAP. Et annet moment som ble nevnt av flere, er at brukervennligheten er for dårlig på mobiltelefon. Dette er særlig relevant for unge brukere som er vant til å bruke mobil framfor PC.

Enkelte veiledere ønsker seg også flere sorteringsmuligheter i Modia.

4 Kommunikasjon med brukerne

I intervjuene undersøkte vi hva informantene i NAV-kontorene mener om betydningen av DAP for kommunikasjon og samhandling mellom dem og brukerne. Tilbakemeldingene belyser både hvordan kvaliteten av kommunikasjonen påvirkes og hvordan DAP fungerer for ulike brukergrupper.

Veilederne gir klart uttrykk for at de aktivt vurderer hvilken kommunikasjonskanal som er mest hensiktsmessig å bruke i enhver situasjon. Slike vurderinger tas blant annet ut ifra kjennetegn ved brukeren og brukerens situasjon, hvor vedkommende er i oppfølgingsløpet og hva temaet for henvendelsen er.

I det følgende vil vi først redegjøre for hvordan veilederne vurderer og bruker de ulike kommunikasjonskanalene de har til rådighet og hvordan DAP har påvirket dette. Vi ser blant annet på hvordan de tilpasser kommunikasjonskanal til temaet for henvendelsen og når de mener det er nødvendig å ha fysiske møter. Deretter ser vi på hvordan veilederne opplever at de ulike kommunikasjonskanalene fungerer med ulike brukergrupper og om innføringen av DAP har gjort det lettere å prioritere de med størst oppfølgingsbehov.

4.1 Bruken av ulike kommunikasjonskanaler

Kommunikasjonskanalene NAV-veilederne har hatt til disposisjon har tradisjonelt vært begrenset til fysiske møter, telefonsamtaler og brev. Etter innføringen av DAP, har veilederne i stor grad tatt i bruk dialogfunksjonen i planen. Som følge av koronapandemien har også mange veiledere begynt å ta i bruk videomøter som erstatning for fysiske møter.

4.1.1 Hvilke kanaler brukes av veilederne?

Stort sett alle veilederne vi har intervjuet bruker samtlige kommunikasjonskanaler i sin dialog med brukerne. Det varierer imidlertid litt mellom veiledere hvilke kanaler de foretrekker, og når de bruker dem. Slike forskjeller kan skyldes egne preferanser. En informant forteller følgende om forskjeller i bruk av DAP blant kolleger:

Jeg synes den er best [for] korte beskjeder, at det ikke skal være så mye frem og tilbake. Skulle koble meg på en sak nå som en annen hadde fulgt opp digitalt. Mange meldinger å gå gjennom, se hva den enkelte har svart frem og tilbake for å komme frem til poenget, som å gå gjennom en roman for å se hva som er sagt og gjort.

Her virker det som om de to veilederne har ulike personlige preferanser når det gjelder digital kommunikasjon. Forskjeller i bruk av kommunikasjonskanaler kan også skyldes forskjeller i hvilke brukergrupper veilederne jobber med. I tillegg kan det enkelte NAV-kontor eller den enkelte avdeling ha egne retningslinjer for når og hvordan dialogen med brukerne skal foregå. En informant forteller for eksempel at de på hennes avdeling skal snakke med alle nyregistrerte brukere på telefon.

De fleste veiledere formidler at de bruker DAP mye, og har hyppigere kontakt med brukerne nå enn tidligere. Svært mange trekker frem at dialogfunksjonen er godt egnet til kortere avklaringer, informasjon om relevante stillinger og å høre hvordan det går med brukeren. For denne typen henvendelser erstatter dialogfunksjonen i stor grad telefon som kommunikasjonskanal. Mange er positive til dette og mener det er langt mer effektivt

for dem som veiledere fordi de slipper å vente på svar og ringe tilbake senere dersom brukeren ikke tar telefonen.

Jeg har gjerne spurt brukere tidligere om de helst ønsker at jeg tar kontakt på telefon eller sende dialog, da vil de helst ha dialog. Ringing på telefon funker aldri. Men å sende dialogmelding om stillinger, det er effektivt.

Enkelte veiledere forteller også at DAP til en viss grad har erstattet fysiske møter. Dette gjelder imidlertid stort sett mindre nødvendige møter som primært handlet om avklaringer og oppdateringer. Som en informant sier:

Det erstatter i praksis mange fysiske møter som ikke trengte å være fysiske. Det er mange færre fysiske møter nå enn før. Før møtte brukeren ofte opp for å spørre om små praktiske ting som vi ikke trenger å bruke tid på lengre, men det var egentlig unødvendige fysiske møter.

En annen informant forteller at i perioden rett etter at DAP kom, kunne brukere ta kontakt i aktivitetsplanen for å be om et møte. Veilederen spurte i slike tilfeller om hva det gjaldt og ofte var det enkle ting som kunne avklares digitalt.

Når det gjelder mer kompliserte henvendelser eller samtaler, foretrekker de fleste å gjennomføre møter, enten over telefon, video eller fysisk. Ifølge en veileder kan aktivitetsplanen brukes til å gi og motta informasjon, men at *veiledning* må tas i møter:

[D]et kan være når vi driver og utforsker, noen har kanskje motstand mot aktivitet – når vi skal utforske hva er utfordringen og ambivalensen – dette er vanskelig å ta skriftlig. Det veiledningsrommet blir en annen dynamikk som krever møte.

Det har blitt langt vanligere å gjennomføre telefon- og videomøter i løpet av koronapandemien, og flere veiledere forteller i intervjuene at de ønsker å fortsette med dette – særlig videomøter. Noen av NAV-kontorene vi har intervjuet dekker over store geografiske områder, og det kan være tidsbesparende for både veileder og bruker å gjennomføre flere av møtene digitalt.

Mange av veilederne gir uttrykk for at videomøter nå inngår i repertoaret av kommunikasjonskanaler de kan benytte seg av. En informant beskriver det slik:

Nå er det mange i porteføljen som setter pris på videomøter. [Jeg vil] fortsette med videomøter. Jeg kommer nok til å gjøre en evaluering før hvert møte om det holder med video eller om det er nødvendig med fysisk. I dag hadde jeg én med et spørsmål om et kurs – det kan vi ta på video. Men så har jeg et annet møte hvor det har kommet inn en legeerklæring, stor endring i helse. Så da har vi satt opp et fysisk møte. I dag tar vi en kort videopratt for å se hva som brenner, men så tar vi et fysisk møte for å legge en ny plan.

Møter trekkes også frem som viktige når det er snakk om sensitive eller såre temaer. En informant nevner for eksempel barn som et tema som kan oppleves sårt for mange brukere. Det kan for eksempel være tilfeller der brukere har negative erfaringer med barnevernet og hvor det at veilederne spør om barnas situasjon oppfattes som truende. Informanten mener det er viktig å ikke ta slike samtaler i dialogfunksjonen, men heller å ta en prat på telefon eller et møte slik at man kan sikre seg mot misforståelser og forsikre seg om at brukeren ikke oppfatter det som truende.

Et annet tema som kan oppleves sårt og vanskelig er økonomi. Spørsmål rundt økonomi og ytelse har stor påvirkning på den enkelte bruker, samtidig som regelverk og saksbehandling kan være vanskelig å forstå. Flere veiledere forteller derfor at de foretrekker å snakke om dette over telefon eller i et møte.

Jeg opplever at økonomi, som er et veldig sårt tema, er lettere å ta opp i et møte enn å skrive i dialog. Om det er fysisk, telefon eller video er det samme, men vanskeligere i chat.

Andre temaer som trekkes frem av flere veiledere er ulike helseutfordringer, rus og psykiatri. Slike personlige temaer er de fleste enige om at man ikke kan snakke om i dialogfunksjonen. Enkelte veiledere nevner imidlertid at noen brukere kan foretrekke å fortelle om slike ting digitalt og skriftlig. For noen kan det være lettere å skrive en kort melding i dialogfunksjonen om at det ikke går så bra, og så kan veilederne vurdere den videre kommunikasjonen derfra.

[S]amtidig, for noen kan det være lettere å formidle skriftlig, kan skrive «klarer ikke komme til deg». Det kan være lettere å skrive enn å si det for noen. Hør, jeg har de utfordringene, jeg trenger å bli møtt på den og den måten.

Alt i alt får vi inntrykk av at dialogfunksjonen særlig har tatt over for telefon, og til en viss grad møter, når det gjelder kommunikasjon om relativt enkle ting. For litt mer kompliserte samtaler brukes både telefon og videomøter, men det virker som at videomøter har blitt mer populært under pandemien. Når det gjelder mer komplekse problemstillinger, er imidlertid de fleste veilederne enige om at verken digital kommunikasjon og kontakt via telefon kan erstatte fysiske møter. Dette kommer vi tilbake til i neste avsnitt.

4.1.2 Når er det nødvendig med fysiske møter?

Som nevnt foretrekker mange veiledere å ha fysiske møter med brukerne når de skal ta opp sensitive eller såre temaer. Å møtes fysisk kan gjøre det lettere å skape en relasjon slik at brukerne føler seg tryggere og man unngår misforståelser. I tillegg er mange av veilederne opptatt av å kunne se ansiktet og kroppsspråket til brukeren i slike situasjoner.

Hvis jeg vet at det er en stygg historie bakom, for eksempel overgrep, incest, mye bagasje. Det er ikke noe jeg forlanger at de skal skrive mye om i dap. Da må jeg være i situasjonen for å føle på – det er noe med kroppsspråk når man tar opp ømfintlige temaer. Det er ikke noe man spør om over en chat.

Sånne vanskelige spørsmål, spørsmål om rus, spørsmål om de har det bra, hvordan livet deres er, hvordan livssituasjon er. Da vil jeg se dem når de snakker til meg.

Flere trekker frem at det er enklere å dekke over problemer og late som det går bra i digital, skriftlig kommunikasjon, og at det derfor kan være nødvendig å møtes fysisk for å fange opp utfordringer. Andre trekker frem at brukere kan gi et veldig godt inntrykk gjennom skriftlig kommunikasjon, men har utfordringer sosialt.

Jeg kan ikke vite hvordan Ola lukter hvis du kun snakker gjennom DAP. Vet ikke om han dusjer. Det er noen sånne ting som kan glippe, hvis du ikke tør å ha brukermøter. Vi må vite ha vi skal få ut til arbeidsgivere.

Flere veiledere påpeker at de ofte kaller inn til møte hvis brukeren er eller blir unnnvikende, hvis noe er «rart» eller hvis de ønsker å grave mer i et tema. Dette varierer fra bruker til bruker og avhenger av flere faktorer. En veileder trekker for eksempel frem utdanningsbakgrunn og sier at det er mer «rart» dersom en sykepleier går lenge uten å få jobb enn en ufaglært. Dette kan føre til at veilederen innkaller sykepleieren til et møte for å undersøke om vedkommende kan ha noen særlige utfordringer. Det kan også være nødvendig å ha et fysisk møte dersom den skriftlige, digitale kommunikasjonen med brukeren er utfordrende, for eksempel fordi man ikke får svar eller fordi vedkommende er misfornøyd. En veileder trekker frem at det kan være nyttig å snakke med sinte og

frustrerte brukere ansikt til ansikt, slik at man kan avklare eventuelle misforståelser og «ta lufta ut av den sinna ballongen som holder på å sprekke».

En del veiledere trekker frem at digital kommunikasjon fungerer best når man allerede kjenner brukeren og deres oppfølgingsbehov. Mange mener at det derfor er viktig å ha fysiske møter tidlig i oppfølgingsløpet. Både for å få et godt inntrykk av brukerens behov og for å opparbeide en god relasjon og tillit mellom bruker og veileder. Flere veiledere påpeker at NAV-systemet kan virke stort og uoverskuelig for brukerne, og at det derfor er positivt med et fysisk møte der de får et menneske og et ansikt å forholde seg til.

Det er viktig med et fysisk møte så tidlig i prosessen som mulig. Da blir det lettere å holde tråden digitalt. Man etablerer en relasjon. Opplever at det blir lettere å stille krav etterpå, brukerne får mer en følelse at det er en person som har forventninger til dem.

I oppstartsfasen er det ofte en lang rekke forhold ved brukeren og brukerens situasjon som skal kartlegges. I tillegg skal veilederne gi ganske omfattende informasjon om brukernes rettigheter og plikter. Mange mener at det er lettere å gjøre dette i et møte, og at man da også vil ha mulighet til å sikre at begge parter har forstått informasjonen som gis.

Noen veiledere mener imidlertid det kan være hensiktsmessig med digital kommunikasjon i starten for å vurdere hvilke brukere det er nødvendig å ha et møte med. Hva som fremstår som mest hensiktsmessig her kan avhenge av hvilken brukergruppe veilederne jobber med. Man kan anta at veiledere som primært jobber med brukere med standard eller situasjonsbestemt innsats i større grad kan ta i bruk digital kommunikasjon med en gang, mens veiledere med brukere med større behov kan trenge et møte for kunne kartlegge situasjonen godt nok.

Flere av veilederne peker også på at det er viktig å ha møter i overganger, for eksempel før en bruker skal inn i et tiltak. Også her begrunnes det med at det ofte er mye informasjon som skal gis og at det krever en del forklaring.

Jeg liker helst å gjøre det på møte. Da kan jeg forklare dem ulike tiltak som finnes, prate om tiltak. Fordelen med møte – jeg bruker ofte å gå inn på nettsiden, jeg kan forklare, kan forklare hva tiltak er. Får du bare tilsendt i melding om tiltaket digitalt, sitter du med mange spørsmål. I møte kan du fortelle om erfaringer, du kjenner tiltakene godt, du kan forklare hva dette her er.

Veilederne trekker frem at det samme gjelder når et tiltak er over, for å vurdere hva som har fungert godt og ikke, og i tilfeller der brukerne skal over i jobb. I denne situasjonen kan flere trenge litt ekstra oppfølging og støtte. Videre trekker flere frem at det er nødvendig med fysiske møter når det skal tas beslutninger for oppfølgingsløpet eller når det er behov for å legge en ny plan.

4.2 Digital aktivitetsplan og ulike brukergrupper

Et viktig formål med prosjektet har vært å undersøke hvordan digital aktivitetsplan fungerer for ulike brukergrupper, og hvem det eventuelt ikke fungerer for.

4.2.1 Dialog med ulike brukergrupper

Vi har tidligere sett at veiledere tilpasser bruken av kommunikasjonskanaler etter hvilken situasjon brukeren er i, hvilken fase vedkommende er i i oppfølgingsløpet eller hvilket tema som skal diskuteres. I tillegg gir veilederne uttrykk for at det også er noen forskjeller

mellom ulike brukergrupper, for eksempel at enkelte brukergrupper kan ha større problemer med å kommunisere digitalt og/eller skriftlig.

Alder

Svært mange av veilederne trekker frem alder som en faktor som påvirker hvordan og i hvilke grad brukerne tar i bruk digital aktivitetsplan og dialogfunksjonen. Mange forteller at yngre brukere synes det er lettere å kommunisere digitalt enn eldre brukere. Dette kan ofte handle om at eldre brukere ikke ser seg selv som digitale og mangler digital selvtillit. Flere veiledere forteller at eldre brukere kan være mer redde for å gjøre noe «feil» i planen, og at terskelen for å ta den i bruk derfor kan være høy. De fleste veilederne mener imidlertid at de aller fleste brukere – også eldre – fint klarer å bruke planen med litt opplæring og støtte.

Flere veiledere trekker også frem at det kun er de aller eldste som har store utfordringer med digitale verktøy og digital kommunikasjon. Et par av veilederne forteller at de har hatt noen eldre brukere som ikke har hatt bank-ID eller annet nødvendig utstyr for å ta i bruk DAP. De aller fleste – i de fleste aldersgrupper – er likevel relativt komfortable med digitale tjenester. Som en av veilederne forteller:

En av mine brukere over 60 – han er den jeg skriver mest med. [...] Dagens 60-åringer de er ofte ganske gode med data.

Et par av veilederne forteller også at eldre brukere kanskje ikke bruker aktivitetkortene aktivt, men at de ofte er glade for dialogfunksjonen.

Selv om digital kommunikasjon faller mer naturlig for yngre brukere, forteller veilederne at de fortsatt må gjøre det samme grunnarbeidet for å få brukerne til å bruke DAP aktivt. Flere unge kan mangle systemkompetanse og være lite vant til å forholde seg til offentlig forvaltning og tjenester.

[Det er] også en del ungdommer som sliter. De er gode digitalt, men ikke nødvendigvis på byråkratiske løsninger. Gode på gaming, ikke nødvendigvis offentlig forvaltning. Youtube og nav.no er ikke helt det samme

En annen utfordring som trekkes frem når det gjelder yngre brukere er at de oftere bruker mobiltelefon enn PC, og at DAP ikke er tilrettelagt for mobilbruk.

Jeg jobber i ungdomsavdeling, de bruker telefon, og planen fungerer ikke så godt der. [...] De setter seg ikke ned foran en pc for å ordne ting. De er ikke den type digitale som vi ønsker – annen type enn det vi tenker på når vi utvikler tjenestene.

Også for disse yngre brukerne trekkes dialogfunksjonen frem som positiv. Et par veiledere forteller at unge er mindre komfortable med å snakke på telefon og heller foretrekker skriftlig dialog. Videre er det positivt å ha informasjonen som er gitt lagret og tilgjengelig i dialogfunksjonen slik at man kan unngå misforståelser.

Generelt gir veilederne uttrykk for at de aller fleste brukere klarer å ta i bruk planen med litt støtte og opplæring. Selv om de eldste og yngste brukerne ifølge veilederne kan ha litt mer utfordringer, er ikke dette et entydig bilde. Andre faktorer, som for eksempel språkkunnskaper, ytelse og innsatsgruppe og tidligere digital erfaring, kan ha større betydning.

Dårlige norskkunnskaper

DAP innebærer at kommunikasjonen mellom veileder og bruker i større grad blir skriftlig og digital. Dette kan føre til utfordringer for brukere med dårlige norskkunnskaper.

Flere veiledere forteller at de i møter har med tolk og i større grad kan forsikre seg om at brukeren forstår hva som sies. Dette er ikke like lett når man sender ut en melding i dialogfunksjonen. I tillegg kan skriftlig kommunikasjon medføre misforståelser og et større rom for egne tolkninger.

Også ser vi at de fremmedspråklige, de kan ha problemer med å uttrykke seg. Kan også skje misforståelser når det bare er skriftlig kommunikasjon. Mye misoppfattes når vi skriver det, det blir rom for egne tolkninger. Som veileder må man være veldig tydelig oppmerksom på hva man skriver og ikke skriver. Må være korrekt.

Likevel peker også mange veiledere på at det også kan være positivt at dialogen er skriftlig. Det at man har beskjeder og informasjon skriftlig og tilgjengelig gjør at man kan bruke google oversetter eller få hjelp av familie og venner til å oversette ved behov. Dette er ikke like lett å gjøre hvis man har møter eller kommuniserer over telefon, og DAP har derfor åpnet opp for at man kan få hjelp av andre i eget nettverk i større grad enn før.

Når du har skriftlig dialog, så får du også formidlet en del du trenger å formidle [til de med språkutfordringer]. De bruker translate og har gjerne noen andre til å oversette. Jeg har analfabeter som jeg kommuniserer kjempebra med. For de har andre som skriver for seg. Jeg klarer å få den informasjonen som jeg trenger, det er kjempepositivt. Det er lettere for hjelpere å bistå, ektefelle for eksempel, kan hjelpe i sakene.

De med språkutfordringer trekkes frem av veilederne som en av gruppene med flest utfordringer når det gjelder bruk av DAP. Likevel mener altså mange at DAP forenkler kommunikasjonen også med denne gruppen. Selv om denne gruppen kan ha behov for flere møter, ofte med tolk, kan de likevel svare på enkle spørsmål i dialogen, og DAP gjør det enklere å gi beskjed om møtetidspunkter og lignende. Videre kan det å få inntrykk av språknivået til brukeren i forkant av møtet signalisere behovet for tolk. En veileder trekker frem at DAP gjør det lettere for brukerne å si ifra at de ikke forstår:

Det er mer «jeg forstår ikke», og da setter man opp et møte med tolk. Det er lett å skrive [i DAP] at de trenger tolk.

Språkutfordringer trenger altså ikke være et stort hinder i seg selv. Likevel kan det gjøre dialogen utfordrende, særlig i kombinasjon med andre faktorer. For eksempel trekker et par av veilederne frem at nyankomne innvandrere og flykninger kan ha større utfordringer fordi de i tillegg til språkutfordringer også mangler digitale ferdigheter og systemforståelse.

Innsatsgruppe og ytelse

Mange av veilederne forteller at de ulike innsatsgruppene har behov for ulik oppfølging. Flere mener at brukere med standard og til en viss grad situasjonsbestemt innsats i større grad kan følges opp digitalt. Ofte er dette ressurssterke brukere som ikke er registrert over lang tid og som mottar dagpenger. Under koronapandemien gjelder dette mange brukere som har blitt permittert, men som har en jobb å gå tilbake til. For denne gruppen brukere er ikke fysiske møter nødvendige i like stor grad, og det kan være tilstrekkelig med digital kommunikasjon og enkel informasjon i dialogfunksjonen.

De jeg har møter med ansikt til ansikt er gjerne de med noen helseutfordringer og språkutforinger. De som er formidlingsklare og/eller er i deltidsstillinger, eller ikke funnet jobben sin enda, de havner ikke i møter lengre. De har stort sett bare digital oppfølging.

Dersom brukere mottar AAP og for eksempel er i medisinsk behandling, blir DAP lite brukt. Enkelte brukere kan være så syke at de ikke klarer å ta i bruk planen, mens andre kan være under oppfølging av andre instanser, og trenger ikke oppfølging fra NAV-veileder i en periode. Dette gjelder også personer med rusproblemer. DAP kan også bidra til å avdekke at brukeren har behov for mer eller en annen type oppfølging, eller eventuelt medisinsk behandling. Fordi veilederen har hyppigere kontakt med brukerne gjennom DAP, kan det være lettere å fange opp tilfeller der brukerne ikke svarer eller er unnnvikende. En veileder mener derfor at DAP er et godt verktøy på tvers av innsatsbehov fordi det gir et bedre inntrykk av hvem som trenger ytterligere oppfølging.

Det er et godt verktøy på tvers av innsatsbehov. Skiller kjapt ut de som trenger mer hjelp enn det som kan skje digitalt. De som er veldig sjuke som ikke svarer. Kan være lagt inn et sted, eller noe annet. Da må vi prøve å være litt mer på, høre hvordan det går. Det med ikke svar er jo også et svar.

For brukere som etter hvert skal i aktivitet og som skal eller er i ulike tiltak, arbeidstrening eller lønnsstilskudd brukes DAP i større grad, både aktivitetskort og dialogfunksjon.

Annet

Veilederne nevner også enkelte andre faktorer som kan påvirke i hvor stor grad brukerne er komfortable med DAP. For eksempel kan utdanningsbakgrunn og tidligere yrkeserfaring påvirke brukerens digitale kompetanse og hvor mye erfaring vedkommende har med bruk av digitale tjenester. Et par veiledere trekker frem brukere med høyere utdanning som ressurssterke og mener disse lettere tar i bruk planen og bruker den mer aktivt.

Videre peker flere av veilederne på at personer med lese- og skrivevansker kan oppleve det som utfordrende at informasjon og dialog i større grad blir digital og skriftlig. Disse brukerne kan være mer komfortable med dialog over telefon eller i fysiske møter. På samme måte som de med språkutforinger, kan imidlertid disse brukerne også få hjelp av eget nettverk.

Flere av veilederne peker også på at kommunikasjon i DAP ikke bare er et middel til å gi og motta informasjon, men også en del av kartleggingen av brukerens situasjon og behov. Å se hvordan brukerne skriver og tar i bruk digitale tjenester, kan være viktig informasjon i videre oppfølging.

De kan skrive til oss, sende melding, det er også god kartlegging. Vi kan se på hvordan de kommuniserer og skriver. Vi fikk ikke så mye skriftlig før. Det å se skriftspråket kan si mye om skrivefeil og setninger, norsknivå. [...] Vi vurderer ikke hele mennesket utfra hva de skriver. Men man kan få et inntrykk av skriveegenskaper, dysleksi, hvordan du er som personer. Det er et utgangspunkt for å klarlegge.

Ikke-digitale brukere

Som nevnt over er det en rekke grunner til at visse brukere og brukergrupper kan ha utfordringer i bruken av DAP. Ifølge veilederne kommer dette ofte til uttrykk ved at

brukerne ikke svarer på meldinger, eller at de dukker opp fysisk på NAV-kontoret for å få hjelp. For noen medfører utfordringene et behov for litt ekstra oppfølging eller opplæring hvordan man bruker tjenesten, mens det for andre er nødvendig å finne alternativer til DAP. Det er også enkelte brukere som har reservert seg mot digital kommunikasjon eller som har lite tilgang til internett fordi de for eksempel ikke har et fast bosted.

Når det gjelder den lille gruppen brukere som ikke kan eller vil kommunisere digitalt, kan dette medføre en del ekstraarbeid for veilederne. Fordi møter, referater og aktiviteter uansett skal registreres i planen, blir dette ofte gjort dobbelt opp.

Noe av den største utfordringen er at vi har en del brukere som ikke har min-id, som ikke får logget inn, noen har registrert seg i reservasjonsregistrene. Enten fordi de ikke kan det eller er i en situasjon der de ikke har orden på det. [Det] kan føre med så mye jobb [...]. Du legger opp til telefonsamtaler og møte, men du må også legge til i planen og oppdatere planen. Hvis ikke ser det ikke ut som vi gjør noe, og så må vi i tillegg sende i posten. Vi kan ikke droppe å gjøre det. Da blir det dobbelt arbeid.

Veilederne forteller imidlertid at de aller fleste brukerne klarer å bruke planen dersom de får opplæring. Flere veiledere forteller at de går gjennom DAP i møtene og viser hvordan brukerne for eksempel kan sende melding til veileder eller legge inn et aktivitetskort.

Ved ett kontor har de startet med kursdager der de viser fram og forklarer brukerne hvordan de kan benytte de digitale tjenestene. De ser på den måten også hvilke brukere som de bør følge opp på annen måte.

Alle som ikke har tatt i bruk DAP ble kalt inn på digilab – de ble påmeldt en gruppeaktivitet med 20 min felles informasjon. Vist frem DAP, hvordan man skal bruke den, arbeidsplassen.no og andre ting som vi har vurdert som er viktig for brukeren å vite om. Så har vi fått bærbare pc-er sånn at brukeren kan logge seg inn og få hjelp til å registrere. Sånn at vi kan fange opp de som har problemer med å bruke digitale hjelpemidler.

4.2.2 Prioritering av de med størst behov

Gjennomgangen over tydeliggjør at ulike brukergrupper har ulike behov for oppfølging. Selv om mange brukere er relativt selvgående og kan klare seg med enkel digital oppfølging, er det også brukere som på grunn av ulike faktorer som alder, språkutfordringer, mangel på digital kompetanse, sykdom eller mer komplekse utfordringer kan trenge tettere oppfølging gjennom ulike kommunikasjonskanaler. Et av formålene med DAP var å effektivisere kommunikasjonen med brukere som ikke trenger så tett oppfølging, for å frigjøre tid til de som trenger mer.

De fleste veilederne vi har intervjuet mener at DAP har frigitt tid som kan bruke til å følge opp tettere de som har størst behov for det. En veileder mener at DAP i stor grad har bidratt til dette:

Ja! Helt definitivt, klart, ja. Fordi aktivitetsplanen er som sagt – de som er sjøldrevne, de gjør det de skal gjøre i aktivitetsplanen. Jeg kan sette dem litt til side, har en innsjekk med dem i ny og ne for å se om det går greit, hva kan jeg bidra med osv. Så kan jeg få fokusere på dem som virkelig ha behov.

Flere veiledere forteller at de med DAP har mer oversikt over brukerne, og at de lettere kan prioritere hvem som bør følges opp tettere i en periode. Ved hjelp av arbeidslisten i DAP kan de sette opp egne prioriteringer heller enn å ha faste oppfølgingspunkter på alle brukere slik det var før. Dette fører til at de ikke bruker like mye tid på brukere som i stor grad er selvgående, mens de heller har flere møter og mer oppfølging med brukere som har behov for det. En veileder forteller for eksempel at vedkommende har mer tid til samarbeidsmøter knyttet til svakere brukere nå enn før.

En avdelingsleder forteller at de har sett konsekvenser av dette på avdelingsnivå ved at de har kunnet omdisponere bemanning fra å jobbe med mottak og innledende kartlegging til å jobbe med arbeidsrettet oppfølging.

Noen få veiledere er usikre på om DAP har fått en slik effekt, eller mener den ikke har det. Enkelte forteller at DAP fortsatt er relativt nytt, og at det gjenstår en del arbeid før både veilederne og brukerne har tatt det i bruk på best mulig måte. Andre mener det er vanskelig å skille effekten av DAP fra andre omorganiserings- og digitaliseringsprosesser, både i NAV generelt og på det enkelte kontor.

Enkelte veiledere forteller at de hele tiden har prioritert oppfølging av brukere med behov for litt ekstra, men at dette i perioder har vært svært belastende og tidkrevende. Selv om innføringen av DAP dermed ikke fører til endringer i brukeroppfølgingen, har det like fullt positive virkninger for veilederne:

Det er nok mest at jeg får det litt mer romslig og det blir mindre fare for at jeg brenner meg ut. For det skjer i NAV. Det frigir også tid til at jeg kan hjelpe kollegaer. Vi blir mer fleksible internt på avdelingen – hele arbeidsmiljøet blir bedre. Jeg tror aldri at jeg har latt min mangel på tid gå ut over brukere – jeg har heller brent lyset i begge ender selv.

Enkelte veiledere peker imidlertid på dialogfunksjonen og mener at veilederne får et så stort antall henvendelser at de ikke får frigjort tid til å prioritere brukerne med størst behov:

Nei ikke helt. Fordi den åpner jo for at alle og enhver kan skrive til veileder, «vil ha hjelp med ditten og datten». Det er ikke nødvendigvis de som skriver vi tenker har størst behov.

Dette gjelder likevel et fåtall av veilederne, og det virker som om de fleste mener DAP gjør det lettere å prioritere brukere med størst behov og å tilpasse oppfølgingen individuelt.

Det å skulle tilpasse oppfølgingen mer etter den enkelte bruker fører også til noen endrede kompetansebehov. Veilederne opplever at de i større grad enn tidligere må vurdere hva slags oppfølging den enkelte har behov for og deretter tilpasse oppfølgingsløpet, informasjon og kommunikasjonskanaler etter dette. En veileder beskriver det slik:

Kompetanse på å se når det er behov for hva, se mennesket. [...] den gruppa jeg jobber med er det lettere å se hvem som trenger mer hjelp enn tidligere. Før sendte man et brev, fikk ikke svar osv. Nå er det mer svarpress fra deres side, ser jo når de har åpna ting og lest ting. Så da må de svare. Så klarer å plukke ut de som trenger mer.

5 Konsekvenser for brukeroppfølgningen

I forrige kapittel diskuterte vi hvordan innføringen av DAP har påvirket veiledernes kommunikasjon med brukerne. Vi så på hvilke kommunikasjonskanaler veilederne bruker og hvordan DAP fungerer i møte med ulike brukergrupper. I dette kapitlet ser vi på hvilken betydning DAP har hatt på kvaliteten i brukeroppfølgningen mer generelt. Først gjennomgår vi veiledernes oppfatninger av hva god kvalitet i brukeroppfølgning er, før vi ser på hvordan DAP har påvirket dette. Til sist ser vi på noen forutsetninger for at DAP skal kunne bidra til god kvalitet.

5.1 Kvalitet i brukeroppfølgningen

For å kunne vurdere hvordan innføringen av DAP har påvirket kvaliteten i brukeroppfølgningen, er det først nødvendig å konkretisere hva kvalitet i brukeroppfølgningen egentlig er. I kapittel 2 drøftet vi noen hypoteser om dette. I intervjuene var det særlig fire temaer som gikk igjen når NAV-ansatte skulle definere kvalitet: 1) Dialog og brukermedvirkning, 2) individuell tilpasning, 3) treffsikkerhet og 4) progresjon og resultater.

Det å ha en god dialog mellom veileder og bruker ble trukket frem av mange som svært viktig. En slik dialog bør være preget av tillit og at begge parter er aktive. Flere understreker viktigheten av at bruker får en følelse av eierskap til egen plan og eget oppfølgingsløp og at veilederen klarer å skape en motivasjon hos bruker. Flere omtaler god oppfølging som et «samarbeid» mellom veileder og bruker. Som en veileder sa «vi klarer ikke få folk ut i jobb uten at de vil det selv».

Mange understreker at brukerne skal føle seg sett og hørt, og at det er viktig å møte alle brukere med respekt – uavhengig av situasjon og forutsetninger:

Jeg synes noe av det viktigste er at vi har god dialog med brukeren, sikrer god brukermedvirkning – hører hva er det bruker selv mener, hva han eller hun mener man trenger.

Dette innebærer å ta seg tid til å lytte til brukeren og høre på hva deres eget mål er. Her er det også viktig at brukerne kan komme med innspill til avtalte aktiviteter og at de kan si ifra dersom de mener et samtalereferat ikke stemmer med det som ble sagt i møtet.

Det andre elementet mange trakk fram var det å kunne tilpasse oppfølgingsløpet til den enkelte brukers behov. Flere påpekte at man ikke kan gjennomføre det samme løpet for alle, men at man må kartlegge brukerens situasjon godt slik at man kan gjøre en helhetsvurdering.

Kvalitet betyr jo å gjøre en god vurdering av hva den enkelte har behov for. Gjøre en helhetsvurdering av livssituasjonen. Tror vi glemmer det av og til. Det vi kaller standardinnsats, osv – det er en uting at vi inndeler etter innsatsbehov. Vi må klare å gjøre individuelle vurdering.

Flere veiledere understreker at man ikke kan ha et altfor snevert fokus på jobb, men at det er viktig å få oversikt over hele livssituasjonen til brukeren fordi utfordringer på ulike livsområder kan påvirke hverandre.

For det tredje peker flere av informantene på treffsikkerhet som viktig. Dette innebærer, som en veileder formulerte det, «riktig tjeneste til riktig tid på riktig måte – ikke for mye og ikke for lite». Treffsikkerhet henger tett sammen med individuell tilpasning. Her

understreker flere at man ikke skal sette i gang en aktivitet for aktivitetens egen skyld, men at det må være en mening bak det man gjør:

Jeg tenker at alle skal ha en aktivitetsplan hvor det ligger inne aktiviteter, men det er ikke noe vits i å legge inn noe bare for å få opp tallene – det må være en mening bak og realistisk.

Til slutt peker også mange av informantene på at kvalitet innebærer en viss progresjon og å oppnå resultater. For eksempel trekker flere frem at det er viktig å få bruker i aktivitet, og at man oppnår det man har blitt enige om å gjøre. Det er viktig at man skaper fremgang og at man nærmer seg en avklaring, og eventuelt en overgang til for eksempel jobb eller utdanning. Her trekker et par av veilederne frem at det er viktig å være aktive på vegne av sine egne brukere, for eksempel ved å aktivt jobbe med å matche brukere med ledige stillinger. Også i saker der bruker er i behandling over lengre tid er det ting veilederen kan gjøre parallelt for å utnytte tiden godt og skape fremgang.

De fleste vi har intervjuet mener at definisjonen av hva kvalitet i brukeroppfølgingen er ikke har blitt endret eller påvirket av DAP. Elementene nevnt over er fortsatt sentrale i god oppfølging. Likevel mener noen at innføringen av DAP har ført til at man i større grad ser at man også kan yte god kvalitet gjennom digital kommunikasjon:

Mange brukere kan vi følge ganske tett ved digital kommunikasjon. Før har man tenkt at det var en mindreverdige løsning, en nødløsning. Det er flere og flere som setter pris på den måten å kommunisere på det har nok vært en endring, før og etter innføring av DAP.

Enkelte andre peker på at det har skjedd en endring i brukeroppfølgingen og at man har beveget seg bort fra et fokus på tall og kvantitet (for eksempel hvor ofte man møter brukerne) til et fokus på innhold og kvalitet (mening med og innhold i møtene). Selv om flere mener dette er en del av en større endring i NAV som ikke nødvendigvis er knyttet til DAP, så mener også enkelte at innholdet i brukeroppfølgingen blir mer synlig i DAP:

Nå er vi mer fokusert på innholdet i det vi gjør. Og hva det fører til. Enn å telle. Man kan ha hatt oppfølgingsintervall hver 3. måned uten at det skjer noen ting og allikevel ha oppfylt de gamle krava. Men nå blir det mer synlig, så nå blir innholdet mye viktigere. Har gått fra kvantitet til kvalitet på en måte.

5.2 Hvordan påvirker DAP kvalitet i brukeroppfølgingen?

5.2.1 Dialog og brukermedvirkning

Mer direkte dialog og økt brukermedvirkning er et viktig formål med DAP. Som vi tidligere har nevnt, bidrar DAP både til hyppigere dialog mellom veileder og bruker og til at bruker får mer innsyn i og eierskap til egen plan.

Vi finner at veilederne stort sett er samstemte i at DAP bidrar til mer brukermedvirkning. En veileder sier at ordet «brukermedvirkning» har vært brukt i NAV lenge uten å egentlig ha noen praktisk betydning. Det er først med DAP at man har fått muligheten til å jobbe aktivt med dette. Informantene peker særlig på at brukers stemme kommer langt mer til syne i DAP enn den gjorde før. Dette skyldes ikke bare dialogfunksjonen, men også at brukere selv kan legge inn aktiviteter og at de kan komme med innspill og kommentarer til møte- og samtalereferater hvis de føler at noe har blitt misforstått.

Veilederne peker på at oppfølgingen tidligere var svært ensidig, hvor alt gikk fra NAV til bruker, mens det nå er snakk om et samarbeid hvor også brukeren kan mene noe om sin egen plan og eget mål:

Det er viktig å påpeke den viktigste biten, og det er at DAP er veldig transparent mot bruker. Det gjør det enkelt med kommunikasjonen. [...] En ting er å gå på møte, skrive referat og sende i posten. Det var slik det var før. Og det kunne hende at referatet ikke var så bra, og vi har jo noen brukere som ikke er så flinke til å si ifra. Nå kan bruker lese i aktivitetsplanen og kan enkelt sende en dialog dersom noe skulle være feil eller misforstått. Det er det viktigste jeg tror DAP kan bringe, det at det er enkelt for bruker å følge med. Kan være aktiv i sin sak.

Likevel påpeker flere veiledere at brukerne ikke nødvendigvis tar i bruk alle mulighetene for medvirkning som ligger i planen. Selv om de aller fleste benytter seg av dialogfunksjonen, er det mer varierende hvor aktivt de bruker aktivitetskortene. Kun et mindretall av brukerne legger aktivt inn aktiviteter selv:

Vi sliter med at brukeren ikke bruker den aktivt, noen gjør det, men at enda flere kunne brukt den enda mer aktiv. Dialogen bruker de aller fleste. Det her med å opprette egne aktivitetskort, det med å følge opp egne kort, men ofte er det veileder som må sitte å punsje inn det man har blitt enig om i møte. Selv om vi oppfordrer brukerne til selv å gjøre det, ser vi at det ikke skjer.

Flere veiledere opplever at brukerne ikke helt ser poenget med å legge inn aktiviteter eller å registrere jobber de har søkt på. Det er også noe variasjon mellom veilederne i hvor viktig de synes dette er, og enkelte mener at dialogen og muligheten for innsyn som DAP gir er viktigere for å skape god brukermedvirkning.

Det varierer også mellom brukere hvor aktivt de bruker aktivitetsplanen. Slike variasjoner er stort sett knyttet til at enkelte brukere og/eller brukergrupper kan ha utfordringer med å nyttiggjøre seg planen (se avsnitt 2.2.1 om dialog med ulike brukergrupper).

Flere veiledere forteller imidlertid at DAP bidrar til å nå ut til og aktivere brukere som det tidligere har vært utfordrende å få god kontakt med. Dette gjelder for eksempel unge i utenforskap eller personer med fysisk eller psykisk sykdom som det har vært vanskelig å få til å dukke opp på møter på NAV-kontoret. Etter innføringen av DAP mener flere at det har blitt enklere å ha en god dialog med disse brukerne, fordi man kan gjøre det digitalt og de kan kommunisere med veilederen sin hjemmefra. Det å ha etablert en dialog digitalt gjør også terskelen for å komme på et møte lavere.

Informantene understreker imidlertid at det å få til en god dialog og brukermedvirkning også krever noe av veilederne. For eksempel er det viktig at veilederne lærer opp brukerne i hvordan DAP skal brukes og at veilederne følger opp både henvendelser og aktiviteter fra brukeren. Noen av NAV-kontorene vi har vært i kontakt med har gjennomført egne kurs for nye brukere i DAP slik at de får en innføring og hjelp til å komme i gang. En veileder påpeker at man ikke kan kreve at bruker er aktiv hvis ikke veilederen også er det:

Jeg tror de synes det er meningsfullt hvis vi som veiledere er flinke til å benytte planen aktivt. Det er et enormt irritasjonsmoment hvis de blir pålagt å bruke planen masse hvis veileder ikke følger opp. Så veileder må være påkobla – vi må gå foran med et godt eksempel.

5.2.2 Individuell tilpasning og å se helheten i brukers situasjon

Mange veiledere opplever at de har mer informasjon om brukerne og deres situasjon etter innføringen av DAP. Dette er et resultat av både hyppigere dialog og at brukerne har blitt mer aktive i egen sak.

Flere veiledere er opptatt av at man som veileder må se på helheten i brukers situasjon og tilpasse oppfølgingsløpet deretter. Dette stiller store krav til veilederne om å tilpasse oppfølgingen etter de enkeltes behov:

Store krav til veileder på å være god på oppfølging. Ikke bare arbeidsretta, men også å se det menneskelige. Noen trenger mer bekreftelse enn andre. Noen trenger svar raskt, mens andre ikke har det forholdet til tid. Så det å være såpass menneskekjenner – fange opp ting som ligger mellom de digitale linjene.

Som tidligere nevnt, kan det at veilederne i større grad tilpasser oppfølgingen til den enkelte brukers behov føre til at de prioriterer de med størst behov for oppfølging. Det å gjøre individuelle tilpasninger innebærer altså både å prioritere mellom brukere ut ifra hvilket oppfølgingsbehov de har og å tilpasse selve innholdet i oppfølgingen slik at man kan aktivere og motivere den enkelte bruker på en god måte.

For å få til det siste, er det flere veiledere som forteller om kreativ bruk av DAP og aktivitetskort for å stimulere til aktivitet eller motivasjon hos bruker. En veileder som jobber med unge brukere, forteller for eksempel følgende:

Vi måtte jobbe mye med ungdommens eget ståsted, skape forståelse for at vi ser deg og bygge opplegget på noen interesser de hadde. Vi la inn noen aktiviteter på ting man ellers ikke holder på med, for eksempel musikk, film, kjøkken, praktiske oppgaver. Vi passet på å få det inn slik at de allikevel måtte bruke planen. De kan skrive om ting de finner motiverende. Og så skal vi bruke det videre. Det har nok vært lærerikt for avdelingene – når vi får det til hos de som står lengst unna, så kan vi få det til ellers og. Medvirkning skaper motivasjon.

Samme veileder forteller også at de la inn som aktivitet i planen at ungdommene skulle skrive en evaluering av hver uke som veilederne deretter måtte gi respons på og svare ut. Dette var en god måte å opprettholde tett dialog på, samtidig som ungdommene fikk fortelle om opplevelser og hva de var opptatt av med egne ord.

På ett område har imidlertid DAP store begrensninger knyttet til det å se helheten i brukernes situasjon. Ifølge mange veiledere blir begrensningene knyttet til taushetsplikt om kommunale/sosiale tjenester særlig synlige i DAP, og det kan være forvirrende for brukerne. For brukeren som mottar sosialhjelp er ikke dette noe som oppleves separat fra den arbeidsrettede oppfølgingen. Det å motta sosialhjelp kan være relevant for den arbeidsrettede oppfølgingen og omvendt, og begge deler diskuteres i samtaler og møter med NAV-veilederen. En veileder beskriver det slik:

Hvis de har problemer som gjelder både arbeidsretta [oppfølging] og sosialhjelp og har hatt et møte der begge ting er diskutert sammen, så kjenner de seg ikke igjen i møtereferatet de får i DAP. Så savner de en del av temaene de tok opp og vi må forklare dem at referatene rundt det er et annet sted.

Flere veiledere mener at dette er en utfordring ved DAP. Likevel varierer det hvor alvorlig de synes det er. Enkelte forteller at de løser problemet ved å bruke andre ord enn «sosialhjelp», men at dette er en midlertidig løsning. Andre mener dette er et stort

problem, og en veileder går så langt som å si at «*det er skammelig, det er pinlig og det er feil overfor brukerne*».

Selv om mange ser det som en utfordring at opplysninger knyttet til sosialhjelp ikke kan inngå i DAP, er aktivitetsplanen likevel en forbedring fra slik det var tidligere. En informant sier:

I dag skal vi legge inn alt som ikke er taushetsbelagt inn i aktivitetsplan, så informasjon om aktivitet, behandling, besøk lege, osv, skal inn i aktivitetsplanen. Det gjør at veilederne har bedre oversikt over hva som er gjort i saken til den enkelte bruker.

En annen informant forteller at de har deltatt i et prosjekt om oppfølging av sosialhjelpsmottakere. En del av prosjektet og utviklingsprosessene i etterkant har gått ut på hvordan DAP kan brukes også i oppfølgingen av denne gruppa. Informanten forteller at DAP nå er en naturlig del av hverdagen også i oppfølgingen av sosialhjelpsmottakere og at dette bidrar til at arbeidsdelen av NAV og sosialtjenesten kan samarbeide bedre.

5.2.3 Treffsikkerhet

Når det kommer til hvorvidt DAP bidrar til bedre treffsikkerhet i brukeroppfølgingen, finner vi noe mer uenighet blant veilederne. Noen mener det klart bidrar til mer treffsikkerhet, mens andre er mer tvilende.

De som mener at DAP kan bidra til mer treffsikkerhet og at man i større grad setter inn riktig tiltak til riktig tid, mener dette er et resultat av at de blir raskere og bedre kjent med brukerne gjennom DAP. Særlig trekker mange frem at DAP er godt egnet for å gjøre raske innledende avklaringer og kartlegginger av brukernes situasjon, noe som gjør at man har den nødvendige informasjonen tidligere i oppfølgingsløpet enn før.

Jeg tenker særlig for de som jobber på kartlegging [egen avdeling]. De har behov for å ta en vurdering av hva de har behov for, hvor de skal hen. Jeg ser i dialogen når de kommer til meg at de har fått svar på alt de har behov for i én utsending. [...]. Hvis du stiller gode spørsmål i dialogen, får du gode svar tilbake.

Det samme gjelder også videre i oppfølgingsløpet. Det at DAP bidrar til tettere og hyppigere kontakt mellom veileder og bruker, gjør at veilederen lettere kan fange opp endringer hos bruker eller at bruker kan beskjede dersom et tiltak eller andre deler av oppfølgingen ikke fungerer. Dette kan gjøre det lettere å justere underveis, og på den måten ivareta og forbedre treffsikkerheten.

Flere mener også at økt brukermedvirkning gir bedre treffsikkerhet fordi brukernes egne ønsker og behov blir mer synlige og i større grad tatt hensyn til enn tidligere.

Ja det synes jeg. Og det speiler brukerens behov og ønsker, kommer tettere på bruker. Ikke bare sender av gårde brukeren, det skal være en grunn til det og brukeren skal ha fått informasjon og mulighet til å velge.

Likevel er det også flere som mener at DAP ikke har noen særlig innvirkning på treffsikkerheten i brukeroppfølgingen. Dette begrunnes blant annet med at digital kommunikasjon kan være utilstrekkelig for å gjøre grundigere behovskartlegginger:

Det er ikke alltid det er lett å identifisere behov og kartlegge hvis det kun er ren digital dialog, jeg har prøvd det, det har ikke fungert. Det er ikke alt som kommer frem i digital dialog, men som dukker opp når man endelig tar den telefonen eller møte med bruker.

Enkelte mener også at økt digital dialog faktisk kan være et hinder for å bli godt nok kjent med brukerne eller å kunne gå dypt nok inn i den enkelte brukers utfordringer og behov. Dette er likevel et fåtall, og de fleste virker å mene at digital kommunikasjon også er nyttig, men at det kan være utilstrekkelig for å oppnå god treffsikkerhet.

Andre trekker frem at selv om god dialog og brukermedvirkning er positivt, er ikke dette nok for å oppnå god treffsikkerhet. Dette avhenger derimot av at det er gjort en god kartlegging, at veilederen har god kompetanse og at både veileder og bruker er oppdatert på hvilke muligheter som finnes. På spørsmål om DAP bidrar til bedre treffsikkerhet, sier en veileder følgende:

I utstrakt grad kan jeg si ja, men det henger sammen med kartlegginga. Lettere å gjøre en god kartlegging. Men akkurat det å velge riktig tiltak går fortsatt på kompetansen hos veileder.

Flere veiledere mener at treffsikkerheten i brukeropfølgingen har blitt bedre, men at dette er et resultat av en bredere metodeutvikling. Her trekkes det frem at det har blitt et økt fokus på planlegging og langsiktighet i oppfølgingen. En veileder mener for eksempel at man før la brukere litt til side mens de var i et tiltak eller i behandling, mens man nå prøver å jobbe parallelt og forberede hva som skal skje etter at tiltaket eller behandlingen er gjennomført. Dette kan skape mer fremgang i oppfølgingsløpet og motvirke lange ventetider. Imidlertid trekker også et par veiledere frem at treffsikkerhet også påvirkes av eksterne faktorer som verken er knyttet til veiledernes kompetanse eller kommunikasjon med brukeren. Slike faktorer kan for eksempel være tilgjengelige tiltak, antall tiltaksplasser, tilgjengelig utdanningstilbud og lignende.

Alt i alt virker det som at veilederne i liten grad mener at DAP bidrar til bedre treffsikkerhet i seg selv. Likevel kan bedre treffsikkerhet være en konsekvens av at DAP gir bedre dialog, mer brukermedvirkning og bedre oversikt over oppfølgingsløpet og brukerens situasjon. Til slutt trekker også enkelte veiledere frem at DAP gjør det enklere å ivareta treffsikkerheten i tilfeller der en bruker eller sak flyttes fra en veileder til en annen:

Det kan hende at det hjelper i sakene der saker går fra en veileder til en annen. For eksempel fra ungdom til voksen. Så hjelper Modia til å få fremstilt prosessen så langt. Du kan bla deg tilbake og se aktivitetskortene. Se dialogen ligge der. Hvis jeg tar over en sak som ny veileder, så vil Modia bidra til at jeg blir mer treffsikker.

5.2.4 Progresjon og resultater

En av fordelene med DAP som svært mange veiledere trekker frem, er at dialog og informasjonsinnhenting blir raskere og mer effektivt. Dette gjelder både kartlegging og avklaring innledningsvis og i kommunikasjonen videre i oppfølgingsløpet. Flere veiledere forteller at dette er en stor kontrast til slik det var tidligere, da kommunikasjonen via brev og telefon gjorde at ting tok lenger tid og at dialogen lettere kunne stoppe opp hvis man ikke fikk svar fra eller fikk tak i brukeren.

Det er mye lettere... får svar på ganske mye i de spørsmålene brukerne må svare på innledningsvis. [...] Der du før fikk noen inn, så måtte man planlegge samtale, så passa ikke det, så møtte de ikke... kunne ta et par måneder, mens nå tar det to dager.

Det at kommunikasjonen går raskere bidrar også til at man klarer å skape og opprettholde en viss kontinuitet og fremdrift i oppfølgingen. I tillegg er det flere veiledere

som mener at det også bidrar til at man ender opp med det riktige resultatet for den enkelte bruker raskere:

Det er lettere å følge brukere til uførepensjon, og det er lettere å følge dem til jobb. Det er lettere å følge dem til det riktige – for det er ikke alle som skal tilbake i full jobb. Mange skal jo til uførepensjon. DAP hjelper å gjøre de rette vurderingene raskere.

Enkelte veiledere trekker særlig frem brukere som mottar AAP og at det har blitt viktigere å jobbe raskere med denne gruppa etter at regelendringen om kortere maksimal AAP-periode kom i 2018. En veileder forteller at det er lettere å vise frem planen som en tidslinje slik at brukerne får en god visuell fremstilling av hvor god tid de har. På den måten kommer ikke sluttdatoen for ytelsen som en overraskelse. Dette hjelper også veilederne å komme frem til en arbeidsavklaring innen ytelsen opphører.

På samme måte som med treffsikkerhet, er det imidlertid også her noe uenighet mellom informantene om hvor mye DAP bidrar. En del understreker også her at DAP kun er et verktøy, og at hvorvidt det fører til progresjon og resultater avhenger av hvordan veilederne tar det i bruk og om man klarer å få brukeren til å være aktiv i egen sak. For brukere som har lav digital kompetanse, dårlige språkkunnskaper eller lite systemforståelse kan utstrakt bruk av DAP føre til mindre fremdrift i oppfølgingen.

Enkelte trekker også frem at profileringen som plasserer brukerne etter innsatsgruppe – og som i de fleste tilfellene fører til raskere kartlegging og avklaring i starten av oppfølgingsløpet – i enkelte tilfeller kan føre til at brukere blir plassert i feil innsatsgruppe. Hvilken innsatsgruppe man plasseres i bestemmer hvor tett oppfølging man får. En veileder forteller at hvis en bruker først er feilaktig kategorisert som «standard innsats», kan det ta lang tid før man oppdager denne feilen. På dette punktet mener veilederen at det var nyttig å møte alle brukerne hver tredje måned, slik det var før.

5.3 Forutsetninger for kvalitet

Den kvalitetsdimensjonen som ifølge informantene blir mest direkte påvirket av DAP, er den som har å gjøre med dialog og brukermedvirkning. De andre dimensjonene er derimot resultater av at man nettopp oppnår tettere og hyppigere dialog og bedre medvirkning. Slik kan man si at dialog og brukermedvirkning både er en *virkning* av DAP og en *forutsetning* for å oppnå god kvalitet på andre områder og å utnytte det fulle potensialet som ligger i DAP.

Det finnes imidlertid også andre forutsetninger for at DAP skal kunne bidra til økt kvalitet i brukeroppfølgingen. Som tidligere nevnt mener svært mange at det er viktig at både veilederen og brukeren er aktive og bruker planen aktivt i oppfølgingen. Videre peker mange på at det er viktig å bruke verktøyet riktig, for eksempel at den enkelte brukers plan er oversiktlig og at informasjon og dokumentasjon legges på de riktige stedene. Uten dette blir det vanskelig å utnytte potensialet som ligger i aktivitetsplanen:

Alt avhenger av kvalitet. Du kan ha alt mulig av verktøy, men du blir ikke snekket av det. Kvaliteten avhenger av hvor flinke vi er til å bruke det, hvor kvalitetsbevisste vi er, at vi dokumenterer på riktige plasser, hvor strukturert man er. Så lenge vi bruker det slik det er tenkt å bruke det, får med alt det bruker sier, er tydelige på hva som er målet med samtalen, osv. Da er det et kjempeverktøy. Men bruker vi det ikke rett blir det ikke bedre kvalitet.

For at DAP skal bli et enda bedre verktøy er det også flere veiledere som mener at funksjonaliteten må bli enda bedre. Særlig understreker de viktigheten av at alt samles på samme sted, og at man ikke må jobbe i flere systemer parallelt. Veilederne etterspør at vurderinger av bistandsbehov og arbeidsevne kommer inn i planen. Dette vil gjøre det mer oversiktlig for veilederne og føre til at ulike deler av NAV blir mer samkjørte. For brukerne vil det også føre til mindre forvirring dersom NAV fremstår som «ett NAV» og hvor aktivitetsplanen er en felles inngang til samtlige deler av brukerløpet.

Til slutt nevnes en del rammebetingelser som viktige forutsetninger eller faktorer som kan påvirke kvaliteten i brukeroppfølgningen. For eksempel legger flere veiledere vekt på det å ha god nok tid. Selv om DAP kan gjøre oppfølgingen mer effektiv, legger den også opp til en tettere oppfølging av hver bruker. Dersom veilederne skal kunne ta i bruk systemet slik det er ment, krever det derfor at de har tid til å gjøre dette og at de ikke har alt for store brukerporteføljer. Andre slike faktorer, som også er nevnt tidligere, er tilbudet av tilgjengelige tiltak og hvilke muligheter som veiledere og brukere kan benytte seg av. Til slutt understreker også flere veiledere at de jobber innenfor et regelverk og er nødt til å forholde seg til dette.

6 NAV-kontorene og eierperspektivet

En av problemstillingene i prosjektet har vært hvordan DAP eventuelt påvirker og blir påvirket av NAV-kontorenes organisering og prioriteringer. I dette kapitlet diskuterer vi hvordan DAP har påvirket organiseringen ved kontorene, og om de har noen interne retningslinjer for bruken av DAP.

Vi ser deretter på hvordan ledere i organisasjonen benytter informasjon fra DAP i prioritering og styring på kontoret, resultatoppfølging og kontroll, samt betydning av DAP for de andre kvalitetsdimensjonene fra et eierperspektiv: Omdømme og flere i jobb.

6.1 Organisering og bruk av DAP på NAV-kontorene

DAPs påvirkning på organisering

Det varierer mellom NAV-kontor og mellom avdelinger hvordan arbeidet organiseres og hvordan brukere fordeles mellom veilederne. Ved de fleste NAV-kontorene vi har gjennomført intervjuer, har organiseringen i liten grad blitt direkte påvirket av DAP. Det vil si at innføringen av DAP ikke har ført organisasjonsendringer i seg selv. Likevel er det flere informanter som forteller at deres kontor eller avdeling har gjennomgått større eller mindre organisasjonsendring i samme periode som DAP ble innført.

Disse endringene har kommet av flere grunner, blant annet på grunn av en endring i generell arbeidsmetodikk (se kapittel 1), et ønske om å forbedre tjenestene, et mål om å bli mer brukerorienterte, for å oppnå bedre arbeidsflyt, eller av hensyn til ressurser. Selv om ikke DAP har vært årsaken til slike endringer, er det noen som forteller at innføringen av DAP og den økte bruken av digitale hjelpemidler har bidratt positivt i prosessen.

Enkelte informanter forteller at de har jobbet med å få større sammenheng mellom de ulike delene av NAV og NAVs ulike tjenester, blant annet mellom statlig og kommunal del av kontoret. Her mener de at DAP har bidratt fordi det er lettere for ansatte fra ulike deler av kontoret å samarbeide om en bruker når alle har tilgang til brukerens aktivitetsplan.

En annen informant fortalte at de gjorde en omorganisering på kontoret for å forbedre kartleggingen av nye brukere:

Det vi gjorde som var helt nytt, var å etablere en kartleggingsavdeling. Og de digitale hjelpemidlene gjorde det lettere. Nå lages planen i kartleggingsavdelingen [først], så sendes den til veileder for oppfølging.

Vedkommende forteller at DAP virker svært godt i en slik organisering, fordi det er lett for veilederne å få oversikt over brukerens sak og hva som har blitt kartlagt så langt når de overtar ansvaret.

Selv om vi ikke får inntrykk av at DAP har ført til store organisasjonsendringer så langt, er det likevel enkelte informanter, særlig i lederposisjoner, som har gjort seg noen tanker om mulighetene DAP gir. En informant forteller for eksempel at de på vedkommendes kontor skal diskutere om man kan oppnå noen stordriftsfordeler ved å organisere brukeroppfølgningen slik at man skiller ut noen oppgaver som egne medarbeidere får ansvar for. Et eksempel på en slik oppgave er å søke inn brukere på tiltak:

Når brukerne søker seg inn på tiltak og de får plassen, da skal det sendes inn noen papirer og det skal gjøres noen ting. Kanskje noen kan ha det som egen

oppgave. En tidskrevende ting, men det er veldig lett å automatisere. Det vil gå fortere hvis én gjør det. Samtidig som det vil frigjøre en del arbeidstid for de andre.

Slike muligheter kommer ikke som en direkte konsekvens av DAP, men DAP vil gjøre det lettere å skille ut oppgaver og samtidig ivareta oversikten over oppfølgingsløpet. Informanten mener det samme kan vurderes for arbeidsevnevurderinger.

En annen mulighet som nevnes er å begynne med veiledningsteam rundt en bruker, altså at hver bruker har for eksempel to eller tre veiledere. Dette er også mulig fordi DAP og Modia gir så god oversikt og gjør det lettere å samarbeide om brukerne. En slik løsning kunne sikret mer kontinuitet i tilfeller av fravær eller utskiftninger. Likevel er det også mange brukere som er avhengige av å forholde seg til én veileder og å utvikle en god relasjon og et tillitsforhold med denne personen. Vedkommende som foreslo dette var ikke sikker på om det var en god idé – eller gjennomførbart – men det viser at de nye verktøyene gir muligheter for å tenke nytt og kreativt rundt organisering og brukeroppfølging.

Interne retningslinjer for bruken av DAP

På de fleste kontorene vi har undersøkt, bruker alle veiledere DAP i større eller mindre grad. På enkelte kontorer blir ikke DAP brukt av veiledere som jobber med sosialhjelp, mens på de fleste kontorene bruker også disse veilederne DAP for å få en oversikt over brukers situasjon. Flere forteller at det er en intern retningslinje at DAP skal brukes, og at man i større grad skal gi oppfølging digitalt.

Både dialogfunksjonen og oppfølgingen av aktivitetsplanen kan skje på ulike måter. Vi spurte derfor informantene om kontoret hadde noen interne retningslinjer for dette. Veilederne forteller at de forholder seg til de nasjonale retningslinjene for DAP, og det varierer mellom kontorene – og mellom hver avdeling – hvorvidt de har egne interne retningslinjer, og i så fall hvilke.

Enkelte informanter forteller at det på deres kontor ikke finnes noen overordnede interne retningslinjer:

Vi har en tanke om at det allerede finnes retningslinjer nasjonalt, så vi prøver å følge dem. Ellers er det forskjellig i avdelingene og teamene, dessverre. Vi jobber med å få det mer likt.

Enkelte forteller også at det finnes ulike maler for samtaler og hva man som veileder skal gjøre i ulike deler av oppfølgingsløpet, men at det i stor grad er opp til den enkelte veileder hvordan disse skal tas i bruk. Andre igjen forteller at de har jobbet med å utarbeide egne retningslinjer for å få bedre kvalitet og likere praksis, enten i teamet, på avdelingen eller ved kontoret som helhet. Et fåtall forteller om ganske klare retningslinjer for bruken av DAP, og at dette følges aktivt opp av ledelsen:

Vi har en oppskrift og en forståelse for det som vi er samla om. Det er ikke opp til hver enkelt [veileder]. Vi har et strengt faglig regime som følger tett på hvordan man gjør det, det er en fordel med å ha mye fagpersoner inne i det som er tett på. De følger opp på detaljnivå med veiledere, tar tak i avvik med en gang. Noen trenger mer rydding og bistand [enn andre].

Interne retningslinjer for bruken av DAP kan omfatte flere aspekter ved brukeroppfølgingen og veilederens arbeidshverdag og -rutiner. Når det gjelder kommunikasjon med brukeren, forteller et par av informantene for eksempel at de har retningslinjer for å bruke klarspråk i dialogen med brukeren, og at meldinger i dialogfunksjonen ikke skal

være så formelle som man tradisjonelt har vært i brev. Flere forteller også om retningslinjer som sier at veilederne skal signere med eget navn slik at kommunikasjonen blir mer personlig og brukeren vet hvem de snakker med.

Alle informantene vi har snakket med viser til målet om at meldinger i dialogfunksjonen skal besvares innen 48 timer, og flere sier at de har et internt mål om å svare raskere enn dette. Enkelte nevner også rutiner knyttet til hvor lenge man skal vente før man purrer på svar fra brukerne og hva man gjør dersom brukerne ikke følger opp avtalte aktiviteter, som for eksempel jobbsøking.

En informant understreker behovet for felles rutiner for hvordan man skal svare brukeren; når man skal undersøke noe selv og når man skal henvise videre. Vedkommende mener det er viktig at brukerne blir behandlet relativt likt mellom veiledere.

Vi prøver å finne en fellesløsning. Det blir dårlig gjort hvis vi ikke har felles rutiner på hvordan vi skal svare. Det er noen [veiledere] som vil prøve å finne ut [undersøke og besvare et spørsmål] og så er det noen andre som vil henvise videre. Da kan man oppleve at brukere sier «jeg fikk svar der» [hos en annen veileder]. Vi prøver å finne beste løsning slik at det skal være likt for brukere.

Flere veiledere forteller videre at de forholder seg til retningslinjer om at alle brukere skal være i aktivitet, altså at de skal ha en eller flere aktive aktiviteter i planen. Videre forteller noen at veilederne skal følge opp utløpte aktiviteter og prøve å rydde unna aktiviteter som har gått ut på dato. Dette bidrar blant annet til å sikre at planen er oppdatert og at det som står i planen er det som gjelder for brukeren på det aktuelle tidspunktet.

På samme måte forteller også enkelte veiledere at de har bestemt internt på kontoret eller avdelingen at veilederne skal være a jour i arbeidslisten og at det skal ligge en oppdatert beskrivelse av brukeren og saken i arbeidslisten. Dette er viktig fordi veiledere i enkelte tilfeller må gå inn i eller overta hverandre saker, og dette blir enklere med en god oppdatering på status i arbeidslisten.

Flere veiledere forteller at man på deres kontor eller i deres avdeling har innført rutiner knyttet til rekkefølge og prioritering mellom oppgavene de skal utføre. På et kontor forteller en informant at når veilederne kommer på jobb, skal de starte med å se på utløpte aktiviteter, så på de som venter på svar i dialogfunksjonen. Deretter går man videre til arbeidslista. På den måten vet man at man går gjennom det som skal gås gjennom. Et annet kontor forteller derimot om en litt annen rekkefølge, hvor de starter med de som venter på svar, før de går videre til utløpte aktiviteter.

Rutiner knyttet til rekkefølge og prioriteringer handler i stor grad om utvikling av arbeidsmetodikk. En informant forteller at de etter innføringen av Modia brukte arbeidslisten aktivt. I arbeidslista kan veilederne sette opp arbeidsoppgaver til seg selv med en frist, slik at de hver dag kan jobbe ut ifra listen med frister for den dagen. Informanten mener de jobbet på denne måten fordi dette lignet på arbeidsmetodikken de hadde hatt med det gamle systemet (Arena). Dette har imidlertid endret seg:

Men vi jobber med metodikk nå, basert på et annet NAV-kontor som har en metodikk der de jobber etter utløpte aktiviteter. Jeg jobber etter arbeidslista og fristdatoer, veldig rigid på det området. Jeg har et veldig greit system som får det til å funke. Jobber ikke så mye etter utløpte aktiviteter, tar det fortløpende. Men den nye metodikken er å jobbe aktivt etter utløpte aktiviteter.

En annen form for interne retningslinjer eller rutiner som enkelte kontorer og avdelinger har innført har som formål å gi bedre oversikt over brukerporteføljen – både til den enkelte veileder og innad i et team eller en avdeling.

Et par av informantene nevner muligheten til å fargekode brukere i Modia, og sier at man har innført interne regler for bruken av slike fargekoder. En veileder forteller for eksempel:

På vårt team har vi laget egne fargekoder. Det gjør sakene mye klarere. Haster er oransje, grønne er helt greie osv. Vi har blitt enig om å ha noe felles der. Hvis noen må inn i andres saker er det veldig greit. Fem fargekoder. Det ligger en del sånn frihet i DAP.

En annen veileder forteller at de på hennes avdeling har en egen fargekode for sosialhjelpsmottakere, sånn at man fort kan se hvem dette gjelder og hvor mange sosialhjelpsmottakere hver veileder har. En tredje veileder trekker frem nettopp muligheten for å fargekode brukere, for eksempel etter om de er i utdanning, på vei mot utføre, trenger ekstra oppfølging eller ikke, men sier at de ikke har avtalt felles retningslinjer for dette ved vedkommendes kontor. På den ene siden kan det variere mellom veiledere hvilke fargekoder de har behov for, men informantene mener likevel det kan være hensiktsmessig å ha noen felles fargekoder slik at man kan få en oversikt på tvers av brukerporteføljene. Dette kan også gjøre det lettere å samarbeide eller i tilfeller der en bruker skal overføres til en annen veileder.

En annen måte å få oversikt over brukerporteføljen på er å ta i bruk mulighetene for å filtrere blant brukerne. Et par av enhets- og avdelingslederne vi har intervjuet har trukket frem dette som noe de jobber aktivt med. Dette innebærer særlig å komme frem til hvilke filtre som er nyttige og innføre rutiner for å bruke dem. En enhetsleder forteller:

Denne uka begynner vi med porteføljesamtaler [med veilederne]. Denne gangen skal vi ha fokus på å utnytte Modia, maksimere utbyttet. Og da skal vi utfordre oss selv med å opprette egne filter med ting vi må følge med på. Så jeg og fagutvikler har snakket om hva slags filter trenger vi, så må alle legge inn det. Så kan de se hva man får ut av det, hvordan vi kan jobbe med det.

Vi har inntrykk av at eventuelle interne retningslinjer i liten grad er bestemt og innført i en ovenfra- og ned-prosess, men at de heller utvikles og innføres som del av en større metodeutvikling- og kompetansehevingsprosess. Enkelte forteller for eksempel at man prøver å oppnå en viss grad av standardisering i bruken av DAP gjennom kompetanseheving og å skape en «kultur for læring». En avdelingsleder forteller at de har en egen kompetansegruppe som har fått avsatt tid til å utvikle felles rutiner og et eget «digitalt opplæringsverksted» der ansatte melder inn det de har behov for å bli bedre på. Avdelingslederen forteller at dette er «en måte å tenke på om skal sørge for at folk jobber på den måten vi ønsker og fange opp de som har utfordringer med dette». Også andre informanter forteller om interne workshops eller fagdager som har handlet om å forstå og utnytte de ulike funksjonene i systemet og å utvikle en felles metodikk.

I enkelte avdelinger og team utvikler også veilederne selv felles rutiner og retningslinjer. For eksempel sier en avdelingsleder følgende:

Innad i min avdeling så har veilederne selv hatt et internseminar for å sikre at de jobber mest mulig likt. Skal vi gjøre det sånn eller sånn? På detaljnivå, så er det noen fargekoder – vi er blitt enige om hva som relevant for dem å sortere på, hvordan bruke arbeidslisten, enige om at en gang i måneden så skal de

filtrere på de som har kort tid igjen av ytelse. For å sikre at ingen plutselig går ut uten at vi har fanget det opp.

Som redegjort for over, er det en viss variasjon i interne retningslinjer for bruken av informasjon fra DAP. Dette må sees i sammenheng med at DAP fortsatt er relativt nytt. Det har vært nødvendig å få en del erfaring med systemet før man fastsetter rutiner eller retningslinjer. Flere informanter forteller at de først nå har kommet i gang med å konkretisere metoder og rutiner og at det er først nå de for alvor ser gevinstene av DAP.

Likevel er det også en balanse mellom retningslinjer og standardisering på den ene siden og skjønnsmessige vurderinger og individuell tilpasning på den andre. Selv om det kan være nyttig for de ansatte på NAV-kontoret å ha felles rutiner og dette kan bidra til likere behandling og oppfølging av brukerne, er det likevel viktig å ta hensyn til ulike veileders personlige «stil». En avdelingsleder trekker frem to veiledere som eksempler, hvor den ene knapt bruker DAP og den andre har blitt svært rutinert i systemet og bruker det aktivt. Begge oppnår imidlertid gode resultater i brukeropfølgingen, blant annet i form av overgang til arbeid. Avdelingslederen sier følgende:

Her må jeg som leder gi litt slingringsrom. Kan ikke pålegge at alle skal gjøre ting likt hvis jeg ser at det fungerer og at brukerne får det de skal ha når de jobber som de alltid har gjort.

6.2 Ressursstyring og kontroll

Ut fra det foregående forstår vi at informasjon fra DAP også kan benyttes av ledere som et verktøy for styring og kontroll.

6.2.1 Prioriteringer/styring på kontor- og avdelingsnivå

Innføringen av DAP og Modia har på ulike måter hatt betydning for prioriteringer og styring internt på NAV-kontorene eller i enkelte avdelinger. Som vi har sett opplever flere veiledere at DAP bidrar til å forenkle og effektivisere brukeropfølgingen – særlig for brukere uten særskilte behov. Dette har for eksempel ført til at veiledere som jobber med denne typen brukere kan ha større porteføljer enn tidligere. Et annet element er at DAP gir brukerne en direkte kanal inn til veilederne sine, noe som har redusert behovet for åpningstider og bemanning i publikumsmottak på NAV-kontorene:

Det at man kan kommunisere og chatte direkte, det har enorm betydning for tidsbruk og tilgjengelighet. Vi har mindre åpningstid i publikumsmottaket. Vi har åpent tre ganger i uken bare en time. Det har stor betydning i forhold til at det har frigjort kapasitet, beskjeder går direkte i stedet for via andre. Det er så mye mer effektivt. Da vi skulle redusere åpningstiden forventet vi at folk skulle bli misfornøyde med at vi reduserte åpningstiden, vi forventet klager, men vi ikke fått noen.

Flere av lederne, særlig avdelingsledere, forteller også at DAP og Modia gir nyttig informasjon som bidrar til deres ledelsesarbeid. En avdelingsleder forteller følgende:

For meg som leder er det et godt verktøy knyttet til ledelse. Jeg kan skaffe meg rask oversikt over brukerportefølje, hvor mange som har aktivitet i DAP, hva slags tiltak brukerne er i. [...] Vi bruker det også til å sette mål i avdelingen – mål om at alle skal ha en avtalt aktivitet i aktivitetsplanen. Nå har vi som mål øke statlige

arbeidsrettede tiltak og det ser vi i aktivitetsplanen, da ser vi om det øker eller ikke.

Videre forteller lederne at systemet gir dem god oversikt over eventuelle utfordringer, enten fordi enkeltveiledere har for stor arbeidsbelastning eller brukerportefølje, eller at det er forbedringspunkter i avdelingen eller ved kontoret som helhet. Dette kan for eksempel være at det er mange brukere som ikke er i aktivitet, som har aktiviteter som utløper snart eller som venter for lenge på svar. En avdelingsleder omtaler sin bruk av DAP som «et sikkerhetsnett og en kontrollfunksjon» som sikrer at veilederne er noenlunde a jour og at brukere ikke faller igjennom. I slike tilfeller kan man sette inn særlige innsatser for å forbedre dette og følge utviklingen i DAP.

Avdelingsledere kan også bruke filtre for å undersøke om man oppnår målene som er satt for ulike brukergrupper. En avdelingsleder sier for eksempel:

Vi bruker det også til å telle hvor mange arbeidssøkere som er under 30, hvor mange er det som er i avtalt aktivitet – det er jo en aktivitetsplikt. Bruker det til å sortere ut hvor mange i min avdeling som kun har medisinsk behandling. For vi ønsker jo parallelle løp – kan være nyttig å ta ut tall der for å se om vi skal fokusere litt ekstra der. Også dagpenger eller tiltakspenger. Der sier man at man skal prioritere tiltakspenger på spesielt tilpassa, men så hadde vi mange på situasjonsbestemt. Så da måtte vi se på det. Er det riktig at de er på situasjonsbestemt, eller burde det vært spesielt tilpasset.

På denne måten bruker de fleste lederne vi intervjuet informasjon fra DAP til å aktivt følge med på produksjonen, prioritere og drøfte internt. Løsningen kan også brukes til å følge opp enkeltveiledere. For eksempel forteller flere avdelingsledere at de bruker aktivitetsplanen og tall fra Modia aktivt i porteføljesamtaler med veilederne. Dersom enkelte veiledere har lang svartid eller en lav andel brukere i aktivitet, kan lederen ta opp dette i samtaler og undersøke om det er rom for forbedring.

Likevel understreker også enkelte ledere at tall ikke er alt, og at det kan være gode grunner til at brukere for eksempel ikke er i aktivitet:

Men tallene er jo også mennesker. Og det må vi ikke glemme. For hvis vi har 50 stk som er under 30 år som kun har medisinsk behandling, så kan det godt hende at det er 25 kreftpasienter og 10 med alvorlige psykiske plager. Så tallene er bare en del av det totale bildet. Så selv om jeg får indikasjoner fra tallene, kan jeg aldri konkludere før vi har diskutert det.

Også andre trekker frem viktigheten av å bruke tallene og oversiktene som utgangspunkt for diskusjon. For å sjekke kvaliteten i brukeroppfølgingen mener også enkelte at det er nødvendig å gå dypere inn i hvordan veilederne jobber med enkeltbrukere:

[Jeg] velger meg ut noen brukere og klikker meg inn og sjekker at det er kvalitet på cv som vi ønsker at det skal være, at det er gjennomført samtaler, at de er journalført, det som står i samtalereferatet, da får jeg et innblikk i hvordan veileder jobber og at bruker får noe som det er en plan over og en mening bak. Så er det ting vi snakker om, vi drøfter jo saker og hører hvor veilederne er hen i tankesettet rundt metodikk.

De fleste avdelingslederne er i større eller mindre grad inne i DAP og Modia for å følge med selv, mens enkelte i større grad overlater dette til fagsjefer og fagutviklere.

Enhetslederne bruker planen i noe mindre grad enn avdelingslederne, og på et mer overordnet nivå. En enhetsleder forteller for eksempel at vedkommende bruker det til å

få et overordnet bilde av arbeidet og til å følge med på trender, for eksempel knyttet til hvor mange brukere som har vært i kontakt med NAV den siste måneden, svartid i dialogen, andelen brukere som bruker digital dialog fremfor telefon og lignende. Vedkommende mener at dette bidrar til oversikt og gjennomsiktighet i organisasjonen, og at det bidrar til at det er enklere å ta ansvar og å ta tak dersom det oppstår problemer eller utfordringer. En annen enhetsleder forteller at informasjonen fra Modia, samt fra avdelingsledernes inntrykk av veiledernes arbeid med planen, også kan bidra til å identifisere mulige kompetansebehov.

6.2.2 Resultater/resultatoppfølging

Vi spurte lederne om i hvilken grad de mener DAP fungerer som et verktøy for at kontoret kan oppnå gode resultater. Som én påpekte – det kommer an på hvordan du definerer resultater.

De fleste mente at DAP gir bedre effektivitet, og dermed høyere produktivitet. Som vi har sett tidligere er det mange av veilederne som oppfatter DAP og de mulighetene som ligger i Modia som ressursbesparende. Det handler både om at de har fått en enkel og rask kommunikasjonskanal til brukerne, og at de har fått bedre muligheter til å strukturere arbeidet. Det er flere av lederne som ser gevinsten av dette.

Hvilke gevinster har DAP gitt? - Det er særlig produktivitet og brukertilfredshet. Jeg mener det er en gevinst med det. Det blir ikke så mye dødtid lenger, når veileder skal prøve å kontakte brukere. Tidligere så måtte du sende et brev og kalle inn til møte, så må du vente noen dager for å se om de får brevet og du er usikker på om de har fått det i det hele tatt, eller om de har åpnet det. Hvis vi sender møteinnkalling via dialog så har vi god anledning til å se om brukere har lest det.

En annen leder sier

Jeg skjønnte ikke hvordan det gikk an å bruke så mye tid på papirarbeid før, det er et stort potensiale, mye besparing i forhold til merkelige oppgaver, brukeropplevelsen og for veileder, og ledere i form av kontrollmulighet.

De fleste knyttet spørsmålet om resultater til muligheten for ressursstyring (som beskrevet over).

Flere av lederne nevnte andelen av brukerne som er i aktivitet, og andelen som er i arbeidsrettet aktivitet, som vanlige resultatmål. Andre måleindikatorer er som nevnt svartid i dialogen, og hvor mange brukere som benytter digitalfunksjonen. Det at leder kan hente ut tall for slike indikatorer på en enkel måte gir et godt verktøy for å følge opp og sikre måloppnåelse, ifølge flere av lederne.

Andre ledere peker på at arbeidsretting av oppfølgingen og brukermedvirkning er to sentrale mål ved DAP, som de også kan følge ved å ta ut informasjon på en enkel måte. Noen av lederne forteller at de har satt konkrete målsettinger for kontoret når det gjelder bruken av DAP.

[...] Og det med å bruke mer det aktivitetskortet som heter jobbretta egenaktivitet. For det er så enkelt som å si – lag en oversikt over ulike bedrifter du kunne tenkt deg praksis i. Eller skriv åpne søknader. Vi kan sette oss mange mål.

Ikke alle lederne er like begeistret for mulighetene som ligger i DAP og Modia. En av dem svarer følgende på spørsmålet om i hvilken grad digital aktivitetsplan bidrar som verktøy for at kontoret skal oppnå gode resultater.

Det er litt ulike meninger om det, du. Når alle sammen er oppe og går og har selvstendige brukere, så er det det. [...] Det er jo et verktøy, men hvor oversiktlig for planlegging og oppfølging det er, det tror jeg vi tenker litt ulikt om.

6.3 Anseelse og omdømme

En god del av informantene våre mener at DAP påvirker NAVs omdømme positivt. De tre faktorene som særlig framheves er tilgjengeligheten, «moderniteten», og åpenheten/transparensen som ligger i DAP.

Tilgjengelighet blir sett på som den viktigste faktoren som påvirker omdømmet, ifølge både ledere og veiledere. Som vi omtalte i kapittel 3 gir dialogfunksjonen en vesentlig høyere tilgjengelighet for brukerne. Ved bruk av telefon (til kontaktsenteret) kan det både være ventetid på å komme fram, og man får ikke direkte kontakt med veilederen sin. En veileder forteller at «da jeg startet i NAV ble brukerne sjokkerte når de klarte å få tak i meg», og flere veiledere opplever nå å få positive tilbakemeldinger fra personer i lokalmiljøet om tilgjengeligheten.

Veilederne formidler at tilgjengelighet skaper tillit i forholdet mellom dem og bruker, og både veiledere og ledere mener at det igjen skaper ringvirkninger til organisasjonsnivå. En leder forteller at det har vært en sterk reduksjon i klager de får om dårlig tilgjengelighet.

Altså dette med at vi blir mer tilgjengelig som organisasjon, i forhold til tjenester. Kombinert med nav.no og alt som ligger av informasjon der. Jeg tror i hvert fall det med tilgjengelighet er viktig, vi er jo faktisk åpent 24/7. Har du spørsmål kan du sende på kvelden og du får svar ganske fort. [...] Vi har kontaktsenter som er bra, men det kan ta tid for å komme gjennom og du må ringe på dagtid.

Noen påpeker på den annen side at brukere oppfatter dialogfunksjonen som en «chat» og at forventningene til svartid dermed kan være høyere enn de klarer å tilfredsstille:

[...] så lenge vi klarer å være raske og gode til å følge opp, så tenker jeg at vi vil oppleves som mer tilgjengelige og at vi har en økt fleksibilitet. Men dersom vi forholder oss til to-dagersfrist i en chat, som brukerne opplever det som, eller enda lenger svartid, så vil det ikke være omdømmebyggende.

Noen av informantene var også opptatt av at selve *moderniseringen* som ligger i digitaliseringen bidrar til et godt omdømme – eller snarere at det ville virket svært negativt hvis man ikke hadde digitale løsninger for tjenestene. Brukerne (eller kundene) forventer lett tilgjengelige, digitale løsninger.

Ja! Jeg tror hele digitaliseringsprosessen som DAP er en del av [er positivt for omdømmet]. At vi tidligere har blitt oppfattet som gammeldags og vanskelig. Jeg opplever at digitaliseringsprosessen bedrer det mye. DAP er en liten brikke i det. En viktig brikke, men DAP kunne ikke gjort det alene.

Jeg tror i hvert fall vi hadde fått dårlig omdømme hvis vi ikke var digitale. Det er ikke noe alternativ lenger i 2020, å ikke være digitale. Det ville vært skadelig.

En siste faktor som flere framhever som årsak til at DAP har en positiv betydning for omdømmet, er *transparens/åpenhet*. At både dialogen og samtalereferater ligger åpent tilgjengelig, skaper tillit og er viktig for organisasjonens omdømme.

Kan digital aktivitetsplan påvirke NAVs anseelse og omdømme i samfunnet? Jeg håper det, jeg tror det. Jeg tror de føler de blir mer hørt, får se mer av hva som

skjer i saken, du kan hente dokumenter, NAV holder ikke på med hemmelighetskremmeri. Det tror jeg og håper.

Enkelte påpeker at åpenheten på den annen side gjør NAV sårbar for kritikk. Det er svært synlig dersom de gjør en dårlig jobb eller uttrykker seg på en klønede måte.

Et tilgrensende tema er språk. Et byråkratisk språk som man finner i brev, og som kan være vanskelig å unngå i vedtak, kan virke fremmedgjørende og gir NAV et rykte for å være et «uforståelig byråkrati». Språket som veileder bruker i dialogfunksjonen kan variere, men en del av de vi intervjuet la vekt på å bruke et lett tilgjengelig og mer muntlig språk. Noen pleier å «oversette» brev som blir sendt brukeren for å forklare og ufarliggjøre saker som kan virke skremmende for mange. Noen påpeker at dette potensielt er med på å bygge et godt omdømme.

Det er en forutsetning at vi skriver velformulert og klart, for dette blir synlig for alle, altså for bruker. Det er lett for bruker å printe ut og skrive ut til media.

Det er likevel enkelte som mener at DAP ikke har noen betydning for omdømmet, og et par mener at omdømmet først og fremst avhenger av medias nyhetsdekning, og farges av de som er misfornøyde.

Det er veldig vanskelig å bygge et godt omdømme når media ikke vil være med på laget. Det hjelper ikke hvor sable dyktig jeg er hvis det eneste som er interessant er det som går dårlig.

Noen av de vi intervjuet formidlet at det har skjedd flere store endringer i NAV de siste årene, både nasjonalt og på kontoret, som kan ha påvirket omdømmet positivt:

Vi har jo de siste 2–3 årene merka en veldig endring her på [NAV-kontoret]. Vi hadde et dårlig rykte med tanke på dårlig oppfølging. Det har snudd betraktelig. Vi har fått bedre rykte. Men om det er DAP eller de totale endringene etter nasjonale føringer, omorganiseringer, kanskje oppbemanning med mer riktig kompetanse. Det er gjerne totaliteten som ligger bak. Men planen er et godt verktøy for å få det til.

I vår drøfting av kvalitet i den arbeidsrettede oppfølgingen (kapittel 2), var «et pålitelig byråkrati» en av kvalitetsindikatorerne sett fra et eierperspektiv. En hypotese er at DAP bidrar til transparens og effektivitet, noe som styrker inntrykket av pålitelighet. Tilbakemeldingene fra lederne og veilederne tyder på at dette kan være riktig. Vi skal se at de brukerne vi intervjuet bekrefter inntrykket. En viktig årsak er at alle samtalereferater ligger lett tilgjengelig for dem og at de kan melde fra på en enkel måte dersom de mener noe er feil framstilt.

6.4 Flere i arbeid?

Til syvende og sist er målet med den arbeidsrettede brukeroppfølgingen å hjelpe flere inn i arbeid, og spørsmålet er hvorvidt eller i hvilken grad DAP kan bidra til det. Hva tror de NAV-ansatte?

Svarene reflekterer informantenes subjektive vurdering. Mange svarte at det er vanskelig å svare på, og som én uttrykte det: «Tja – det er et veldig stort spørsmål!». Mer enn halvparten av de som fikk dette spørsmålet svarte likevel positivt. De mente at måloppnåelse i form av flere i arbeid vil være en følge av at DAP bidrar til tettere oppfølging, mer arbeidsretting, raskere formidlinger til stillinger, brukermedvirkning, og at veilederne kan jobbe mer effektivt.

Den mest direkte sammenhengen som informantene pekte på gjaldt arbeidsformidling – som regel for brukere med standard eller situasjonsbestemt innsats. En av de vi intervjuet hadde et helt ferskt eksempel.

Ja det blir det som jeg sa, med det å sende ut rekrutteringsoppdrag [i dialogfunksjonen]. Jeg hadde ei nå som jeg gjorde det med. Jeg visste at hun er motivert, det var [bedrift] som hadde ledige stillinger. Hun var ikke kommet som aktuell kandidat i Modia men jeg tenkte at jeg kan høre om hun er interessert. Jeg sendte henne en melding, om hun var interessert. Hun svarte «ja det er jeg». Så la jeg henne på kandidatlista, hun kom til intervju, og fikk jobben. Hun skal starte på mandag. Vi hadde to dager på oss til å gjøre dette, sende ut melding til aktuelle brukere. Vi kunne ikke ringe rundt, det hadde vi ikke hatt tid til, men med DAP kunne jeg sende ut raskt. Og bruker får varsel om at vi har sendt melding. Hun hadde ikke fått jobb hvis ikke.

I tillegg til muligheten til å få sendt rask beskjed, blir altså den oversikten som DAP gir over brukerne framhevet som viktig. Det er flere som legger vekt på dette når det gjelder arbeidsformidling («matching»).

Andre legger vekt på at de kan «pushe» og motivere brukerne til aktivitet og jobbsøk, både gjennom aktivitetsplanen og dialogfunksjonen. De kan være tettere på brukerne for å forhindre passivitet.

For eksempel kan jeg legge inn «søke på to jobber, og registrere hvilke jobber du har søkt på». Er vi litt tett på så vil jeg nesten påstå at det gir et puff til noen brukere. [...] Du skal ikke gå lenge passiv, før du går inn i den passive rollen. Om vi ikke er synlige fysisk, så er vi der digitalt.

Det er også flere som peker på brukermedvirkning som en faktor som kan virke positivt for overgang til jobb, ved at det motiverer brukerne, og kanskje fører til at de ser nye muligheter.

Når det gjelder brukere med spesielt tilpasset innsats, er det flere som er i tvil om DAP bidrar til at flere kommer i arbeid.

Det blir om jeg sa, synsing, men jeg tror ikke det gjør det noe vanskeligere å avklare og få i jobb. Det går raskere, men folk blir ikke noe friskere av DAP. Veien kan være lang. Men veien kan bli smidigere.

Jeg veit ikke helt... mange av de jeg har er så langt unna arbeid at det... for langt unna til at det har en betydning. Men for de som er veldig nærmere, da er det god hjelp.

De veilederne/lederne som ikke har noen stor tro på betydningen av DAP for overgang til arbeid, peker på litt ulike forhold. De fleste peker på at det er andre ting som har større betydning. Det kan være eksterne forhold som for eksempel koronasituasjonen.

Nå kom koronaen også hvor det er vanskelig å få folk ut i arbeid. Vi jobber metodisk og er bevisste på det. Men det er ikke sånn at vi raser opp eller har revolusjonerende resultater.

En av informantene mener imidlertid at DAP kan ha hatt spesielt stor betydning under koronasituasjonen. Det aktuelle kontoret hadde like mye formidling som på samme tid året før, og informanten antyder at DAP kan ha hatt betydning fordi veilederne har blitt tvunget til å bruke den mer.

Flere påpekte at det er viktigere at arbeidssøkerne er registrert med en god CV, så det er lettere å matche dem, og én mener at det viktigste er å ha gode tiltak. Et par ga uttrykk

for at de med sin portefølje av personer som står langt fra arbeidslivet, ikke kunne forvente å se noen resultater på overgang til arbeid.

Det er en av informantene som formulerer noe som flere har antydnet – at DAP kanskje bidrar til raskere avklaring uansett om det er inn i jobb eller inn i uføretrygd/andre ordninger:

Det er todelt: Det er lettere å følge brukere til uføretrygd, og det er lettere å følge dem til jobb. Det er lettere å følge dem til det riktige. DAP hjelper å gjøre de rette vurderingene raskere.

7 Brukernes erfaringer med digital aktivitetsplan og behov i møte med NAV

I dette kapitlet beskriver vi brukernes erfaring med aktivitetsplanen, herunder om og eventuelt hvordan de bruker de ulike funksjonene i DAP samt i hvilken grad de opplever de ulike funksjonene som nyttige. Vi ser også på når brukerne mener det egner seg best med fysiske møter, og i hvilke situasjoner de opplever at digital kommunikasjon kommer til kort.

Samtlige av brukerne vi har intervjuet har erfaring med å bruke digital aktivitetsplan. Dette er naturlig siden vi ba veilederne om å rekruttere blant brukere som de visste brukte DAP en del. Noen funksjoner har de mye erfaringer med, slik som dialogfunksjonen, og andre funksjoner har de varierende erfaring med, slik som å legge til eller oppdatere aktivitetskort.

7.1 Erfaringer med digital aktivitetsplan

Dialogfunksjonen

Samtlige av brukerne vi har intervjuet har erfaring med dialogfunksjonen. De fleste bruker den aktivt i sin samhandling med NAV, og mange er godt fornøyd med å kunne benytte denne kommunikasjonskanalen. Det er en effektiv måte å komme i kontakt med NAV på, de kan ta kontakt i fred og ro, og de får stort sett svar innen rimelig tid.

Jeg synes det er helt genialt, da får man tatt det når man vil. Og så svarer de når de skal. Det har vært veldig fint.

Ja, jeg har brukt meldingene ganske mye, spesielt nå i korona-tiden, det er mye enklere enn å ringe.

Dialogfunksjonen beskrives som særlig nyttig når brukerne har behov for å avklare praktiske spørsmål knyttet til sin sak eller gi korte beskjeder eller oppdateringer til veileder. Praktiske spørsmål kan for eksempel handle om meldekort, utbetalinger, behov for møte, tidspunkt for møter eller kurs og lignende. Korte beskjeder eller oppdateringer kan for eksempel handle om hvordan det går med behandling eller på tiltak.

Det varierer noe i hvilken grad brukerne mener det er viktig at det er én fast veileder som svarer og følger opp dialogen. Mange brukere trekker dette frem som særlig positivt med aktivitetsplanen.

Det som er fint, er at jeg har én person som svarer hele tiden. Tidligere på dialogen var det mange forskjellig. Det var ikke frustrerende, men jeg var ikke sikker på om de hadde skjont det jeg lurte på. Nå kjenner de meg. Nå er det ryddig.

For enkelte andre er det mindre viktig at det er en fast veileder som svarer. For disse er det viktigere at den som svarer kjenner saken, noe de erfarer at aktivitetsplanen bidrar til siden tidligere dialoger er enkelt tilgjengelige og synlige. Én av informantene etterlyser større integrasjon til andre enheter i NAV:

Aktivitetsplanen har ikke et større blikk, det skulle vært dialog mellom meg og hele instansen. Blir veldig konsentrert mellom to personer og ingen andre får

tilgang til det, der kunne jeg skrevet om de ulike aspektene ved meg så kunne det vært lettere å nøste opp i de ulike fragmentene.

Vi finner at brukerne opplever at språket som brukes i dialogene er lett å forstå og lite «byråkratisk». Flere trekker frem at det er positivt at NAV skriver i «du-form», noe som bidrar til at samhandlingen blir mer personlig.

De aller fleste brukerne er fornøyde med svartiden i dialogen. De fleste får stort sett svar innen en til to dager, og en del sier at de ofte får svar samme dag.

Jeg får svar fort i dialogen, innen dagen etter. Innen dagen etter må være innenfor.

Får ganske fort svar. Virker som det er lettere å få kontakt der enn via telefon. Får stort sett svar samme dag. Hvis jeg ringer inn, går det stort sett de 48 timene. Så jeg får stort sett svar i løpet av samme dag [i dialogfunksjonen].

En av informantene er imidlertid ikke fornøyd med svartiden og forteller at denne normalt er på ca. tre dager. Brukeren forteller at han/hun har forståelse for at det må være en viss svartid, men at tre dager kan oppleves som lenge og særlig hvis dialogen går frem og tilbake og svartiden er tre dager per melding. Da kan det ta lang tid å få avklart en sak.

[...]. Det er kjempefint å kunne sende melding. Men det som er håpløst er at det tar tre dager å få svar. Det er veldig frustrerende når du må få tak i veilederen, du har ikke noen å ringe der og da, og så tar det tre dager å få svar og så får du gjerne ett til spørsmål etter det og neste gang tar det tre dager igjen. Det tar lang tid til sammen. [...]

Dialogfunksjonen trekkes frem som den viktigste kanalen for brukerne til å komme i kontakt med veileder og NAV-kontoret, og intervjuene tyder på at dialogfunksjonen bidrar til at NAV oppleves mer tilgjengelig. Flere formidler at det er viktig for dem å ha en direkte kanal til NAV-kontoret, og at dialogfunksjonen gir dem nettopp det. I tillegg trekkes det frem som positivt for brukerne at de kan sende og svare på meldinger fra NAV når det passer for dem. For det første er det praktisk å kunne samhandle med NAV uavhengig av NAV-kontorets åpningstider. For det andre er det også viktig for mange at de kan svare på spørsmål fra NAV når de har ro til å tenke seg om, og ikke behøver å besvare spørsmål på sparket ved uplanlagte telefonhenvendelser.

Flere opplever at veilederne bruker dialogfunksjonen aktivt for å stille spørsmål til brukerne om deres situasjon, foreslå stillinger de kan søke på og/eller ønsker dem lykke til med jobbsøknader eller intervjuer. På spørsmål om hvor mye kontakt det har vært med veileder, svarer en av informantene for eksempel følgende:

Overraskende bra, hun er veldig på hugget. I dag fikk jeg melding – «lykke til» sa hun, om en jobb jeg skulle søke på.

Selv om brukerne har positive erfaringer med dialogfunksjonen, kommer det samtidig tydelig frem av intervjuene at dialogfunksjonen må være et supplement til annen oppfølging, og ikke kan erstatte fysiske møter eller samtaler mellom bruker og veileder. Vi kommer nærmere inn på dette i kapittel 7.2.

Aktivitetskort

Aktivitetskortene blir ikke like mye brukt av brukerne vi intervjuet som dialogfunksjonen, og de er ikke like samstemte om nytten. Flere legger mest vekt på registreringen av samtalereferater i planen – noe vi omtaler i neste avsnitt.

Når det gjelder de andre aktivitetene i DAP er en tilbakemelding fra mange av brukerne at de bidrar til å synliggjøre aktiviteter, gjøremål og hvem som har ansvar for hva.

Jeg føler at med den planen vet jeg hva jeg skal fokusere på. Jeg glemmer jo ting ganske fort. Fint å gå inn og se hva jeg skal fokusere på.

At det er klart de tingene jeg må følge opp, at f.eks. jeg skulle kontakte gjeldsrådgiver. Da er det mitt ansvar, da kan jeg ikke bare å la det ligge. Det er en del av behandlingen.

Tilbakemeldingene fra brukerne tyder på at aktivitetsplanen bidrar til en bevisstgjøring rundt oppfølgingsløpet hos NAV, og at den tydeliggjør overfor brukerne hva som forventes av dem og hva de kan forvente av NAV. Dette vil kunne bidra til sterkere brukermedvirkning og mer aktive brukere, noe som har vært et sentralt mål med digital aktivitetsplan. Det varierer imidlertid om og eventuelt i hvilken grad brukerne selv legger inn og oppdaterer aktivitetene eller om det er veileder som gjør det.

Jeg har vært inne og kikket og lagt inn alle aktiviteter. Lagt inn forslag til aktiviteter, og oppdatert med planlegging og gjennomføring av tiltak.

Nei, har ikke brukt den. Det er veileder som legger inn, medisinsk oppfølging, egentrening, praksis.

En av brukerne mener at DAP bidrar til å gi henne trygghet siden hun kan se at aktivitetene hun gjennomfører er godkjent av NAV. Informanten forklarer at hun tidligere har kjent på en usikkerhet rundt aktiviteter som gjennomføres og har vært bekymret for at utbetalingene kan stanses.

Det er en trygghet i det, at jeg ser at det jeg driver med er godkjent fra NAV frem til da og da. Jeg har vært i NAV flere ganger oppigjennom, det har vært mye usikkerhet rundt ting. Det er enda sånn at hvis man har hovedinntekt fra NAV, så er man engstelig for når blir det slutt liksom. [...]. For det tærer på, hvis det er ris bak speilet, hvis man tenker på «når blir pengene borte», det er ikke lett. Før var det litt mer sånn, det var ikke alltid man visste helt. Så det å vite at utdanning er godkjent og når det er ferdig, så kan man skaffe jobb på egenhånd. Det gjør det mye lettere å komme tilbake i noe som helst.

De aktivitetskortene det synes å være mest delte meninger om er «Avtale om jobbsøk» og «en jobb jeg vil søke på», herunder krav fra NAV om å registrere alle jobber man søker på i aktivitetsplanen. Det varierer om og eventuelt hvor mye informantene har gjort dette, og for noen har det ikke vært aktuelt å bruke disse funksjonene. Blant dem som har fått krav om å registrere jobbene de søker på i aktivitetsplanen, er det noen som forteller at de opplever dette som nyttig, mens andre opplever det som mindre nyttig. De som opplever det som nyttig, trekker blant annet fram at det er forpliktende, og at aktivitetsplanen gir en god oversikt over jobber de har søkt og status.

Jeg legger frem at jeg skal søke på en jobb, haker av på planlegging, og så velger jeg 'gjennomføring' og etter hvert 'fullført'. Det forplikter meg til å jobbe med de tingene jeg har sagt selv. Det hadde vært rart hvis jeg har sagt jeg skal søke ti jobber, men ikke gjorde det.

Man får jo en oversikt over hva man søker. Det går jo fort bort i mailen. Det var nyttig.

Et par av informantene forteller også at de bruker aktivitetskortene aktivt til å vise NAV at de er aktive jobbsøkere og gjennomfører aktiviteter som er avtalt med NAV. Aktivitetsplanen trekkes også frem som nyttig dersom det skjer endringer i aktiviteter som

gjennomføres, da brukerne enkelt kan oppdatere veileder om endringer og få bekreftelse eller støtte til å gjøre eventuelle endringer i aktiviteter.

[Jeg] bruker det sånn. Får mer goodwill, når man gjør det som er avtalt, å vise at man gjør det. Vise at jeg gjør det. Hvis noe skjer, kan jeg si ifra.

De som ikke opplever planen som nyttig, og særlig ikke krav om å registrere jobber man har søkt på, trekker blant annet fram at de holder oversikt på andre måter og at registrering i aktivitetsplanen dermed fører til dobbeltarbeid. Andre forteller at de ikke ser nytten av å registrere jobber de søker, men «bare gjør det fordi NAV ber dem om å gjøre det».

Vi har også spurt informantene om de opplever at aktivitetsplanen er et kontrollverktøy for NAV. De fleste forteller at de ikke gjør det, men at de snarere opplever at aktivitetsplanen kan bidra til at de kan få bedre hjelp fra NAV. Et par informanter forteller at de til dels kan føle på det å bli kontrollert, men understreker samtidig at de mener det er viktig at NAV følger opp. En av informantene er tydelig på at han/hun opplever at aktivitetsplanen er et kontroll- eller overvåkningsverktøy.

For meg blir det mer som en overvåkning. For min del syns jeg ikke den planen er noe, det blir mer sånn at det blir som en overvåkning. Jeg vet hva jeg skal gjøre og hva avtalen er, så jeg syns det er litt tungvint å inn der og oppdatere og skrive.

Samtalereferat og skriftliggjøring av dialog

En gjennomgående tilbakemelding fra brukerne er at samtalereferatene er viktige. Mange av dem forteller at de leser gjennom referater i forbindelse med møter, og noen går tilbake og leser tidligere referater ved behov. For brukerne er referatene viktige for å kunne sikre at begge parter er omforent om det som har blitt sagt, at det de har sagt blir fremstilt på riktig måte og at det ikke er noen misforståelser. Noen brukere forteller også at de kan ha utfordringer med å huske, og at det derfor er nyttig å kunne lese gjennom tidligere referater.

Det synes jeg er nyttig. For jeg sliter litt med at jeg glemmer.

Har ikke opplevd noen misforståelse enda, men det er derfor det er greit å se med en gang, bare for å sjekke hva hun har skrevet. For hvis noe var feil kunne jeg sendt melding med en gang, så de forstår og vi har opplevd det rett.

Det var en gang jeg måtte korrigere for at det var feil. Måtte si at det var jo ikke helt det jeg sa eller sånn jeg mente.

Det kommer også tydelig frem av noen intervjuer at gode rutiner for referatføring bidrar til at NAV oppleves som en ryddig og seriøs instans. Dette kan trolig bidra til å styrke tilliten til organisasjonen.

En gang ringte jeg i starten, det handlet om økonomi. Da kom det [samtalereferat]. Der kan du si at de er veldig ordentlige da. Det gjør at man stoler på institusjonen.

I likhet med samtalereferatene trekkes dialogmeldingene frem som nyttige, siden de blir lagret og synlig for brukeren og NAV. Som med samtalereferater hender det at brukerne går tilbake og leser tidligere dialogmeldinger, og dette kan gi en trygghet for brukerne. Særlig i forbindelse med informasjon om utfylling av meldekort trekkes skriftlig dialog frem som positivt. Dette handler både om at brukerne kan gå tilbake og se på meldingen

når de skal fylle ut meldekort, men også at de ved eventuelle problemer med utbetaling eller feil utfylt meldekort kan vise tilbake til informasjonen de fikk fra NAV.

Jeg tror det er veldig greit å gjøre det skriftlig. Telefon er dumt, det er lett å misforstå hva som ble sagt. I denne situasjonen så er det viktig at det står svart på hvitt. Da kan man gå tilbake å sjekke hva som ble bestemt, hvordan du skulle fylle ut meldeskjema for eksempel, hva skulle stå der. Kan gå tilbake og se. Det er en grei oppsummering, ordentlig. Det er sånn det burde være. Når man har det der, svart på hvitt, så unngår man sånn «jeg trodde du sa at ...». Det er ordentlig.

7.2 Når har brukerne behov for fysiske møter?

I den perioden vi intervjuet brukerne var mulighetene for fysiske møter på NAV-kontoret begrenset på grunn av koronasituasjonen. Vi spurte brukerne om omfang av kontakt med veileder i form av møter og telefon, i tillegg til DAP. Svarene varierer veldig og det er vanskelig å si hva som er «normalen» og hva som skyldes korona.

Selv om aktivitetsplanen, og særlig dialogfunksjonen, oppleves som nyttig av mange brukere, kommer det tydelig frem i de fleste intervjuene at DAP ikke kan erstattet fysiske møter. Møtene er viktige for at brukerne skal oppleve å bli sett og hørt, og det er gjennom møtene de opplever at NAV virkelig kan forstå situasjonen deres. Det er også viktig for brukerne å treffe veilederen for at de skal føle seg trygge på å fortelle om vanskelige og såre temaer. De opplever at den digitale dialogen er forholdsvis overfladisk og ikke egner seg for å ta opp såre og sensitive temaer. Slike temaer kan for eksempel være helse, særlig psykisk helse, og problemer knyttet til å ha gått lenge uten å få jobb.

Digital kontakt blir veldig statisk, man må treffe blikket til vedkommende, det er lettere å formidle ting når jeg ser noen i ansiktet. Jeg har for eksempel smerter [...], det er vanskelig å formidle, hadde du sett det hadde du skjont det. Det er lett å se, men over telefon er det umulig å forklare, jeg må sende et bilde, men blir ikke helt det samme. Det er så viktig å treffe vedkommende, ikke hele tiden, men viktig med noe fysiske møter.

Jeg for min del skulle sett at det var møte på kontoret litt mer. Det blir mer distansert kommunikasjon med bare digitalt. Men det er møter litt for sjelden. Det blir en annen måte å kommunisere på når man skriver. Min situasjon er veldig sammensatt og kompleks og uavklart. Det har vart over mange år. Det er noe med å møte veileder fysisk, å få en forståelse. Det hjelper med møte, i stedet for å bare sitte på en PC og skrive.

På spørsmål om hva som er de viktigste forskjellene med å snakke med veileder og å kommunisere gjennom DAP, svarer en av informantene følgende:

Det er for det første at man får visualisert. Fysisk så kan man, hvis man har noen utfordringer, vondt i ryggen for eksempel, så kan man se det. Jeg tror det blir mer personlig hvis man har møter face to face, med digital dialog kan man føle at personen blir som en brikke på et bånd. Det er jo ikke så bra. Men, det er likevel riktig vei. En god blanding mellom de to (digital dialog og samtaler) er en fin ting.

To av brukerne fortalte at det også er viktig med møter for å få informasjon om hva NAV kan bistå med, hvilke muligheter man har og hva NAV forventer av dem. De to informantene som kom inn på dette aspektet var begge ungdommer.

Det er lettere å snakke når man sitter ansikt til ansikt. Da kan man fortelle mer. Man får et bedre inntrykk av hva de kan hjelpe med. Så kan vi gå via dialogen senere. [...] Da jeg registrerte meg visste jeg ikke om rettighetene mine, visste for eksempel ikke at det var sånn var ungdomsgruppe for å søke jobb.

Noen av informantene deltok på arbeidsrettet tiltak på intervjutidspunktet, og en gjennomgående tilbakemelding fra dem var at de gjerne skulle visst om dette tilbudet tidligere. I hvilken grad pandemien har fått betydning for informasjon om og oppstart på tiltak er uvisst, men tilbakemeldingen tyder på at det er viktig å informere brukerne tidlig om hva NAV kan tilby av bistand. Som noen brukere påpekte, kan det vært lettere å forstå systemet og hva NAV kan bistå med gjennom møter, da man i større grad kan tilpasse informasjonen individuelt og det er lettere for brukerne å stille spørsmål.

I starten hadde det vært greit med fysisk møte for å ha sett ansiktet, men korona gjorde det umulig. Hvis det ikke var korona tror jeg at jeg hadde fått fysisk møte hvis jeg spurte. [...] Det blir litt mer personlig [med møte], blir litt kjent. Også fordi det er mer info i starten. Jeg tror at det er mer personlige ting man må ut med i starten. Og få de tilbakemeldingene. Da er det viktig å snakke med en person. Men etter det har det vært like greit med chatten.

Det kan være en sånn førsteprat når man blir arbeidsledig, det kan være fint. Der man kan se på hvilke muligheter man har og hvor man kan starte. Kanskje greit med et komme-i gang-møte, «her er de mulighetene vi har, hva tenker du selv?».

Gjennom intervjuene fremkommer det også noen eksempler på at det kan være viktig at det gjennomføres samtaler med bruker når NAV stiller krav til aktivitet, slik at man sørger for at begge parter er omforent om aktiviteten som skal gjennomføres. Et par av informantene forteller for eksempel at de har fått krav om å søke «x antall jobber», men selv opplever at det ikke er tilstrekkelig mange jobber å søke på.

Man skal ha x antall søknader på x antall jobber. For å være ærlig så er det vanskelig nå [på grunn av korona]. Men du må følge aktivitetsplikten din. Da blir det til at du søker på jobber som du kanskje ikke har lyst til eller har tro på at du kan få. Det er en spesiell situasjon. Man får en «avtale om å søke så og så mange jobber i en tidsperiode».

Ja hun har sagt at det forventes at jeg søker på en stilling i uken. Men det er litt vanskelig å søke på stillinger som ikke er der. Jeg vil helst søke innenfor mitt eget fagfelt. [...] Det er vel et sånn generelt krav til arbeidssøkere vil jeg tro.

Sitatene viser at det kan være avstand mellom NAVs forventinger og brukernes opplevelser av mulighetene på arbeidsmarkedet. I slike situasjoner vil det trolig være viktig med samtaler for å avdekke avstanden, samt for å avklare og veilede rundt muligheter på arbeidsmarkedet og enes som aktiviteten.

De fleste brukerne fortalte at det er viktig å ha et møte i starten av oppfølgingsløpet, men utover dette varierer det om og eventuelt når i oppfølgingsløpet de opplever at det er behov for møte. Noen mener det er behov for møte hvis det skjer viktige endringer i deres situasjoner og/eller i NAVs forventning til dem. Noen få mener det er tilstrekkelig med et møte starten og at man deretter kan ta dialogen digitalt og eventuelt på telefon. Én av brukerne forteller at han/hun ikke har hatt behov for møte og at digital dialog er tilstrekkelig. Ut fra hvilken ytelse informantene mottok på intervjutidspunktet og hvor lenge de hadde vært registrert hos NAV, kan det synes som at helse og avstand fra arbeidsmarkedet er faktorer som kan ha betydning for hvor tett oppfølging brukerne

ønsker og har behov for og hvor viktig det er med fysiske møter. Det er imidlertid ikke grunnlag for å generalisere på dette punktet ut fra intervjumaterialet.

Del 3: Bruken av digital aktivitetsplan – statistisk analyse

8 Om brukerne

I denne delen av prosjektet har vi gjennomført en deskriptiv analyse av registerdata for å kartlegge hvor mye og hvordan brukerne benytter digital aktivitetsplan, samt hvordan dette varierer mellom de ulike brukergruppene. I kapittel 8 viser vi først en oversikt over de brukerne vi har undersøkt nærmere – det vil si hvor mange de er, og hvilke kjennetegn de har. Dette gir bakgrunnsinformasjon for analysen av bruken av DAP som er presentert i kapittel 9–11. Der benytter vi de samme kjennetegnene.

Vi fant at det ikke er alle analysene som egner seg like godt til å belyse problemstillingene i prosjektet, men at det likevel kan være nyttig å dokumentere analysene til senere bruk. I kapittel 8–11 har vi derfor valgt å presentere resultatene uten å kommentere dem i noen særlig grad. I kapittel 13 oppsummerer vi de viktigste resultatene som belyser problemstillingene våre, og ser dem i sammenheng med det kvalitative datamaterialet for å trekke konklusjoner.

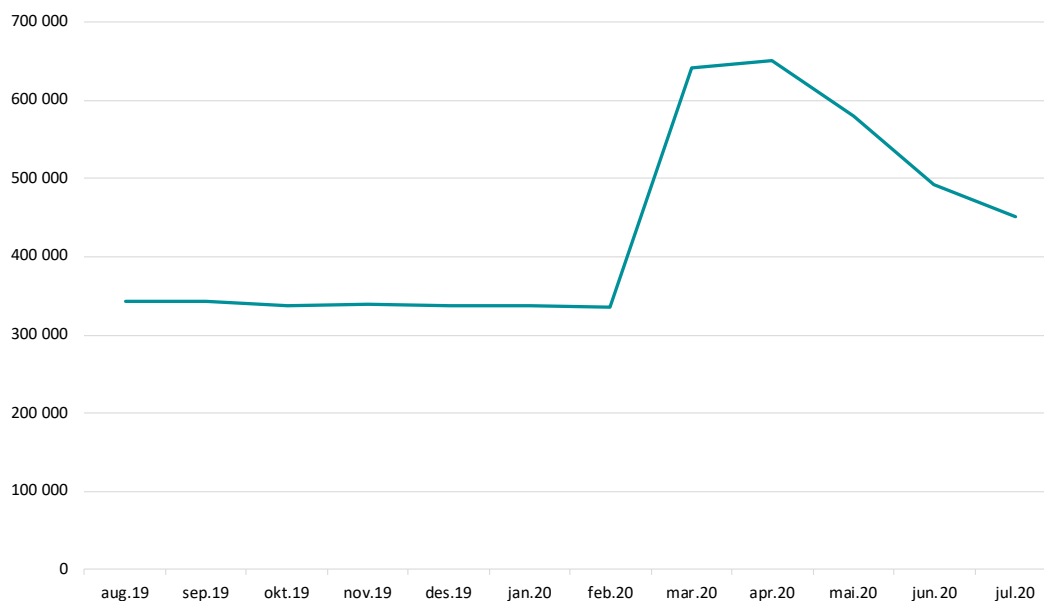
8.1 Antall brukere i perioden august 2019–juli 2020

Det var til sammen 858 123 personer som var registrert med arbeidsrettet oppfølging i løpet av perioden august 2019–juli 2020.¹⁰ I Figur 8.1 viser vi hvordan antall brukere med arbeidsrettet oppfølging utviklet seg fra måned til måned i denne perioden.

Fram til mars 2020 var det rundt 340 000 personer registrert til enhver tid. Med innføringen av de strenge smittevernrestriksjonene i mars 2020 økte antallet umiddelbart til 640 000–650 000 i mars–april. Deretter avtok antallet de påfølgende månedene, og var i juli 2020 på rundt 450 000 personer.

¹⁰ Målt ved utgangen av hver måned.

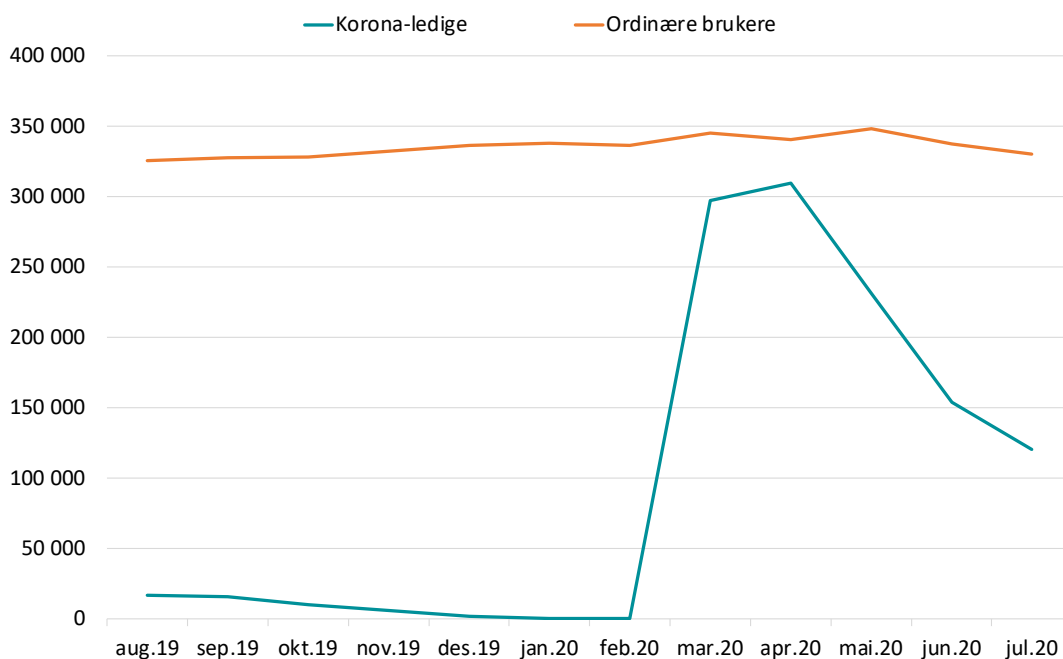
Figur 8.1 *Antall brukere med arbeidsrettet oppfølging måned for måned august 2019–juli 2020*



Den brå og sterke tilstrømmingen til NAV av personer som ble arbeidsledige eller permittert som en konsekvens av innføring av smittevernrestriksjonene i mars 2020, kan ha stor betydning for hvordan digital aktivitetsplan brukes, og denne perioden representerer ikke en normalsituasjon. Vi har derfor definert en egen kategori av brukere: Alle som registrerte seg i mars eller april 2020 med innsatsgruppe standard eller situasjonsbestemt innsats eller «ikke vurdert», og som ikke hadde vært registrert de foregående to månedene. Dette utgjør 359 919 personer. Vi har gjort egne analyser for denne gruppa, slik at vi både kan si noe om en normalsituasjon og samtidig se på hvordan koronaepidemien påvirket bruken av digital aktivitetsplan. Vi benytter betegnelsen «koronaledige» om denne gruppa, til forskjell fra andre brukere eller «ordinære brukere». I Figur 8.2 ser vi hvordan antall brukere i de to gruppene utviklet seg i den perioden vi ser på. Noen av de vi har kalt «koronaledige» ville blitt arbeidsledige i mars/april også uten korona, men figuren tyder på at det å skille ut denne gruppa gjør at de «ordinære brukerne» kan gi et godt bilde av en «normalsituasjon».¹¹

¹¹ Som vi ser av figuren hadde noen av de koronaledige vært registrerte brukere tidligere, i 2019,

Figur 8.2 Antall brukere med arbeidsrettet oppfølging måned for måned august 2019–juli 2020 fordelt på koronaledige og ordinære brukere

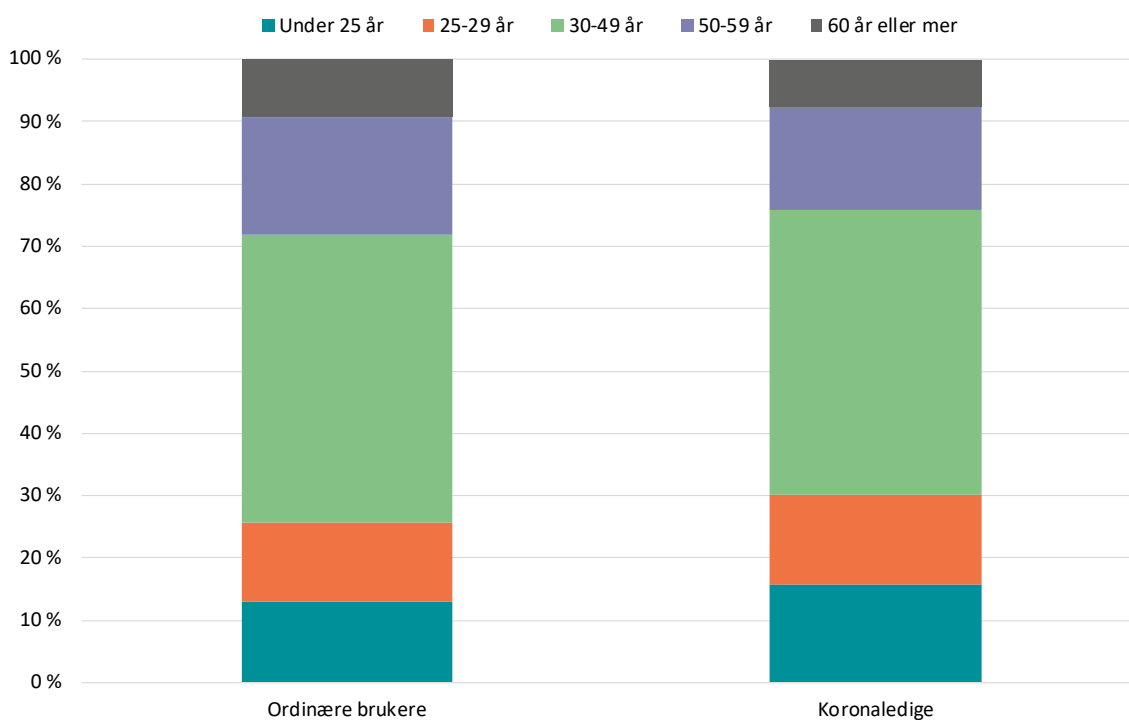


8.2 Kjennetegn ved brukerne

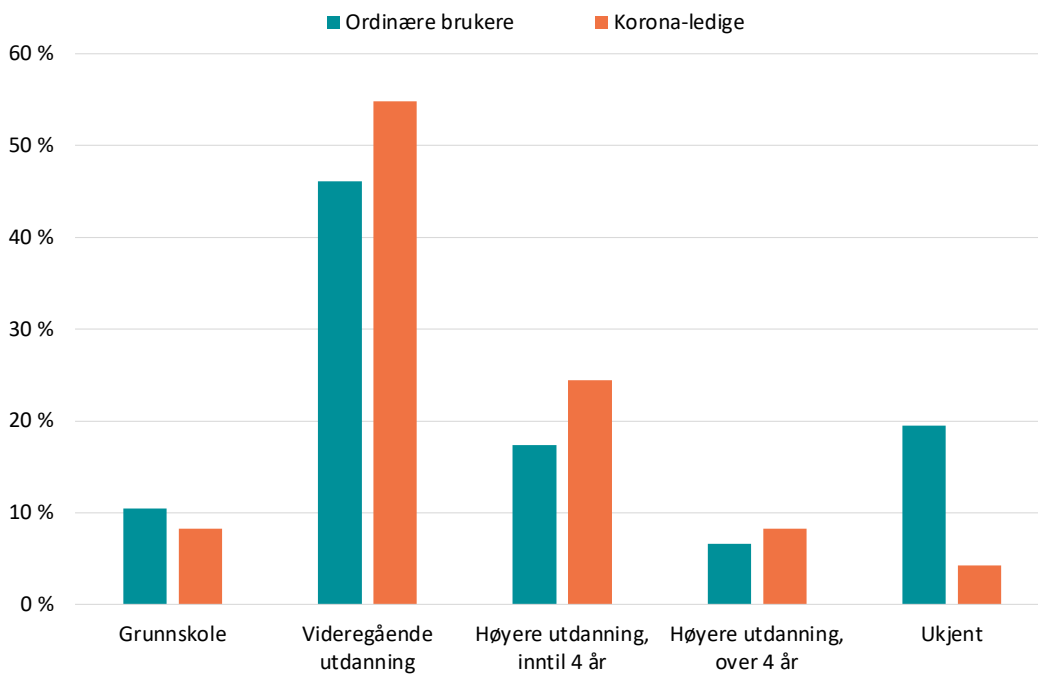
Blant de ordinære brukerne var 50 prosent menn, mens blant de koronaledige var andelen 56 prosent. I Figur 8.3 viser vi aldersfordelingen i de to gruppene. Vi ser at de koronaledige var noe yngre enn andre brukere. 30 prosent av dem var under 30 år, mens det gjelder 26 prosent av de ordinære brukerne. Gjennomsnittsalderen i de to gruppene var henholdsvis 38,8 og 40,3 år.

Det kan også se ut til å være noe forskjell i utdanningsnivå mellom koronaledige og ordinære brukere (se Figur 8.4). Vi må imidlertid tolke dette resultatet med varsomhet, siden det er en relativt stor andel av brukerne som ikke har registrert utdanningsnivå, og fordi denne andelen både har variert over tid og varierer mye med innsatsgruppe.

Figur 8.3 Aldersfordeling blant ordinære brukere og koronaledige



Figur 8.4 Fordeling på utdanningsnivå blant ordinære brukere og koronaledige



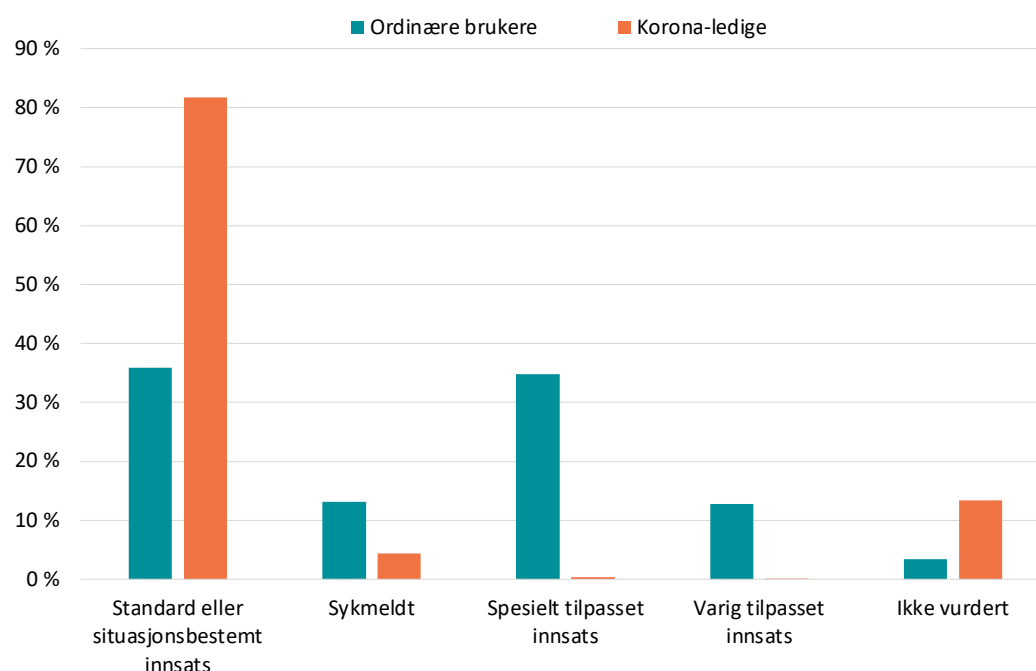
Andelen innvandrere var ganske lik i de to gruppene: 31 prosent av de ordinære brukerne og 29 prosent av de koronaledige.

Arbeidssøkernes bistandsbehov (indikert med innsatsgruppe) kan ha stor betydning for bruken av digital aktivitetsplan, og dette er noe vi skal undersøke i prosjektet. Siden bistandsbehovet kan endre seg over tid, har vi her tatt utgangspunkt i den innsatsgruppen som er registrert den første og siste måneden vi kan observere personene. Definisjonene er gjengitt i kapittel 1.3.5.

I Figur 8.5 ser vi at blant de ordinære brukerne er i overkant av 1/3 bare registrert med standard eller situasjonsbestemt innsats, i overkant av 1/3 har på et tidspunkt spesielt tilpasset innsats, rundt 13 prosent er sykmeldte og like mange har varig tilpasset innsats.

De koronaledige – nye arbeidsledige i mars/april 2020 – er blant annet definert ut fra at de skulle være registrert med standard eller situasjonsbestemt innsats den første måneden (eventuelt ikke vurdert). 82 prosent av dem hadde standard eller situasjonsbestemt innsats også den siste måneden vi kan observere dem. Vi ser at noen av dem senere ble sykmeldt.

Figur 8.5 Fordeling på innsatsgrupper blant ordinære brukere og koronaledige



Når det gjelder livsoppholdsytelser, er det omtrent 1/3 av de ordinære brukerne som har AAP ved første og/eller siste observasjon. 21 prosent har ikke AAP, men er registrert med dagpenger ved første og/eller siste observasjon, og 46 prosent har ingen trygdeytelse eller tiltakspenger. Blant de koronaledige er det 36 prosent som har dagpenger ved første eller siste observasjon og 64 prosent har ingen trygdeytelse eller de har tiltakspenger på begge tidspunktene.

Ordinære brukere med standard/situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats

Når vi skal skille mellom innsatsgruppene er det mye som taler for å analysere brukere med standard og situasjonsbestemt innsats hver for seg. Skillet mellom de to innsatsgruppene avhenger imidlertid i stor grad av varigheten på arbeidssøkerperioden

– det vil si at en bruker som får innsatsgruppe standard innsats gjerne skifter til situasjonsbestemt innsats dersom vedkommende blir gående ledig lenge. Relativt mange har begge innsatsgruppene registrert i løpet av arbeidssøkerperioden. Vi har derfor valgt å behandle de to innsatsgruppene sammen.

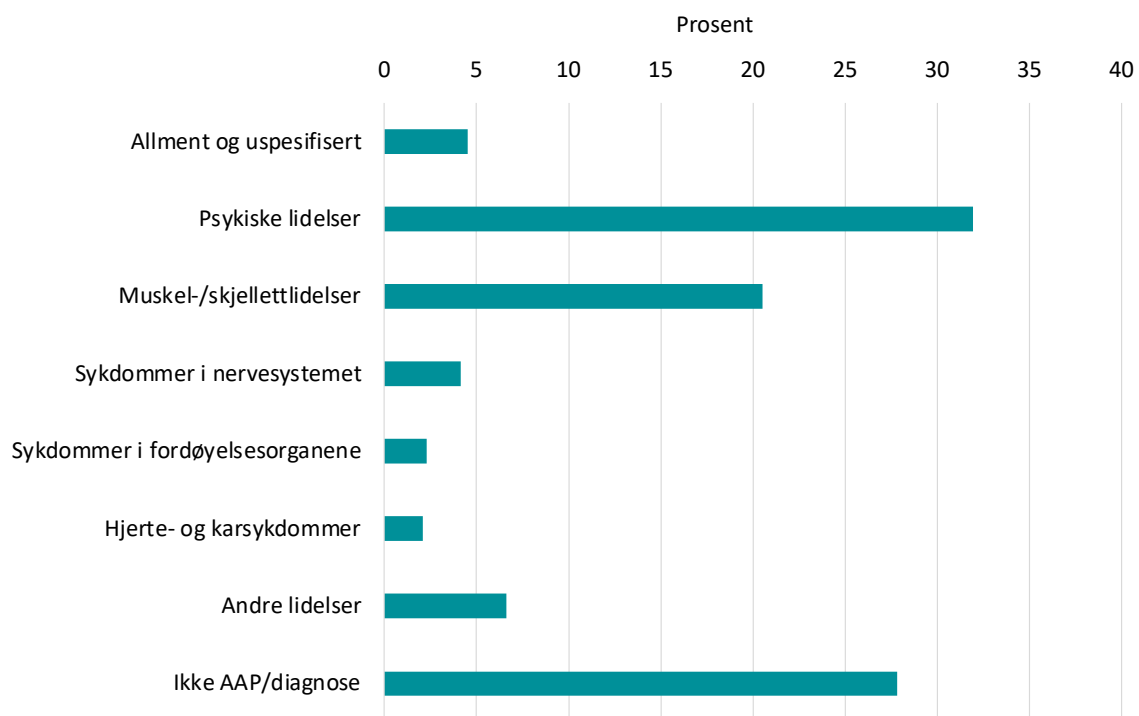
Denne samlegruppa skiller seg ganske mye fra de med spesielt tilpasset innsats. I Tabell 8.1 viser vi fordeling på ulike kjennetegn i de to gruppene blant ordinære brukere. Vi ser at det blant brukere med standard eller situasjonsbestemt innsats er en høyere andel menn, en høyere andel unge, og en vesentlig høyere andel innvandrere enn blant de med spesielt tilpasset innsats. Det er vanskelig å sammenlikne utdanningsnivå, siden en stor andel av de med spesielt tilpasset innsats ikke har noe registrert utdanningsnivå.

Tabell 8.1 Kjennetegn ved brukere med standard/situasjonsbestemt innsats og spesielt tilpasset innsats. Ordinære brukere

	Standard eller situasjonsbestemt innsats	Spesielt tilpasset innsats
Menn	55,2	44,6
Kvinner	44,8	55,4
Under 25 år	16,4	12,5
25–29 år	15,2	12,2
30–49 år	47,9	47,4
50–59 år	13,8	20,1
60 år eller mer	6,7	7,8
Mangler oppl	0,2	0,0
Grunnskole	10,5	12,2
Videregående utdanning	51,1	49,0
Høyere utdanning, inntil 4 år	22,6	16,3
Høyere utdanning, over 4 år	10,7	4,7
Mangler oppl.	5,0	17,8
Ikke innvandrere	58,6	74,2
Innvandrere	41,4	25,8
N	178 641	173 333

De som mottar AAP er registrert med en diagnose. I Figur 8.6 viser vi fordeling på diagnosegrupper blant brukerne med spesielt tilpasset innsats. 28 prosent av dem har ikke AAP og er dermed ikke registrert med noen diagnose. Vi ser at psykiske lidelser ellers dominerer med 32 prosent. Deretter kommer muskel-/skjelettlidelser med 21 prosent.

Figur 8.6 Fordeling på diagnosegruppe blant ordinære brukere med spesielt tilpasset innsats



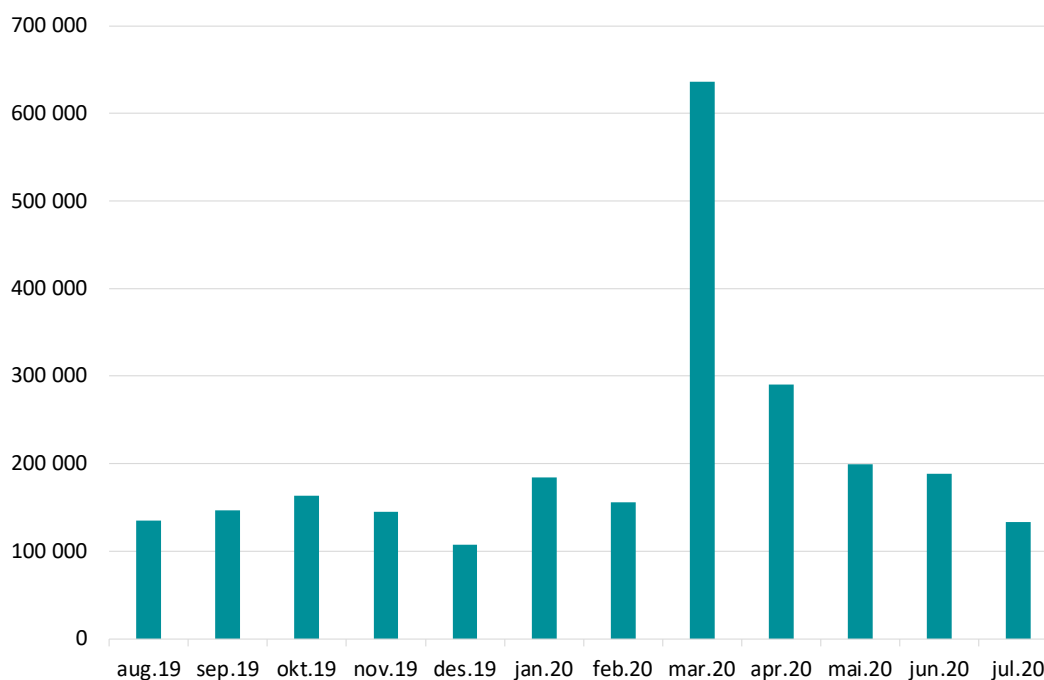
9 Dialogfunksjonen

I dette kapitlet viser vi resultatene av en analyse av dialogene mellom brukere og NAV-veiledere i dialogfunksjonen i DAP. Vi gir først en oversikt over alle dialogene, og hvordan de utviklet seg i perioden august 2019–juli 2020 (kapittel 9.2). Deretter ser vi på bruk av dialogfunksjonen for den enkelte bruker, og hvordan dette varierer mellom ulike grupper (kapittel 9.2).

9.1 Utvikling i bruk av dialogfunksjonen

I perioden august 2019–juli 2020 ble det startet 2 485 207 dialoger.¹² I de fleste månedene ble det startet 150–200 000 dialoger, men i mars 2020 ble det startet til sammen 636 000. I Figur 9.1 viser vi antallet dialoger som ble opprettet måned for måned.

Figur 9.1 *Totalt antall dialoger som ble startet hver måned august 2019–juli 2020*



Ikke bare antall dialoger, men også antall dialoger relativt til antall brukere, var svært høyt i mars 2020. Årsaken er trolig at NAV sendte ut standardisert informasjon i dialogfunksjonen til de som ble arbeidsledige i denne perioden. Vi antar at arbeidssøkere som registrerte seg som arbeidsledige i mars–april 2020 (koronaledige), og kommuniserte med NAV da, hadde andre behov enn gjennomsnittet av brukere ellers,

¹² Dette er det antallet som gjelder for populasjonen av brukere som var registrert med arbeidsrettet oppfølging ved minst én av månedsobservasjonene. Det er i tillegg noen dialoger hvor vi ikke har informasjon om brukeren.

og at dialogene derfor er påvirket av dette. Vi har derfor sett bort fra disse dialogene i det neste avsnittet.

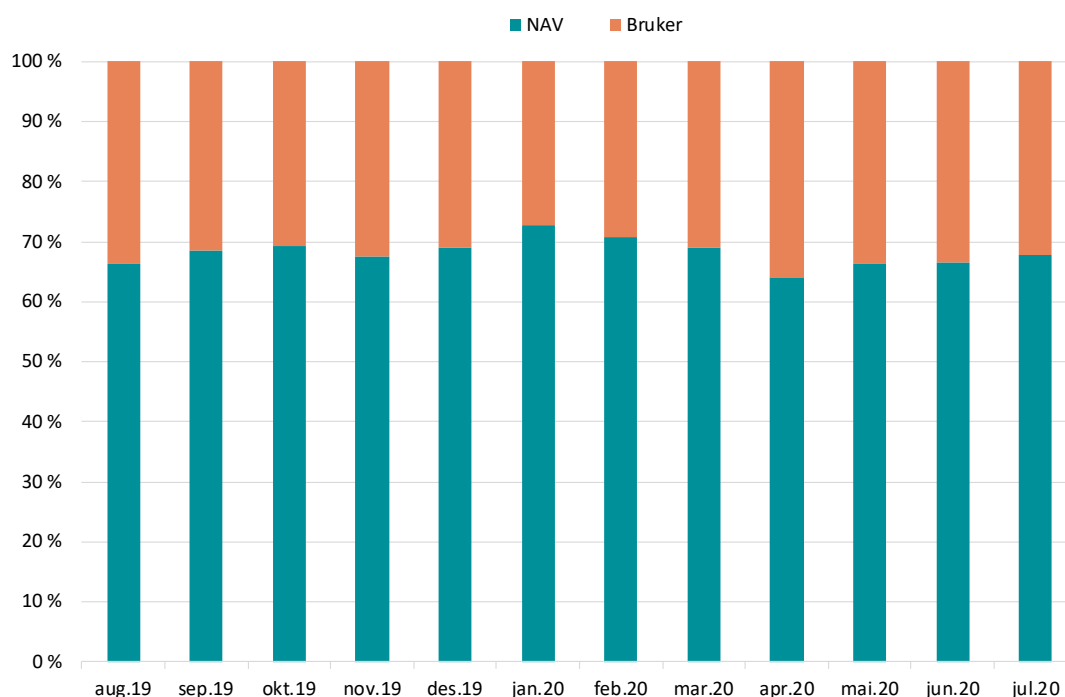
«Ordinære dialoger»

I det følgende har vi sett nærmere på noen kjennetegn ved «de ordinære dialogene» – det vil si at vi har sett bort fra de dialogene som ble opprettet i mars–april 2020 med de koronaledige. Det dreier seg om totalt 1 958 760 ordinære dialoger.

Hvis vi ser bort fra juli og desember måned, som har færre dialoger enn resten av året, var det en viss økning i antall «ordinære dialoger» fra 2019 til vinteren 2020. Antallet har deretter ligget jevnt på i underkant av 200 000 dialoger som starter hver måned.

Et flertall – 68 prosent – av de ordinære dialogene ble opprettet av NAV. I Figur 9.2 ser vi at andelen av dialogene som ble startet av bruker har variert noe fra måned til måned, men holdt seg noenlunde stabil når vi ser perioden under ett.

Figur 9.2 Andel av dialogene hver måned som ble startet av NAV og bruker. «Ordinære dialoger»



Hver dialog kan ha flere henvendelser/svar fra begge parter. I gjennomsnitt hadde NAV 2,08 henvendelser pr. dialog, mens bruker hadde 1,64. Medianen var én for begge. De fleste dialogene har altså få henvendelser, men det er stor spredning i antall henvendelser.

Som tidligere omtalt er det et mål at NAV skal svare på henvendelser fra bruker innen 48 timer. Vi har fått informasjon om svartid for hver dialog (antall svar og summen av svartider i dialogen). Det er ikke alle henvendelser hvor NAV skal svare – det kan for eksempel være at bruker har svart på et spørsmål fra NAV, eller at bruker ikke lenger er

registrert. Vi har ikke informasjon om hvilke henvendelser som det faktisk er forventet at NAV skal svare på, men vi har svartiden for de henvendelsene som er besvart.¹³

Det er 67 prosent av dialogene som har en registrert svartid. For disse dialogene finner vi at gjennomsnittlig svartid var 39 timer, med en median på 17. Av Figur 9.3 ser vi at det var særlig lang svartid for dialoger som ble opprettet i desember. Dette er ikke unaturlig på grunn av helligdager og ferietid. Svartiden var ellers lavere for de dialogene som ble startet i 2020 enn i 2019 (også sett bort fra desember 2019). Svartiden gikk ned fra januar, og ble ytterligere kortere fra mars 2020. I resten av perioden har gjennomsnittet holdt seg under 35 timer.

Bakgrunnen for reduksjonen i svartid er trolig økt oppmerksomhet i NAV omkring bruken av digital aktivitetsplan og økt betydning av digital kommunikasjon under korona-epidemien.

Figur 9.3 Gjennomsnittlig svartid for dialogene med en registrert svartid, etter når de ble opprettet. Timer. «Ordinære dialoger»



De fleste dialogene varer i relativt kort tid. I gjennomsnitt går det 16,5 dager fra en dialog opprettes til siste henvendelse, og medianen er 2 dager.¹⁴

¹³ Vi har informasjon om dialogene som ble opprettet i perioden august 2019 – juli 2020 fram til slutten av mai 2021.

¹⁴ Noen av dialogene kan være sensurerte, det vil si at siste henvendelse ennå ikke har blitt registrert. Imidlertid har vi data om dialogene fram til 26. mai 2021, så det gjelder trolig få.

Dialogene i mars–april 2020 for koronaledige

I mars og april 2020 ble det opprettet i alt 526 447 dialoger for de koronaledige – hvorav hele 435 946 i mars.

Disse dialogene skiller seg markant fra gjennomsnittet av de dialogene som vi har sett på i det foregående. Hele 93 prosent av dem ble opprettet av NAV. Antall henvendelser fra NAV var i gjennomsnitt 1,4 pr. dialog, antall henvendelse fra bruker var 0,5, med en median på null. Varigheten av dialogene var 7,6 dager i gjennomsnitt, medianen er 1 dag. Gjennomsnittlig svartid for NAV var bare 23 timer – med en median på 13 timer.

9.2 Bruk av dialogfunksjonen for den enkelte bruker august 2019–juli 2020

Vår hovedproblemstilling i registerdataanalysen er hvordan dialogfunksjonen benyttes av og med *den enkelte bruker* og i ulike brukergrupper. I det følgende presenterer vi statistikk over antall dialoger som ble opprettet av bruker og NAV (9.2.1) og antall henvendelser i disse dialogene (9.2.1). Vi undersøker hvordan disse forholdene varierer etter kjønn, aldersgruppe, utdanningsnivå, innvandrerstatus, innsatsgruppe, trygdeytelse og diagnose for de som har AAP.

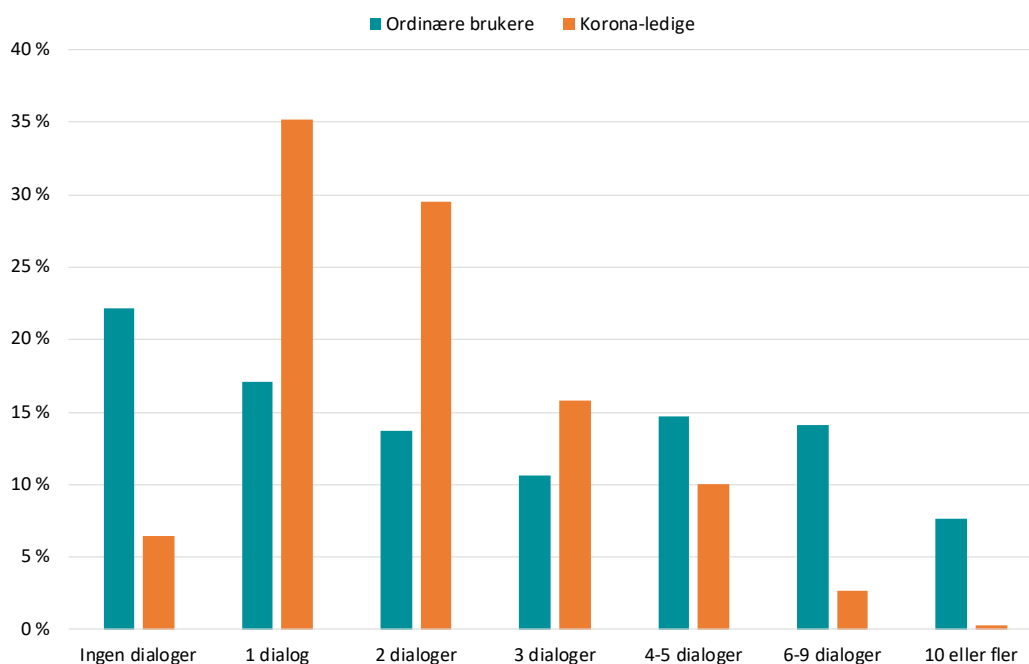
Disse analysene er gjort for alle dialoger som ble opprettet med brukere som var registrert med arbeidsrettet oppfølging i perioden august 2019–juli 2020, med hovedvekt på ordinære brukere.

9.2.1 Opprettede dialoger

Brukere som var registrert i løpet av august 2019–juli 2020 hadde i gjennomsnitt 2,9 dialoger som ble startet i denne perioden. 16 prosent av dem hadde ingen dialog i perioden. Vi ser av Figur 9.4 at det er stor spredning i antall dialoger for hver bruker. De koronaledige skiller seg fra ordinære brukere ved at flere av dem har minst én dialog, men at færre har mer enn tre dialoger.

Det er imidlertid også stor spredning i hvor lenge brukerne har vært registrert i løpet av de 12 månedene. Et bedre mål er derfor antall nye dialoger pr. måned brukeren var registret i løpet av perioden.

Figur 9.4 Antall dialoger som ble opprettet pr. bruker (av bruker eller NAV) i perioden august 2019juli 2020



Gjennomsnittlig antall dialoger pr. måned blant de ordinære brukerne var 0,51. For de koronaledige var gjennomsnittet hele 0,79. Det er ikke unaturlig at det er flest (eventuelt minst én) dialog den første tiden en bruker er registrert. Siden mange av de koronaledige var registrert i relativt kort tid, blir derfor gjennomsnittet pr. måned høyt.¹⁵

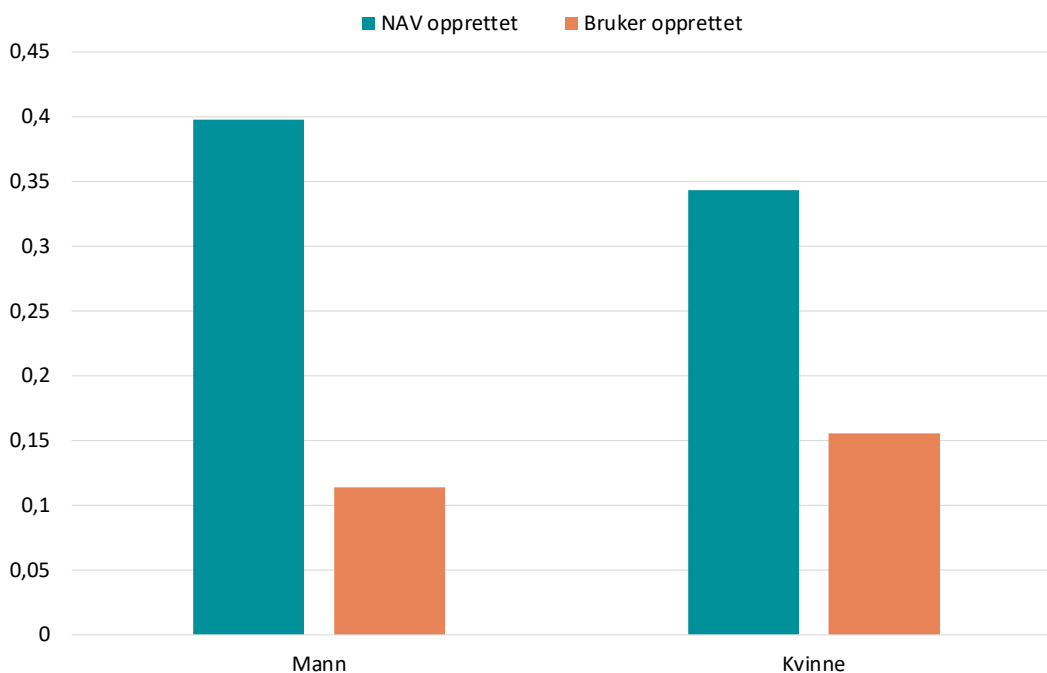
Antall dialoger pr. måned for ordinære brukerne

I det følgende ser vi på antall dialoger pr. måned registrert for de «ordinære» brukerne, og hvordan dette varierer med kjennetegn ved brukerne. Vi viser også i hvilken grad det er NAV eller bruker selv som oppretter dialogene. Som nevnt i kapittel 9.1 blir et flertall av dialogene opprettet av NAV. Av de i gjennomsnitt 0,51 dialogene som starter pr. bruker pr. måned blant ordinære brukere blir 0,37 (73 prosent) opprettet av NAV og 0,13 (27 prosent) av bruker.

I Figur 9.5 ser vi at selv om det er omtrent like mange dialoger som blir opprettet pr. måned for menn og kvinner, er det en god del forskjell når det gjelder hvem som opprettet dialogen. NAV oppretter flere dialoger med menn enn kvinner, mens kvinner selv oppretter flere dialoger enn menn gjør.

¹⁵ I kapittel 12.3 ser vi på dialogene avhengig av når i arbeidssøkerperioden de opprettes.

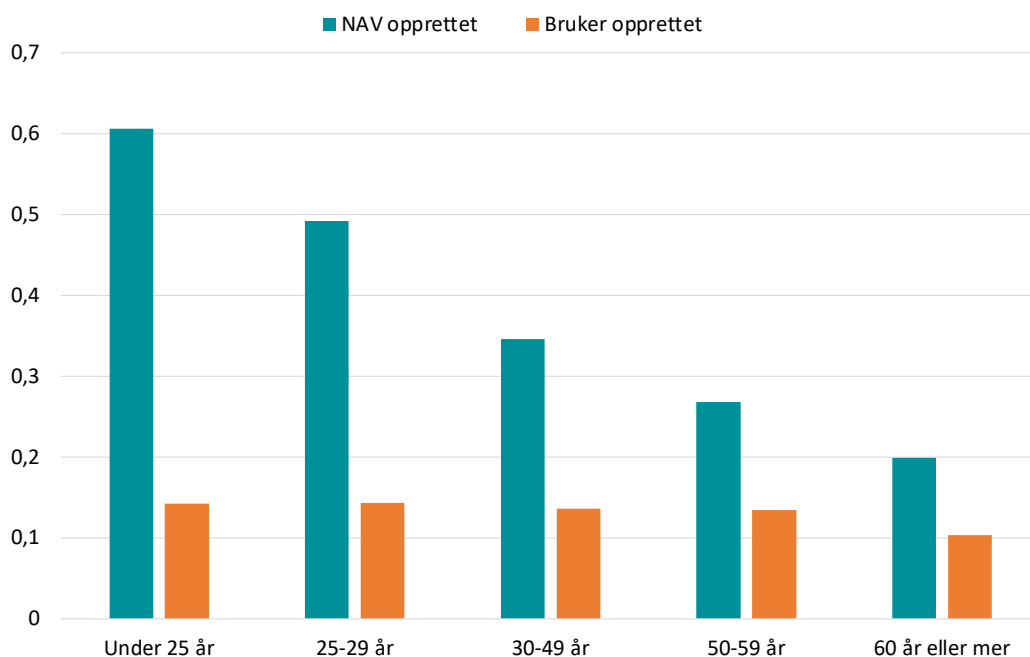
Figur 9.5 Antall dialoger opprettet pr. måned, av NAV og bruker, etter kjønn. Ordinære brukere. Gjennomsnitt



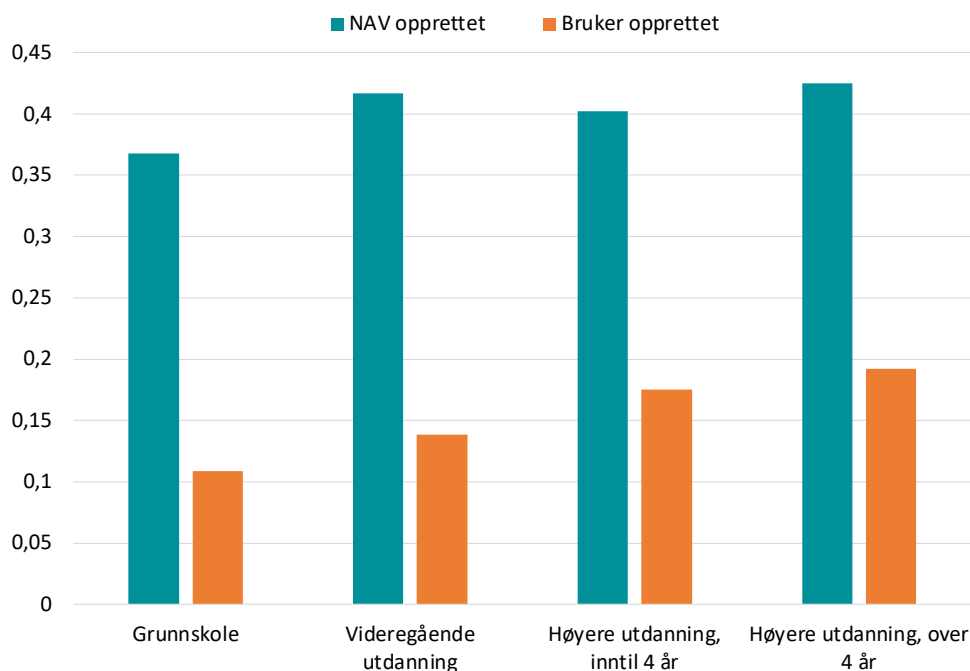
Det er stor forskjell mellom aldersgruppene. Blant de yngste ble det i gjennomsnitt startet 0,75 dialoger pr. måned, og tallet avtar med økende alder, til 0,30 for de over 60 år. I Figur 9.6 ser vi at når det blir opprettet så mange dialoger for unge brukere, er ikke det fordi de er spesielt aktive til å starte dialoger selv. Jo yngre brukerne er desto flere dialoger oppretter NAV med dem. For brukere under 25 år oppretter NAV omtrent tre ganger så mange dialoger pr. måned som for brukere over 60. Det er små forskjeller mellom ulike aldersgrupper i hvor aktive de selv er til å opprette dialoger. Kun aldergruppa over 60 år starter noe færre dialoger i gjennomsnitt enn yngre.

Det er også en viss økning i antall dialoger pr. måned etter utdanningsnivå – fra 0,48 for brukere med bare grunnskole til 0,62 for brukere med over 4 års høyere utdanning. Her er det *brukerne* som utgjør en forskjell (se Figur 9.7). NAV oppretter noe færre dialoger pr. måned for de med bare grunnskole, men de oppretter omtrent like mange dialoger for de som har videregående utdanning eller mer. Brukerne oppretter imidlertid flere dialoger pr. måned jo høyere utdanning de har.

Figur 9.6 *Antall dialoger opprettet pr. måned, av NAV og bruker, etter aldersgruppe. Ordinære brukere. Gjennomsnitt*



Figur 9.7 *Antall dialoger opprettet pr. måned, av NAV og bruker, etter utdanningsnivå. Ordinære brukere. Gjennomsnitt*

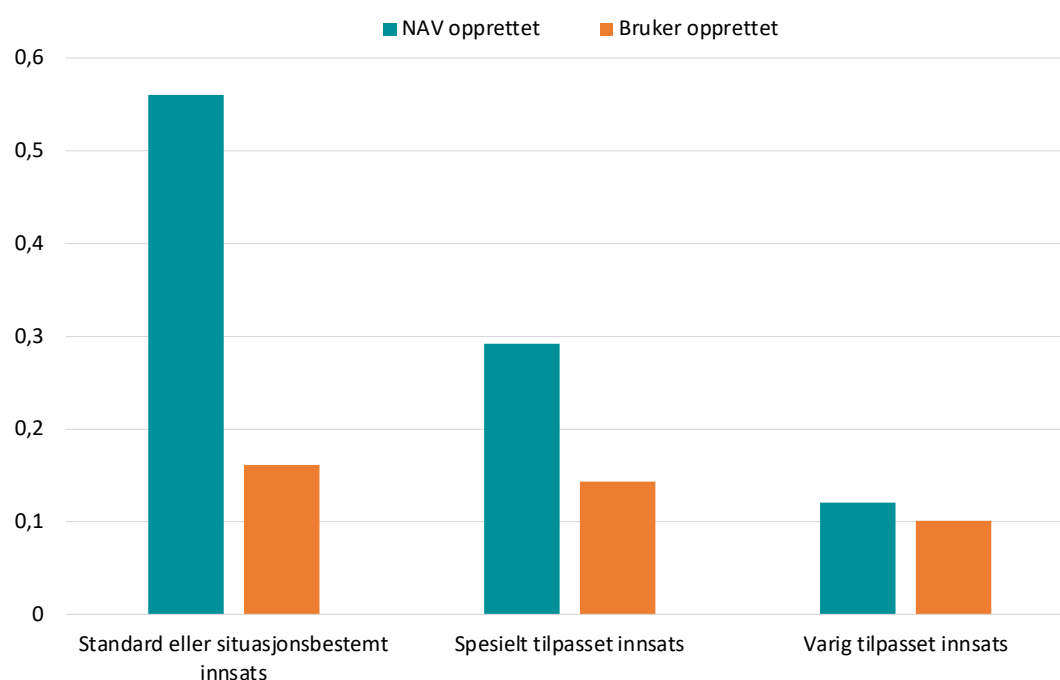


Det er ikke store forskjeller mellom innvandrere og ikke-innvandrere. NAV oppretter noe flere dialoger for innvandrere enn ikke-innvandrere, mens ikke-innvandrere opprettet noe flere dialoger selv.

Innsatsgruppe har stor betydning for antall dialoger som startes pr. bruker pr. måned. I figuren nedenfor har vi kun tatt med de innsatsgruppene som settes på grunnlag av et 14a-vedtak. De med standard eller situasjonsbestemt innsats har flest dialoger pr. måned i gjennomsnitt (0,72), mens de med spesielt tilpasset innsats har færre (0,44). Personer med varig tilpasset innsats har færrest dialoger pr. måned (0,22).

Forskjellen skyldes i stor grad at brukere med standard eller situasjonsbestemt innsats får spesielt mange dialoger opprettet av NAV. Årsaken er trolig at disse er registrert i kortere tid enn andre. Det er mindre forskjeller i antall dialoger som brukerne selv oppretter pr. måned.

Figur 9.8 Antall dialoger opprettet pr. måned, av NAV og bruker, etter innsatsgruppe. Ordinære brukere. Gjennomsnitt



Når det gjelder trygdeytelser, er det flest dialoger pr. måned for dagpengemottakere, færrest blant de som har AAP. Blant AAP-mottakere varierer dette noe etter diagnose, slik at de med psykiske lidelser har flest dialoger pr. måned. Også disse forskjellene skyldes variasjoner i hvor mange dialoger NAV oppretter, og ikke forskjeller i brukernes egen aktivitet.

Blant de som har AAP peker gruppen med psykiske diagnoser seg ut ved at NAV oppretter flere dialoger med dem enn med brukere med andre diagnoser, mens brukerne selv oppretter omtrent like mange dialoger pr. måned som gjennomsnittet av AAP-mottakere.

Samlet betydning av ulike kjennetegn ved de ordinære brukerne

I Tabell 9.1 viser vi resultatene av regresjoner der den avhengige variabelen er antall dialoger opprettet pr. måned brukeren er registrert (uavhengig av om bruker eller NAV opprettet dem). Det er gjort én regresjon der alle ordinære brukere er inkludert, og

separate regresjoner for de med standard/situasjonsbestemt innsats og spesielt tilpasset innsats.

Vi ser at menn har færre dialoger enn kvinner, men dette gjelder bare for de med spesielt tilpasset innsats. Antall dialoger avtar sterkt med økende alder for alle de tre utvalgene. Antallet er også høyere jo høyere utdanningsnivå i alle analysene. Brukere med standard eller situasjonsbestemt innsats har klart flere dialoger enn de andre innsatsgruppene. Når vi ser på denne gruppa alene er det litt færre dialoger for de med dagpenger enn de uten dagpenger. Blant de med spesielt tilpasset innsats er det flere dialoger blant de med AAP enn blant de uten AAP. De med psykiske lidelser skiller seg ikke fra den andre store diagnosegruppa – muskel-/skjelettlidelser.

Tabell 9.1 Antall dialoger opprettet pr. måned brukerne er registrert. Ordinære brukere. Lineær regresjon

	Alle ordinære brukere	Standard/situasjonsbestemt innsats	Spesielt tilpasset innsats
Konstant	1,043 ***	1,204 ***	0,638 ***
Mann (referanse kvinne)	-0,018 ***	0,008 **	-0,031 ***
Aldersgruppe (referanse under 25)			
25-29 år	-0,077 ***	-0,11 ***	-0,048 ***
30-49 år	-0,184 ***	-0,243 ***	-0,152 ***
50-59 år	-0,209 ***	-0,274 ***	-0,185 ***
60 år eller mer	-0,296 ***	-0,395 ***	-0,263 ***
Utdanning (referanse grunnskole)			
Videregående utdanning	0,04 ***	0,03 ***	0,028 ***
Høyere utdanning inntil 4 år	0,061 ***	0,044 ***	0,049 ***
Høyere utdanning over 4 år	0,071 ***	0,058 ***	0,055 ***
Ukjent utdanningsnivå	-0,065 ***	-0,159 ***	-0,038 ***
Innvandrere (referanse ikke-innvandrere)	-0,048 ***	-0,049 ***	-0,05 ***
Innsatsgruppe (referanse standard/sit-bestemt)			
Sykmeldt	-0,354 ***		
Spesielt tilpasset innsats	-0,132 ***		
Varig tilpasset innsats	-0,382 ***		
Ikke vurdert	0,003		
Diagnosegruppe (referanse ikke AAP)			
AAP, psykiske lidelser			0,056 ***
AAP, muskel- og skjelettlidelser			0,054 ***
AAP, andre diagnoser			0,02 ***
Dagpenger (referanse ikke dagpenger)		-0,019 ***	
Antall måneder registrert	-0,029 ***	-0,045 ***	-0,008 ***
N	498 204	178 641	173 333
R kvadrert	0,156	0,1	0,049

9.2.2 Antall henvendelser i dialogene

Vi så i kapittel 9.1 at for alle dialogene som ble opprettet i perioden hadde NAV i gjennomsnitt 2,08 henvendelser pr. dialog, mens bruker hadde 1,64. I dette kapitlet har vi sett på antall henvendelser pr. bruker – dette er altså uavhengig av hvor mange dialoger det er snakk om. Dette kan fortelle oss noe om «intensiteten» i den digitale kommunikasjonen med NAV.

I datamaterialet vårt har vi ikke informasjon om når hver henvendelse i dialogene skjer. Det er 3,7 prosent av de dialogene som ble opprettet i perioden august 2019–juli 2020 som avsluttes etter denne datoen. Det er derfor ikke mulig å måle presist hvor mange henvendelser brukerne og NAV har *i det tidsrommet brukerne er registrert*. Vi har valgt å beregne summen av antall henvendelser relativt til antall måneder brukeren er registrert (i løpet av perioden august 2019–juli 2020) for de dialogene som ble opprettet i samme periode. Dette bør gi et noenlunde godt utgangspunkt for å sammenlikne ulike brukergrupper.¹⁶

Gjennomsnittet for *alle* brukerne i perioden er 1,64 henvendelser pr. antall måneder de er registrert, 1,04 fra NAV og 0,60 fra bruker (inkludert de som ikke har noen henvendelser). Når vi ser bort fra de koronaledige finner vi at antall henvendelser relativt til antall måneder totalt sett bare er litt høyere enn blant alle brukere, men det er noe færre henvender fra NAV og flere fra brukere – henholdsvis 0,99 og 0,72. Det er altså mindre forskjell mellom NAV og bruker i antall henvendelser enn vi har sett at det er i antall dialoger de oppretter.

Vi har sett nærmere på henvendelser for de «ordinære brukerne» – det vil si vi har holdt de nye arbeidsledige i mars–april 2020 (koronaledige) utenfor.

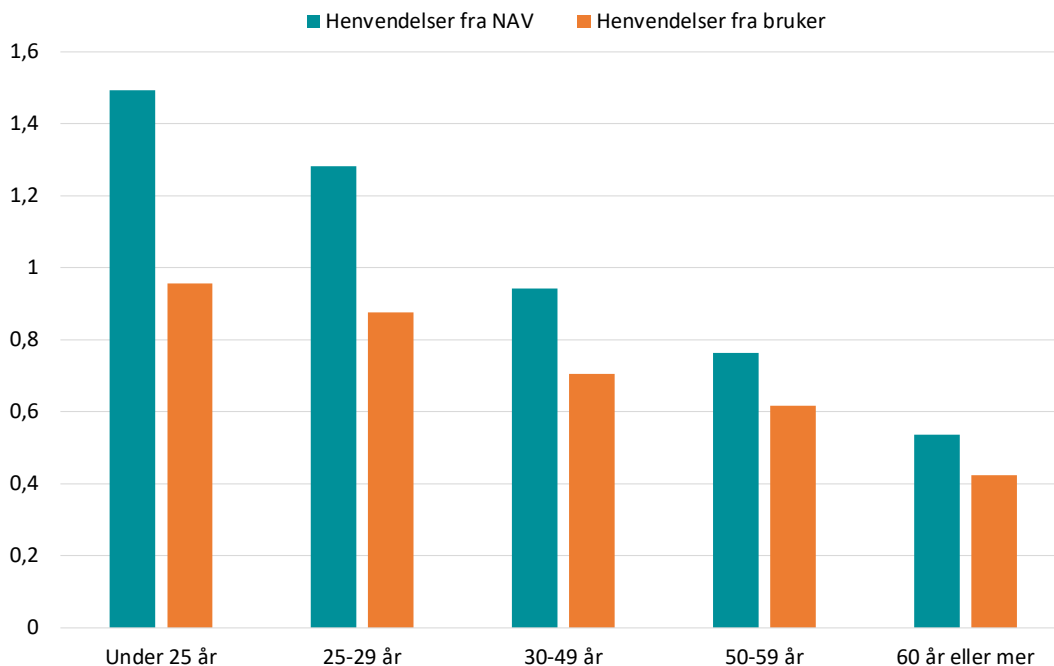
Vi finner at kvinner hadde flere henvendelser både fra NAV og brukeren selv pr. måned enn menn. Forskjellen er størst når det gjelder brukerens henvendelser.

Vi ser av Figur 9.9 at det er flere henvendelser fram og tilbake mellom NAV og bruker jo yngre brukeren er. Forskjellen mellom aldersgruppene er noe større når det gjelder henvendelser fra NAV enn fra brukere.

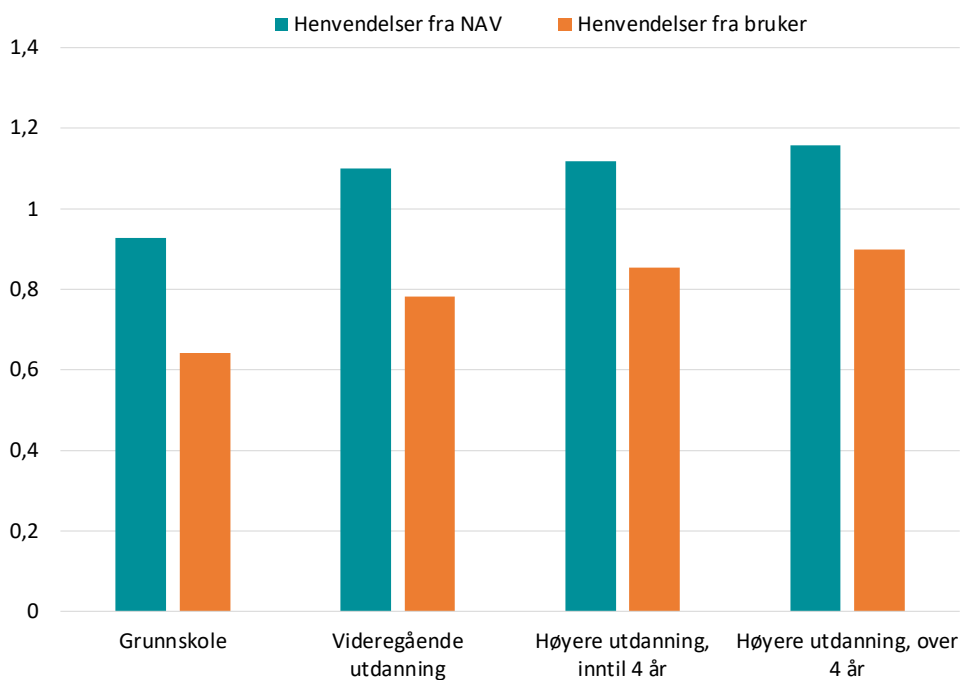
Antall henvendelser øker også med utdanningsnivå, og blant brukerne med høy utdanning er det særlig brukerne selv som er mer aktive enn andre (se Figur 9.10). Blant de med bare grunnskole er det relativt få henvendelser både fra NAVs og brukers side.

¹⁶ Vi har ikke funnet noen god løsning som gir et helt presist bilde av intensiteten i den digitale kommunikasjonen. I framtidige analyser anbefaler vi å benytte data der henvendelsene er tidfestet.

Figur 9.9 Antall henvendelser fra NAV og bruker relativt til antall måneder de er registrert i løpet av perioden august 2019–juli 2020, etter aldersgruppe. Ordinære brukere. Gjennomsnitt



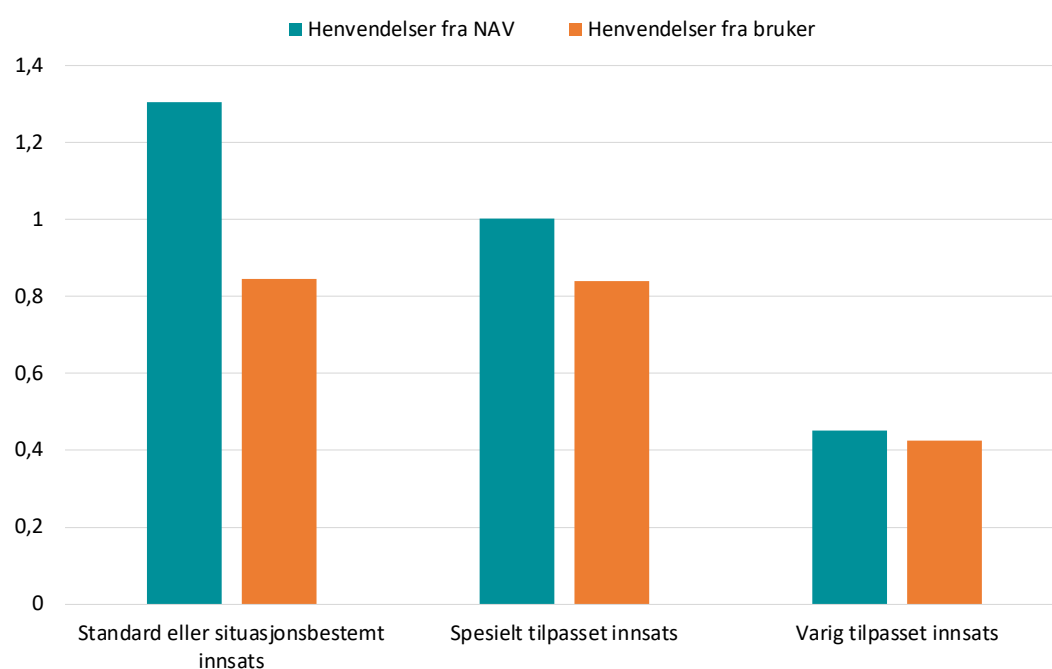
Figur 9.10 Antall henvendelser fra NAV og bruker relativt til antall måneder de er registrert i løpet av perioden august 2019–juli 2020, etter utdanningsnivå. Ordinære brukere. Gjennomsnitt



Det er noe flere henvendelser relativt til antall måneder både fra NAV og bruker for ikke-innvandrere enn innvandrere, men forskjellen er ikke stor.

På samme måte som vi så når det gjaldt antall dialoger er det store forskjeller mellom de ulike innsatsgruppene i antall henvendelser – fra NAV og fra bruker. I Figur 9.11 ser vi at det er større «ubalanse» eller «ensidighet» blant de som har standard eller situasjonsbestemt innsats enn det er for andre. NAV står for en stor andel av henvendelsene for disse gruppene. Blant de som har spesielt tilpasset innsats er det noe færre henvendelser i gjennomsnitt, men en mye større andel av henvendelsene er fra brukerne selv.

Figur 9.11 *Antall henvendelser fra NAV og bruker relativt til antall måneder de er registrert i løpet av perioden august 2019–juli 2020, etter innsatsgruppe. Ordinære brukere. Gjennomsnitt*



Et liknende mønster finner vi når vi ser på livsoppholdsytelse: Brukere med AAP har noe flere henvendelser fra bruker pr. måned enn de som har dagpenger, mens de med dagpenger har flest henvendelser fra NAV. Blant AAP-mottakerne er det personer med psykiske lidelser som har flest henvendelser pr. måned – både fra bruker og NAV. Det er færrest henvendelser pr. måned for de med hjerte- og karsykdommer.

Samlet betydning av ulike kjennetegn ved brukerne

Siden det målet vi har tilgang til for antall henvendelser pr. måned er såpass upresist, viser vi ikke de detaljerte resultatene av regresjoner her. De analysene vi har gjort tyder imidlertid på at alle de sammenhengene vi har vist i det foregående holder seg også når vi kontrollerer for flere variabler samtidig.

10 Møter og referater

To av aktivitetene som blir registrert i digital aktivitetsplan handler også om kommunikasjon mellom bruker og NAV: Møter med NAV og samtalereferater.

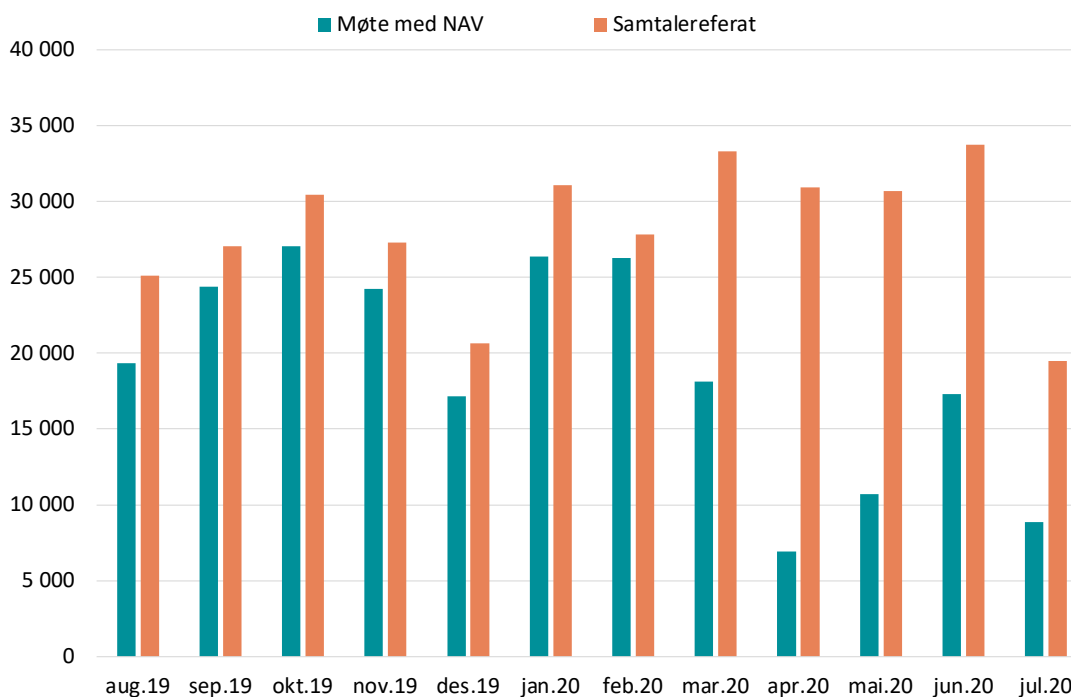
I dette kapitlet viser vi først statistikk over møter og referater totalt, og hvordan antallet utviklet seg i perioden august 2019–juli 2020 (kapittel 10.1). Registerdataene kan ikke fortelle oss i hvilken grad bruken av digital kommunikasjon eventuelt har erstattet møter, siden det ikke finnes sammenliknbar informasjon fra før DAP ble innført. I kapittel 10.2 ser vi på møter med den enkelte bruker, og hvordan antall møter og referater varierer med enkelte bakgrunnskjennetegn.

10.1 Utviklingen i møter og referater

I perioden august 2019–juli 2020 ble det totalt gjennomført 226 799 møter og skrevet 337 587 samtalereferater. Selv om rutinene kan ha endret seg over tid, er det trolig registrert «møte» når det er snakk om et planlagt møte (fysisk eller telefon-/videomøte), men det blir i tillegg skrevet referater fra ad hoc-samtaler.

Figur 10.1 viser antall møter for hver måned i perioden. Vi ser at i hver måned fram til mars 2020 (med unntak av desember) ble det gjennomført mellom 20 og 27 000 møter hver måned og skrevet noe flere samtalereferater. I mars avtok antall møter mye, og i april sank antallet til bare 7 000. Samtidig ble det skrevet hele 31 000 samtalereferater den måneden. Møteaktiviteten tok seg gradvis opp i mai og juni 2020.

Figur 10.1 Totalt antall møter og referater som ble gjennomført hver måned august 2019–juli 2020



Da de strenge restriksjonene kom i mars 2020 ble det vanskelig å gjennomføre fysiske møter, og kapasiteten på NAV-kontoret ble samtidig sprengt på grunn av den voldsomme tilgangen av nye brukere. Når det likevel ble skrevet like mange eller flere referater enn tidligere, tyder det på at det ble gjennomført flere ad-hoc-samtaler, gjerne på telefon. Dette samsvarer med hva veilederne formidlet i intervjuene. Etter hvert ble det gjennomført flere planlagte møter som videomøter.

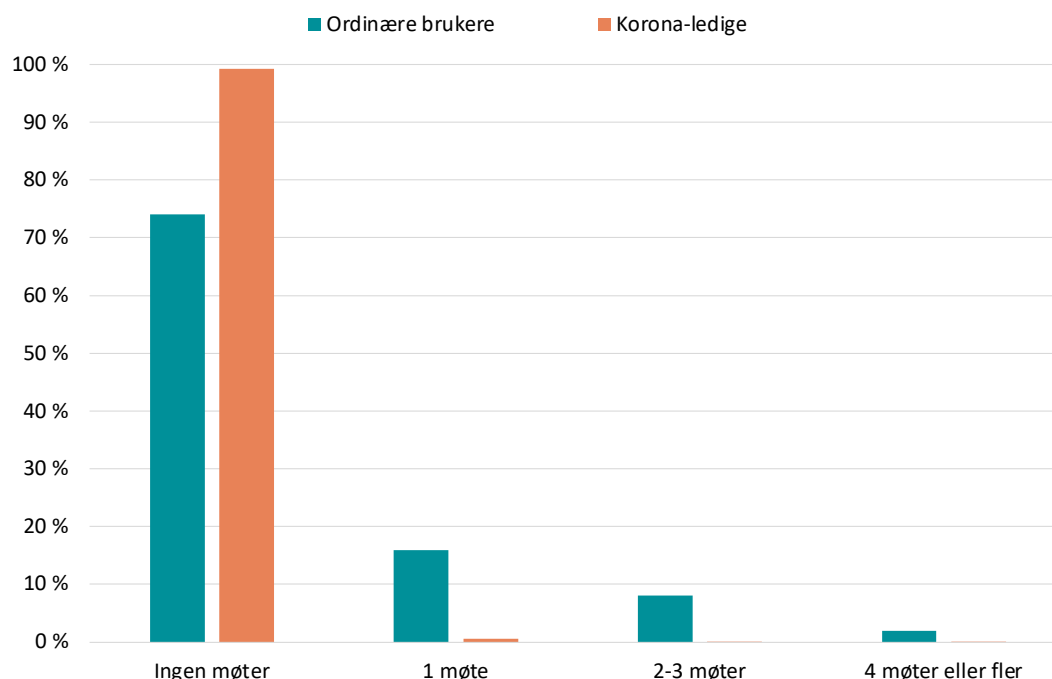
10.2 Møter og samtalereferater for den enkelte bruker

Brukere som var registrert i løpet av perioden august 2019–juli 2020 hadde i gjennomsnitt 0,26 møter i denne perioden, og det ble registrert 0,39 referater. Det var hele 85 prosent av dem som ikke hadde noen møter, og 81 prosent hvor det ikke ble registrert noen samtalereferater.

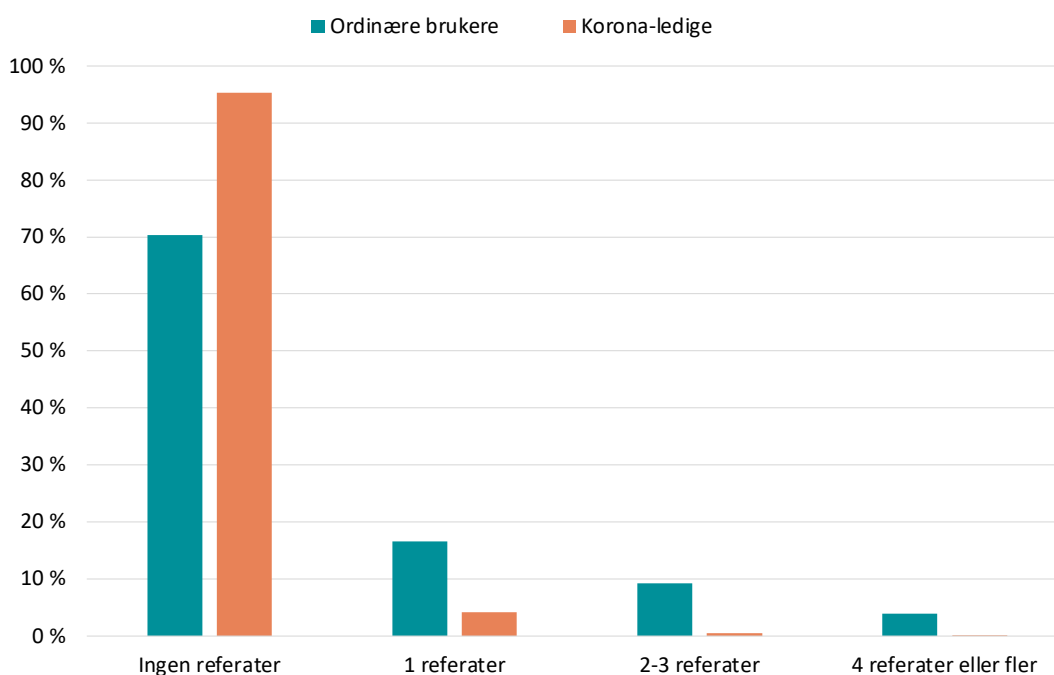
I Figur 10.2 og Figur 10.3 ser vi at nesten ingen av de koronaledige hadde møter med NAV i løpet av perioden, mens det ble registrert samtalereferat for 5 prosent av dem. Blant de ordinære brukerne hadde 26 prosent minst ett møte og 30 prosent minst ett referat. Denne gruppa hadde i gjennomsnitt 0,45 møter i løpet av perioden.

Siden mange brukere naturlig nok ikke hadde noen møter i løpet av denne perioden, er gjennomsnittlig antall møter pr. måned i utgangspunktet ikke noe godt mål. På en annen side er medianen av antall møter null, og dette målet gir oss veldig lite grunnlag for å si noe om forskjeller mellom grupper. I det følgende har vi derfor valgt å bruke gjennomsnitt, men vi har valgt å ikke gjøre mange detaljerte analyser.

Figur 10.2 Antall møter pr. bruker i perioden august 2019–juli 2020



Figur 10.3 *Antall samtalereferater pr. bruker i perioden august 2019–juli 2020*

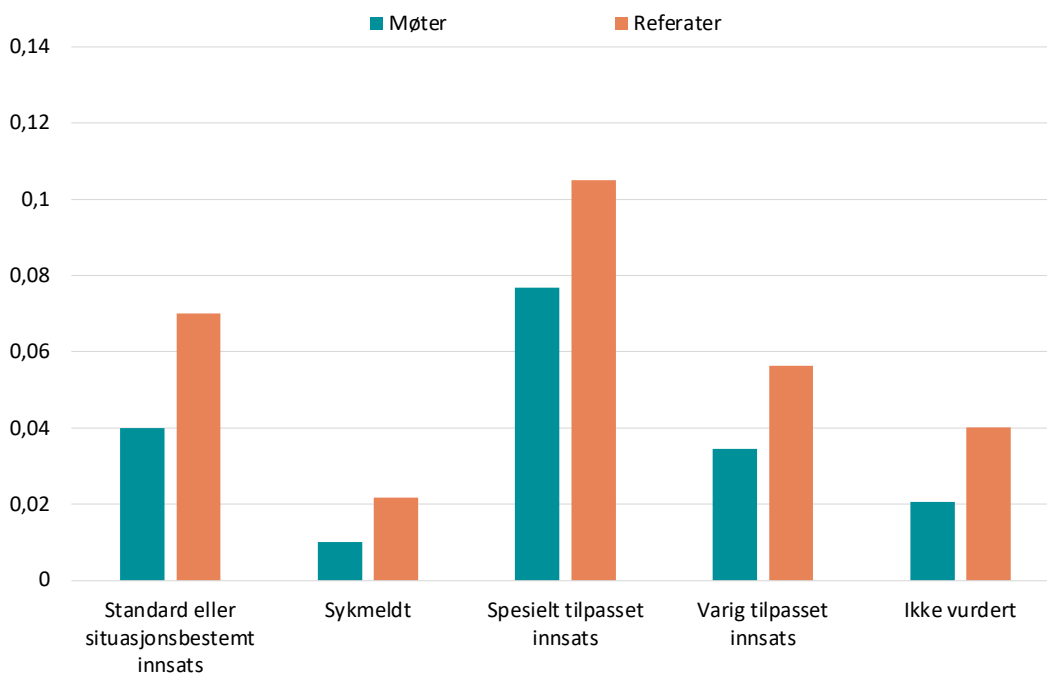


Ordinære brukere

Som vi har sett er det svært forskjellig hvor mange måneder i løpet av den aktuelle perioden brukerne var registrert. På samme måte som for dialogene har vi derfor beregnet antall møter i forhold til hvor mange måneder brukerne var registrert. For ordinære brukere var gjennomsnittet 0,05 møter og 0,07 referater.

Det er stor forskjell mellom innsatsgruppene. I Figur 10.4 ser vi at de med spesielt tilpasset innsats har møter med NAV vesentlig oftere enn andre grupper. Vi har derfor sett nærmere på disse.

Figur 10.4 Antall møter og samtalereferater pr. måned, etter innsatsgruppe. Ordinære brukere. Gjennomsnitt

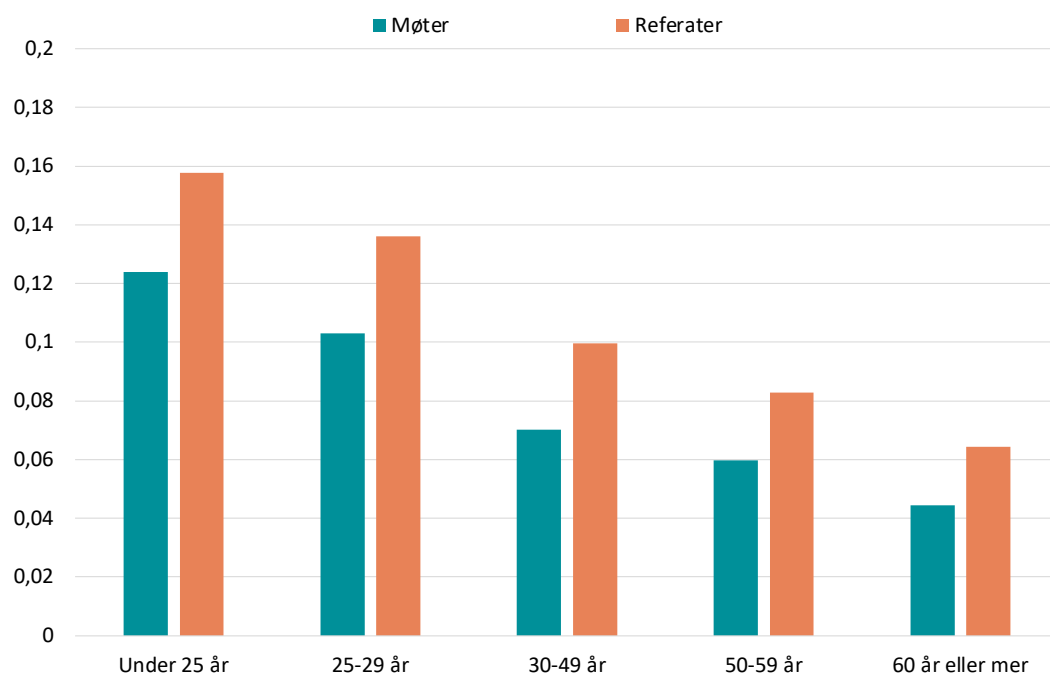


Møter og referater for brukere med spesielt tilpasset innsats

Blant de med spesielt tilpasset innsats finner vi at menn og kvinner omtrent like ofte har møte med NAV, mens det registreres flere samtalereferater for menn enn kvinner. Det er imidlertid ganske stor forskjell avhengig av brukerens alder. I Figur 10.5 ser vi at hyppigheten av møter og samtalereferater avtar mye med økende alder.

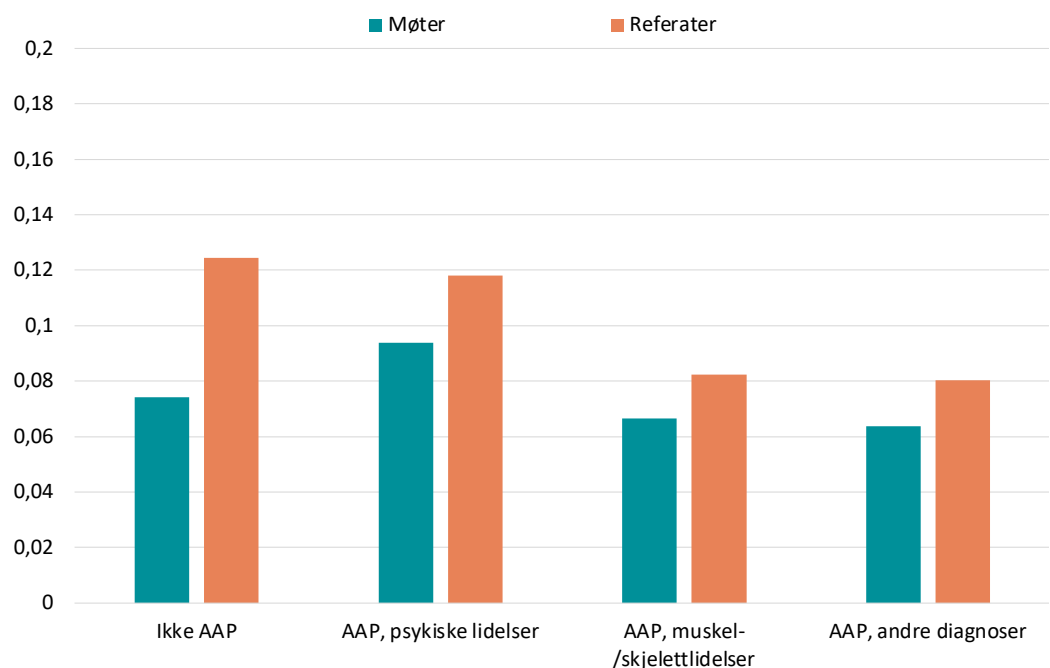
Det er ikke store forskjeller etter utdanningsnivå. Vi finner midlertid at innvandrere har sjeldnere møter med NAV enn ikke-innvandrere.

Figur 10.5 *Antall møter og samtalereferater pr. måned, etter alder. Ordinære brukere, bare spesielt tilpasset innsats. Gjennomsnitt*



Blant brukere med spesielt tilpasset innsats har de fleste, men langt fra alle, AAP og en registrert diagnose. I Figur 10.6 ser vi at brukere med AAP og psykiske diagnoser oftere har møter med NAV enn de med andre diagnoser eller ikke AAP. Det er imidlertid registrert flest samtalereferater for de som ikke har AAP.

Figur 10.6 *Antall møter og samtalereferater pr. måned, etter AAP og diagnose. Ordinære brukere, bare spesielt tilpasset innsats. Gjennomsnitt*



11 Aktivitetene

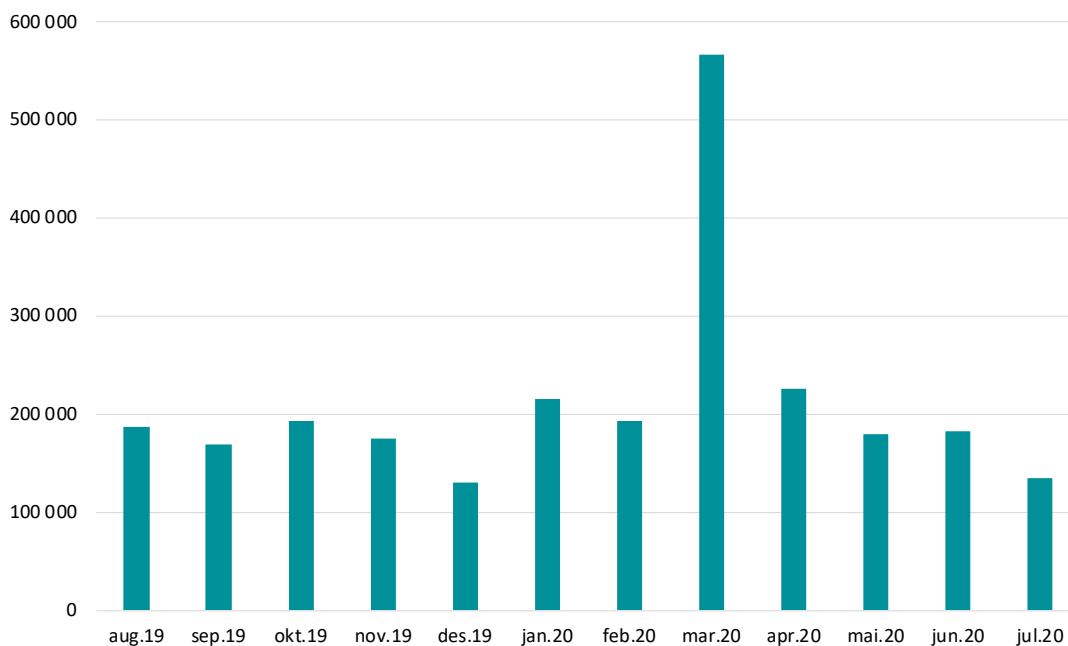
I dette kapitlet viser vi statistikk over registrerte «aktivetskort» – med unntak av møter og samtalereferater, som ble omtalt i kapittel 10. De fem typene aktiviteter vi ser på her er avtale om jobbsøk, en jobb jeg vil søke på, jobbrettet egenaktivitet, jobb jeg har nå og medisinsk behandling.

Vi gir først en oversikt over alle aktivitetene, og hvordan antallet utviklet seg i perioden august 2019–juli 2020 (kapittel 11.1). Deretter ser vi på aktiviteter for den enkelte bruker, og hvordan registrering av aktiviteter varierer mellom ulike grupper (kapittel 11.2).

11.1 Utvikling i aktivitetene

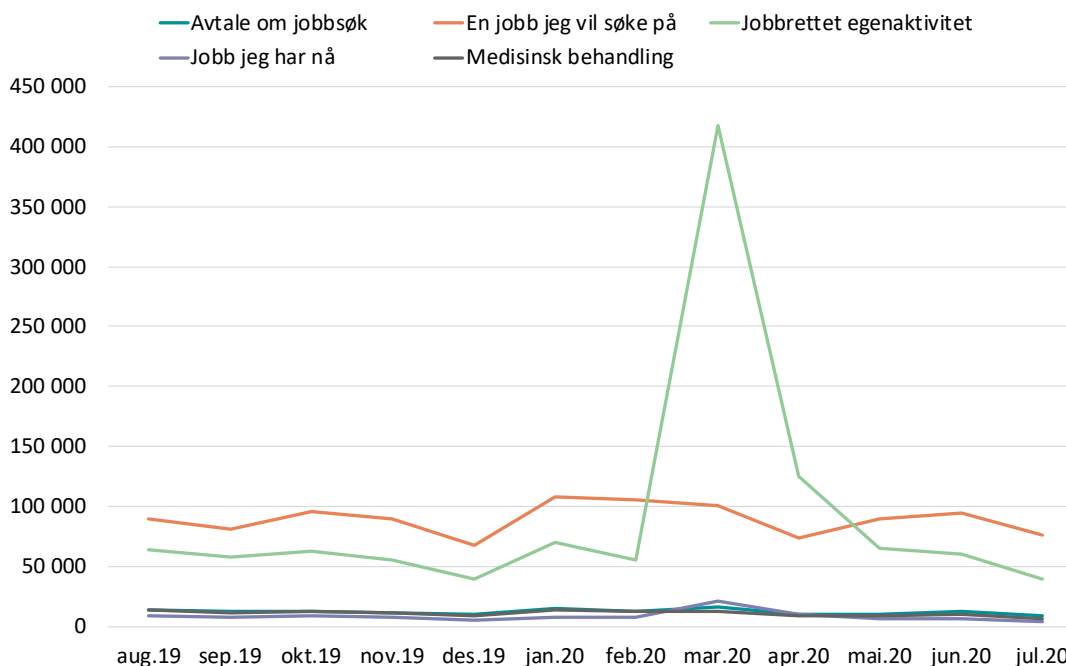
I perioden august 2019–juli 2020 ble det opprettet 2 552 963 aktiviteter. De første månedene ble det opprettet i underkant av 200 000 aktiviteter, men i mars 2020 ble det opprettet i overkant av 560 000 aktiviteter. Figur 11.1 viser utviklingen fra måned til måned.

Figur 11.1 Totalt antall aktiviteter som er opprettet i hver måned august 2019–juli 2020. Sum av alle typer aktiviteter



I Figur 11.2 viser vi utviklingen for hver type aktivitet (med unntak av møter og samtalereferater). Vi ser at det var særlig mange som fikk registrert aktiviteten «jobbrettet egenaktivitet» i mars 2020. Dette er en aktivitet som ofte blir opprettet for nyregistrerte arbeidssøkere.

Figur 11.2 *Antall aktiviteter som er opprettet i hver måned august 2019–juli 2020. Etter typer aktiviteter*



11.2 Aktiviteter for den enkelte bruker

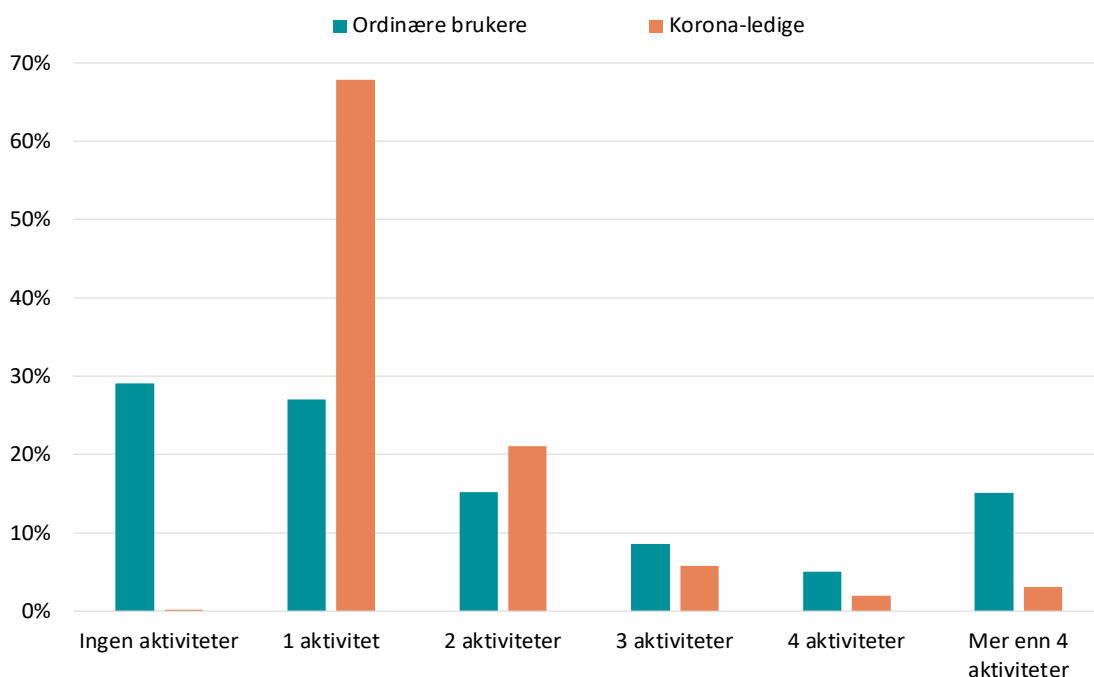
Vi ser her på hvordan aktivitetene som blir opprettet i digital aktivitetsplan benyttes av og for den enkelte bruker.

Vi viser først en oversikt over alle typer aktiviteter for alle brukere (11.2.1). Deretter undersøker vi registrering av noen typer aktiviteter blant de ordinære brukerne, separat for de med standard eller situasjonsbestemt innsats (11.2.2) og de med spesielt tilpasset innsats (11.2.3). Grunnen til denne inndelingen er at de ulike typene aktiviteter er mer eller mindre relevante for ulike innsatsgrupper.

11.2.1 Opprettede aktiviteter

Hvor mye benyttes aktivitetskortene for den enkelte bruker? Blant de 858 123 personene som var registrert i perioden august 2019–juli 2020 var det 17 prosent som ikke hadde noen aktiviteter registrert i perioden (se Figur 11.3). Det gjaldt 29 prosent av ordinære brukere, men under 1 prosent av de koronaledige. 44 prosent av de registrerte hadde kun én aktivitet registrert i løpet av perioden – det gjaldt 27 prosent av de ordinære brukere og 68 prosent av de koronaledige.

Figur 11.3 Antall aktiviteter som ble opprettet pr. bruker (av bruker eller NAV) i perioden august 2019–juli 2020



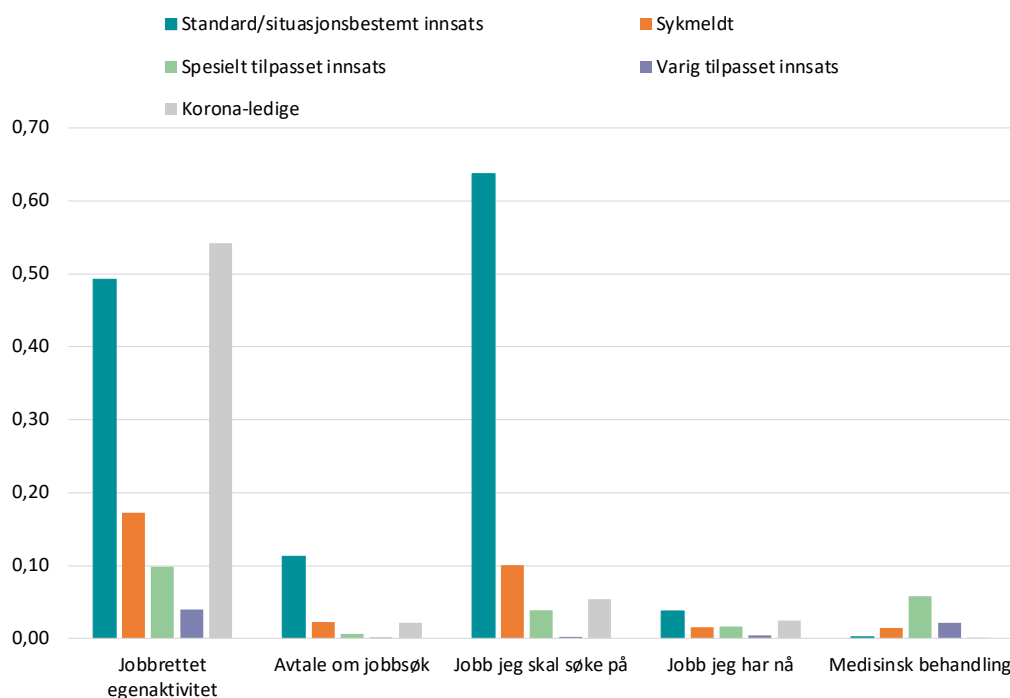
I gjennomsnitt var det opprettet 2,98 aktiviteter pr. bruker i hele perioden. Som vi har sett, er det stor forskjell i hvor stor del av perioden brukerne var registrert, og vi benytter i det følgende målet antall aktiviteter *pr. måned* brukeren var registrert. For summen av alle aktivitetstypene var gjennomsnittet 0,63 opprettede aktiviteter pr. måned.

Det gir imidlertid lite informasjon å summere antall aktiviteter på tvers av typer aktiviteter, siden de har ulik funksjon og varighet. Som vi så i Figur 11.2 blir det opprettet flest aktiviteter av typen «En jobb jeg skal søke på» (med unntak av i mars 2020). Det er naturlig, siden en arbeidssøker søker på mange jobber, mens for eksempel «Avtale om jobbsøk» er en aktivitet som kan pågå over lang tid.

Hvilke aktiviteter som er relevante for brukerne varierer også – særlig mellom innsatsgruppene. I Figur 11.4 ser vi at brukere med standard eller situasjonsbestemt innsats har flest aktiviteter, spesielt «jobbrettet egenaktivitet» og «en jobb jeg skal søke på». De koronaledige hadde i hovedsak registrert «jobbrettet egenaktivitet», og svært sjelden «en jobb jeg skal søke på», sammenliknet med andre med standard og situasjonsbestemt innsats. Det siste er naturlig, både fordi mange av dem var permittert, og fordi det var få jobber å søke på da de ble arbeidsledige.

Siden de ulike aktivitetene har ulik relevans avhengig av innsatsgruppe, har vi i det følgende valgt å undersøke de mest relevante aktivitetene separat for henholdsvis brukere med standard eller situasjonsbestemt innsats og brukere med spesielt tilpasset innsats. Vi ser bare på ordinære brukere (det vil si ikke koronaledige).

Figur 11.4 Antall aktiviteter opprettet pr. måned, for hver aktivitetstype, etter innsatsgruppe. Ordinære brukere og koronaledige. Gjennomsnitt



11.2.2 Aktiviteter blant brukere med standard eller situasjonsbestemt innsats

Det var 178 641 ordinære brukere med standard eller situasjonsbestemt innsats registrert i perioden august 2019–juli 2020. For disse har vi undersøkt bruk av de tre aktivitetene «Jobbrettet egenaktivitet», «Avtale om jobbsøk» og «Jobb jeg skal søke på». Bruker kan selv opprette jobbrettet egenaktivitet, mens avtale om jobbsøk bare kunne opprettes av NAV. En jobb jeg skal søke på ble i de aller fleste tilfellene opprettet av NAV.

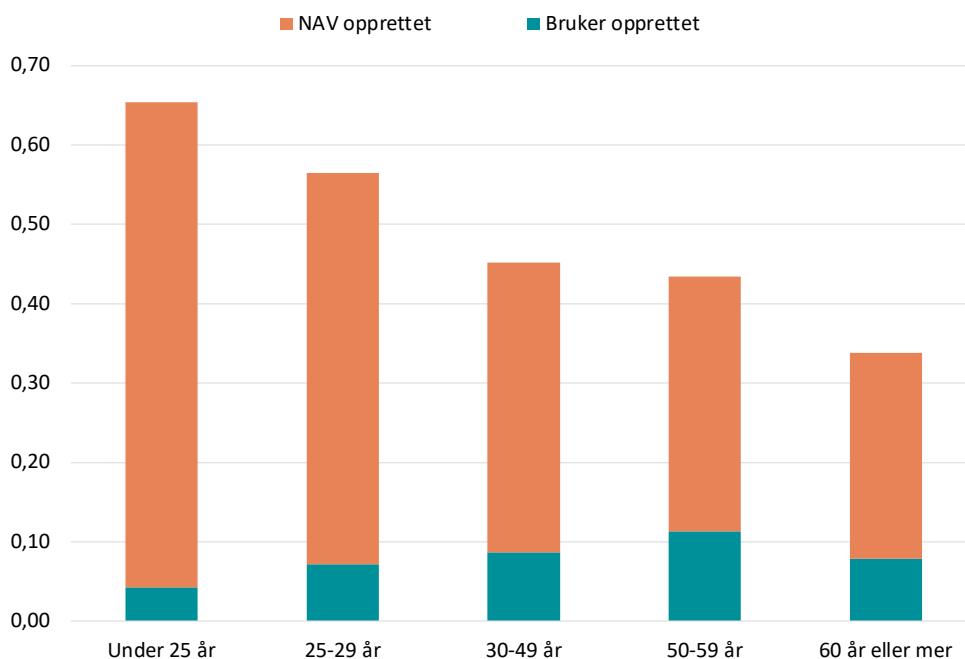
Jobbrettet egenaktivitet

For ordinære brukere med standard eller situasjonsbestemt innsats ble det i gjennomsnitt opprettet 0,49 aktiviteter «Jobbrettet egenaktivitet» pr. måned de var registrert.

Gjennomsnittet var noe lavere for kvinner enn for menn – henholdsvis 0,47 og 0,51. Riktignok opprettet kvinner selv denne aktiviteten oftere enn menn, men NAV oppretter aktiviteten vesentlig sjeldnere for kvinner enn menn.

Aktiviteten jobbrettet egenaktivitet opprettes sjeldnere jo eldre brukeren er – se Figur 11.5. For de aller yngste, under 25 år, opprettes denne aktiviteten 0,65 ganger pr. måned de er registrert i perioden, mens for de eldste, 60 år eller mer, opprettes aktiviteten bare 0,34 ganger pr. måned. I figuren ser vi at denne sammenhengen er forårsaket av at NAV oppretter flere aktiviteter jo yngre brukeren er. Brukerne selv oppretter denne aktiviteten mer jo eldre de er (med unntak av de eldste).

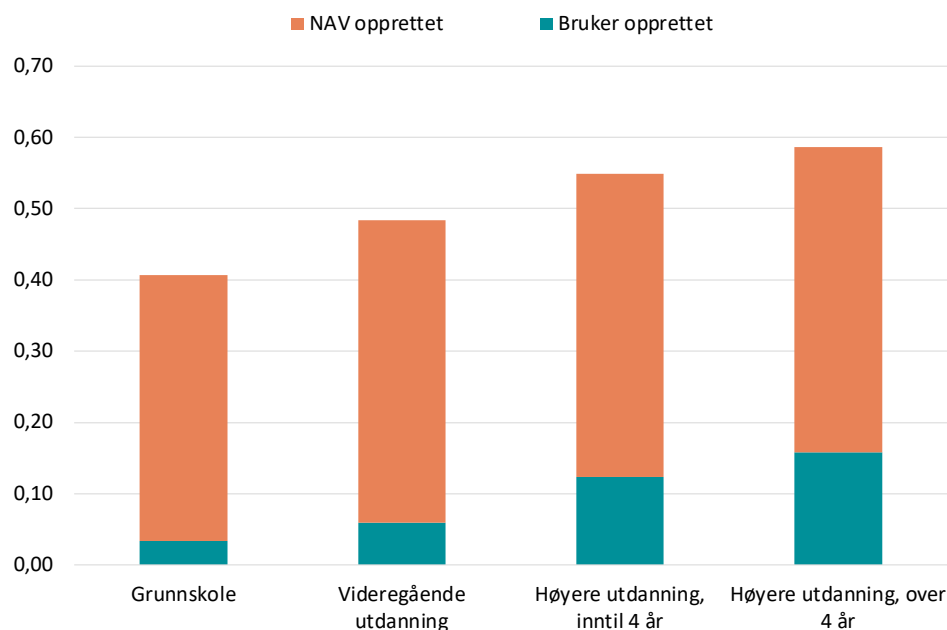
Figur 11.5 Jobbrettet egenaktivitet: Antall opprettet pr. måned, etter alder. Ordinære brukere med standard eller situasjonsbestemt innsats. Gjennomsnitt



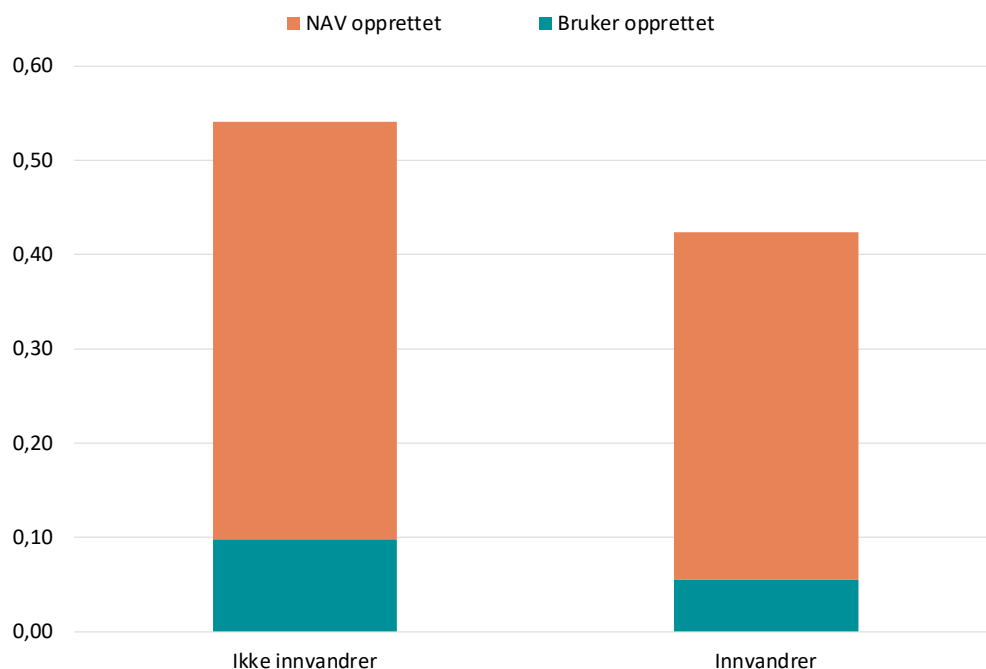
Antall aktiviteter av typen jobbrettet egenaktivitet øker jo høyere utdanning brukeren har – fra 0,41 for de som har grunnskole til 0,59 for de som har høyere utdanning over 4 år, se Figur 11.6. Både brukerne selv og NAV opprettet denne aktiviteten oftere jo høyere utdanning brukerne har.

Figur 11.7 viser gjennomsnittlig antall aktiviteter av typen jobbrettet egenaktivitet blant innvandrere og ikke-innvandrere. Ikke-innvandrere har flere slike aktiviteter (0,54 mot 0,42). Det kommer både av at NAV oppretter flere aktiviteter for ikke-innvandrere enn for innvandrere og at ikke-innvandrere oppretter flere jobbrettet egenaktivitet på egenhånd.

Figur 11.6 Jobbrettet egenaktivitet: Antall opprettet pr. måned, etter utdanningsnivå. Ordinære brukere med standard eller situasjonsbestemt innsats. Gjennomsnitt



Figur 11.7 Jobbrettet egenaktivitet: Antall opprettet pr. måned, etter innvandrersstatus. Ordinære brukere med standard eller situasjonsbestemt innsats. Gjennomsnitt



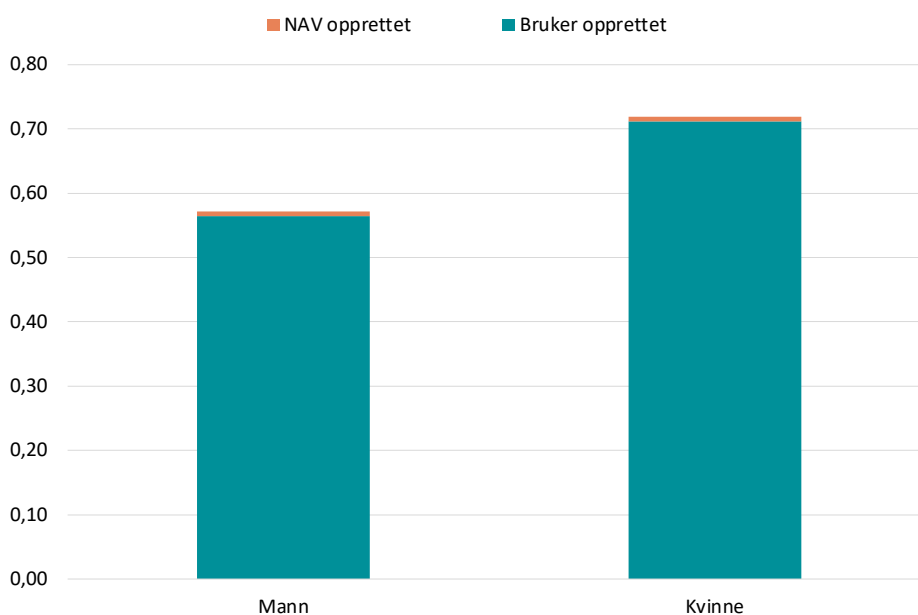
Avtale om jobbsøk og En jobb jeg skal søke på

Aktiviteten «avtale om jobbsøk» kunne bare opprettes av NAV, mens «en jobb jeg skal søke på» er den aktiviteten som brukes mest av arbeidssøkerne. Vi ser her på de to typene aktiviteter i sammenheng.

For ordinære brukere med standard eller situasjonsbestemt innsats ble det i gjennomsnitt opprettet 0,11 aktiviteter av typen «avtale om jobbsøk» pr. måned de var registrert. Når det gjelder «en jobb jeg skal søke på» er det noen som har svært mange registreringer. Gjennomsnittet er 0,64 pr. måned – de aller fleste opprettet av bruker selv.

Vi finner at kvinner har omtrent like mange aktiviteter av typen «avtale om jobbsøk» som menn. De registrerer likevel «en jobb jeg vil søke på» oftere enn menn: henholdsvis 0,72 og 0,57, som vist i Figur 11.8.

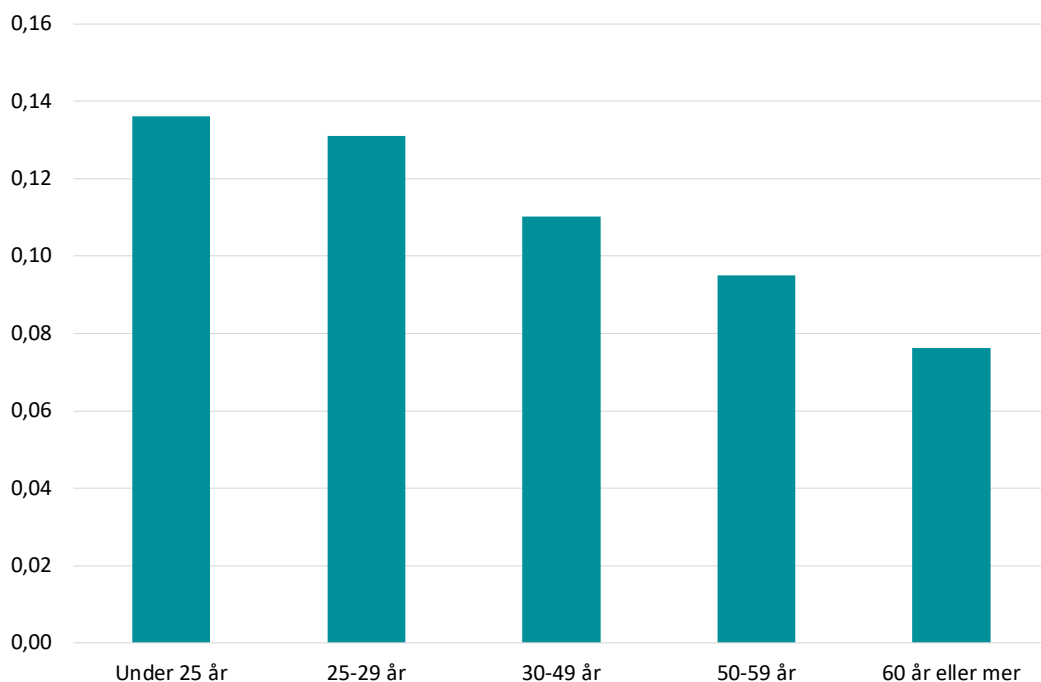
Figur 11.8 En jobb jeg skal søke på: Antall opprettet pr. måned, etter kjønn. Ordinære brukere med standard eller situasjonsbestemt innsats. Gjennomsnitt



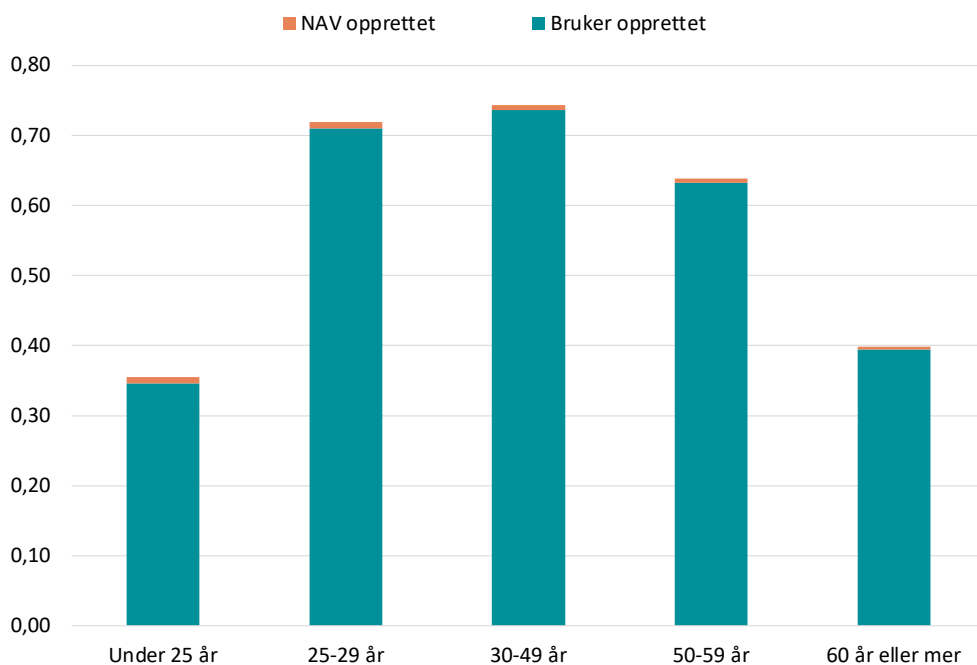
Som vi ser i Figur 11.9 registrerer NAV oftere avtale om jobbsøk for de yngste brukerne enn for de eldre, og antallet er lavere jo høyere alder: fra 0,14 for de yngste til 0,08 for de eldste. Samtidig ser vi i

Figur 11.10 at de yngste i vesentlig mindre grad enn de noe eldre registrerer «en jobb jeg vil søke på». Dette antallet er høyest i aldersgruppene 25–29 og 30–49 år (0,72–0,74) og avtar deretter.

Figur 11.9 *Avtale om jobbsøk: Antall opprettet pr. måned, etter alder. Ordinære brukere med standard eller situasjonsbestemt innsats. Gjennomsnitt*



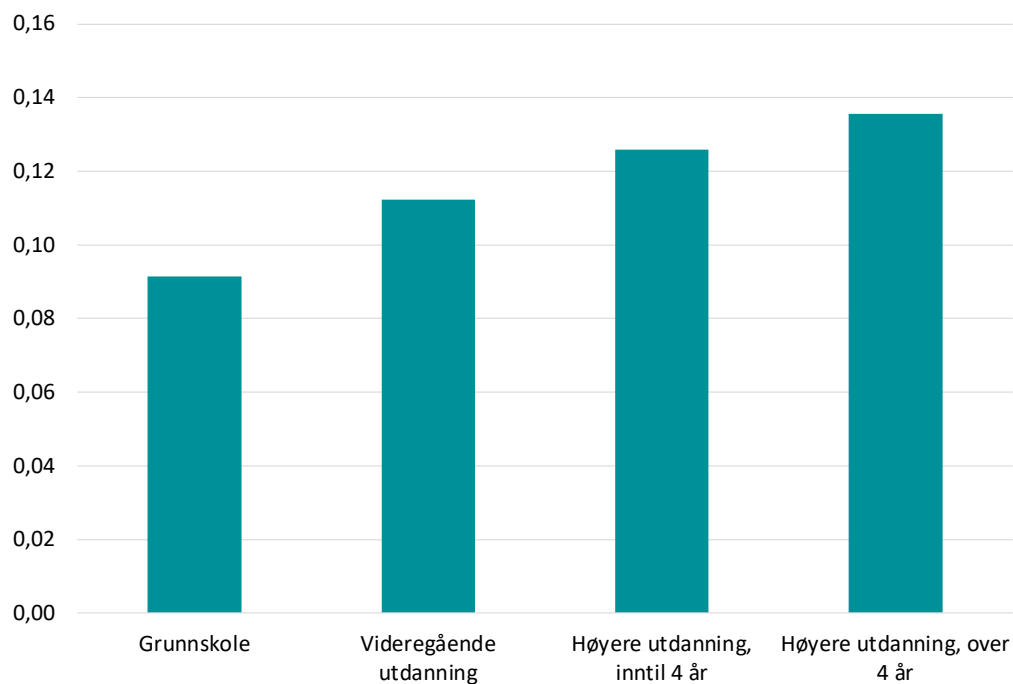
Figur 11.10 *En jobb jeg skal søke på: Antall opprettet pr. måned, etter alder. Ordinære brukere med standard eller situasjonsbestemt innsats. Gjennomsnitt*



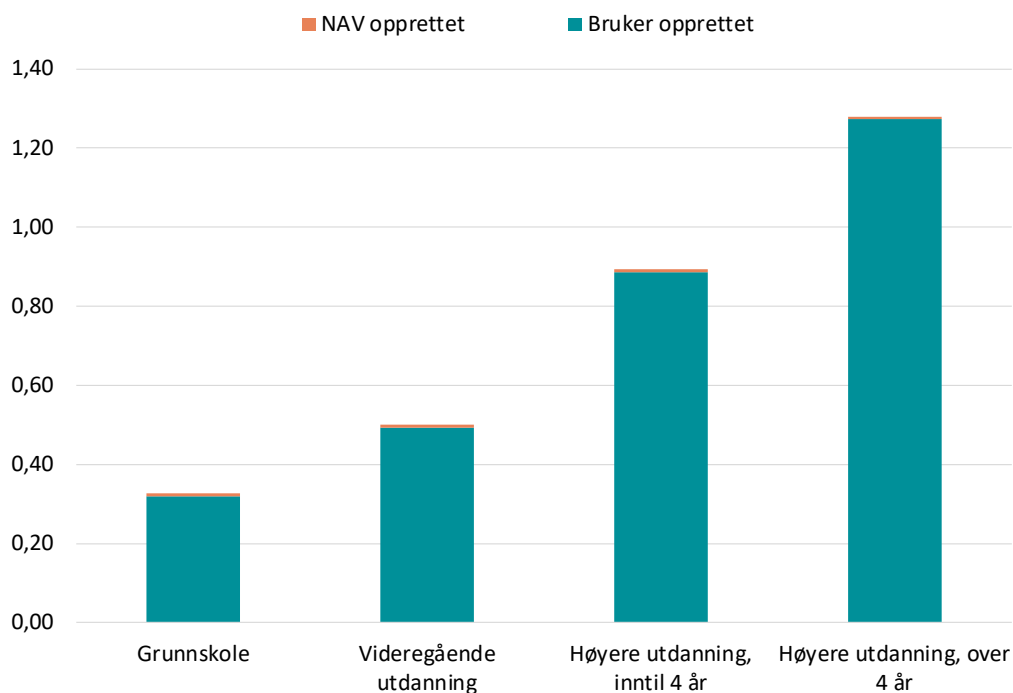
Utdanningsnivå har stor betydning for bruken av disse to aktivitetene. NAV registrerer flere aktiviteter av typen avtale om jobbsøk jo høyere utdanning brukeren har. Antallet

øker fra 0,09 for de med grunnskole til 0,14 for de med høyere utdanning over 4 år – se Figur 11.11. I Figur 11.12 ser vi at gjennomsnittlig antall registrerte aktiviteter av typen «en jobb jeg skal søke på» øker svært mye med utdanningsnivå, fra 0,33 for de med bare grunnskole til 1,28 blant de med høyere utdanning over 4 år.

Figur 11.11 Avtale om jobbsøk: Antall opprettet pr. måned, etter utdanningsnivå. Ordinære brukere med standard eller situasjonsbestemt innsats. Gjennomsnitt

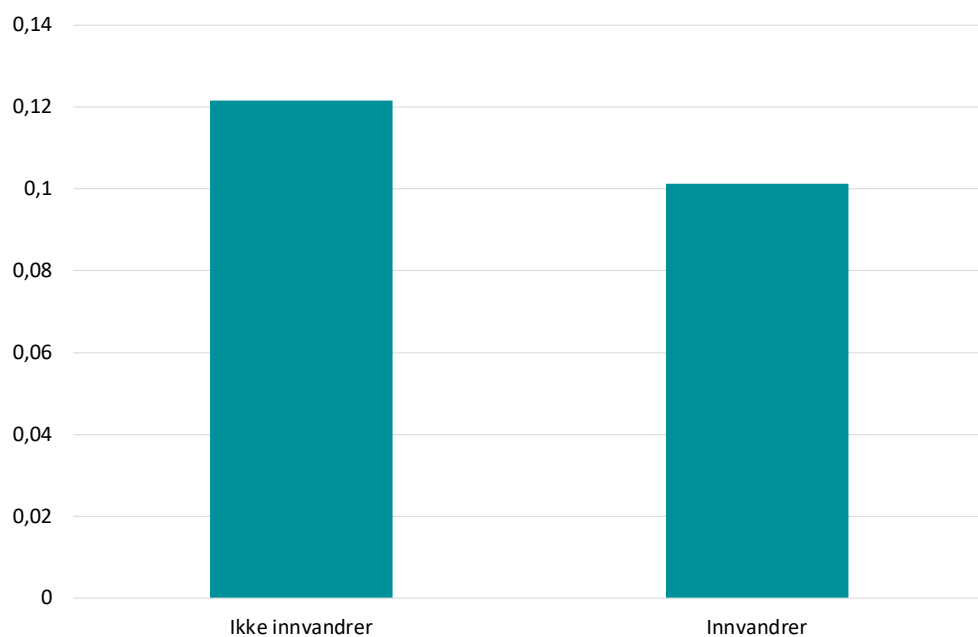


Figur 11.12 En jobb jeg skal søke på: Antall opprettet pr. måned, etter utdanningsnivå. Ordinære brukere med standard eller situasjonsbestemt innsats. Gjennomsnitt

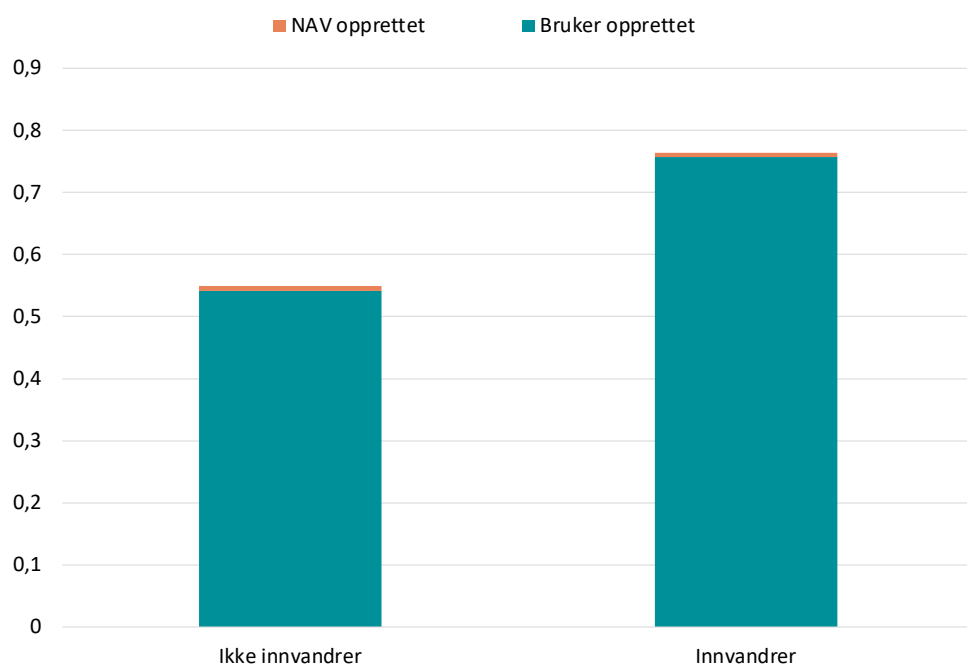


Også innvandrerststatus har stor betydning for bruken av disse aktivitetene. Som vist i Figur 11.13 og Figur 11.14 registrerer NAV noe flere aktiviteter av typen avtale om jobbsøk for ikke-innvandrere enn for innvandrere. Likevel registrerer innvandrere nesten 30 prosent flere aktiviteter av typen «en jobb jeg vil søke på» enn ikke-innvandrere (0,76 mot 0,55). Det kan være andre kjennetegn ved innvandrere og ikke-innvandrere i utvalget vårt som forklarer dette. I regresjonene i neste avsnitt kontrollerer vi for flere slike kjennetegn samtidig.

Figur 11.13 *Avtale om jobbsøk: Antall opprettet pr. måned, etter innvandrerstatus. Ordinære brukere med standard eller situasjonsbestemt innsats. Gjennomsnitt*



Figur 11.14 *En jobb jeg skal søke på: Antall opprettet pr. måned, etter innvandrerstatus. Ordinære brukere med standard eller situasjonsbestemt innsats. Gjennomsnitt*



Samlet betydning av ulike kjennetegn ved brukerne

Vi har gjennomført regresjoner for hver av de tre aktivitetene for brukere med standard eller situasjonsbestemt innsats: Jobbrettet egenaktivitet, avtale om jobbsøk og jobb jeg skal søke på. Den avhengige variabelen er antall opprettede aktiviteter pr. måned registrert – uavhengig av om disse er opprettet av bruker eller NAV.

I Tabell 11.1 ser vi at det er en viss forskjell på menn og kvinner når det gjelder «en jobb jeg skal søke på» – kvinner registrerer denne aktiviteten oftere enn menn. For de to andre aktivitetene er det ingen forskjell.

Alder har betydning for alle de tre aktivitetene ved at de eldste har færre registreringer enn de yngre. Et unntak er «en jobb jeg skal søke på» hvor de aller yngste registrerer færrest jobber.

For alle de tre aktivitetene er det også sånn at det registreres flere jo høyere utdanning brukeren har. Betydningen av utdanningsnivå er svært stor når det gjelder hvor mange ganger brukerne registrerer aktiviteten «en jobb jeg skal søke på».

Når det gjelder innvandrere har disse noe sjeldnere enn ikke-innvandrere registrert «jobbrettet egenaktivitet». NAV registrerer «avtale om jobbsøk» omtrent like ofte for innvandrere og ikke-innvandrere, mens innvandrere registrerer en god del flere «en jobb jeg skal søke på». Også dagpengemottakere registrerer særlig mange «en jobb jeg skal søke på».

Tabell 11.1 Antall aktiviteter opprettet pr. måned brukerne er registrert. Ordinære brukere, standard eller situasjonsbestemt innsats. Lineær regresjon

	Jobbrettet egenaktivitet	Avtale om jobbsøk	Jobb jeg skal søke på
Konstant	0,98 ***	0,18 ***	-0,16 ***
Mann (referanse kvinne)	0,00	0,00	-0,07 ***
Aldersgruppe (referanse under 25)			
25-29 år	-0,05 ***	0,00 **	0,08 ***
30-49 år	-0,10 ***	-0,02 ***	-0,04 **
50-59 år	-0,10 ***	-0,03 ***	-0,09 ***
60 år eller mer	-0,18 ***	-0,05 ***	-0,31 ***
Utdanning (referanse grunnskole)			
Videregående utdanning	0,02 ***	0,01 ***	0,18 ***
Høyere utdanning inntil 4 år	0,09 ***	0,02 ***	0,55 ***
Høyere utdanning over 4 år	0,13 ***	0,03 ***	0,90 ***
Ukjent utdanningsnivå	-0,08 ***	-0,02 ***	-0,11 ***
Innvandrere (referanse ikke-innvandrere)	-0,06 ***	-0,01 ***	0,25 ***
Dagpenger (referanse ikke dagpenger)	-0,03 ***	0,03 ***	0,68 ***
Antall måneder registrert	-0,06 ***	-0,01 ***	0,02 ***
N	178 641	178 641	178 641
R kvadrert	0,15	0,05	0,05

11.2.3 Aktiviteter blant brukere med spesielt tilpasset innsats

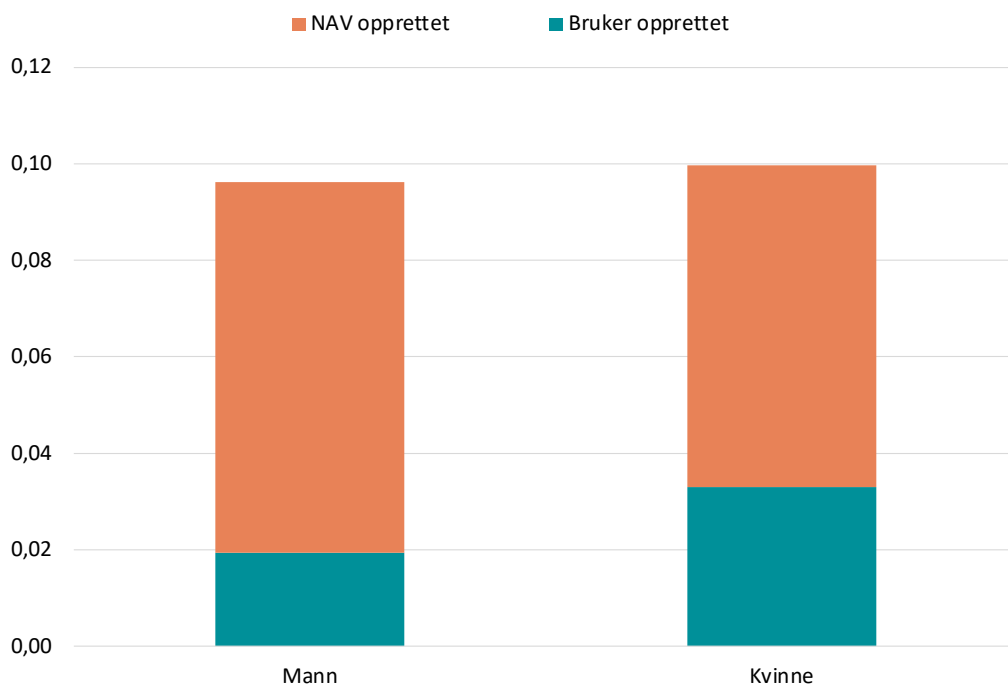
I det følgende har vi undersøkt bruken av aktivitetskortene blant brukere med spesielt tilpasset innsats. Det var 173 333 personer registrert med spesielt tilpasset innsats i løpet av perioden august 2019–juli 2020. Mange av dem deltar i tiltak og/eller behandling, og en god del av dem har AAP. «Avtale om jobbsøk» er dermed sjelden aktuelt for dem. Det er likevel noen som benytter «jobbrettet egenaktivitet» og «en jobb jeg skal søke på». For mange er «medisinsk behandling» relevant – alene eller sammen med arbeidsrettede aktiviteter. I det følgende har vi derfor sett på disse tre aktivitetene.

Jobbrettet egenaktivitet

For brukere med spesielt tilpasset innsats ble det i gjennomsnitt opprettet 0,10 aktiviteter av typen «jobbrettet egenaktivitet» pr. måned de var registrert – 0,07 opprettet av NAV og 0,03 av brukeren selv. Dette er altså svært mye mindre enn de med standard eller situasjonsbestemt innsats (med 0,49).

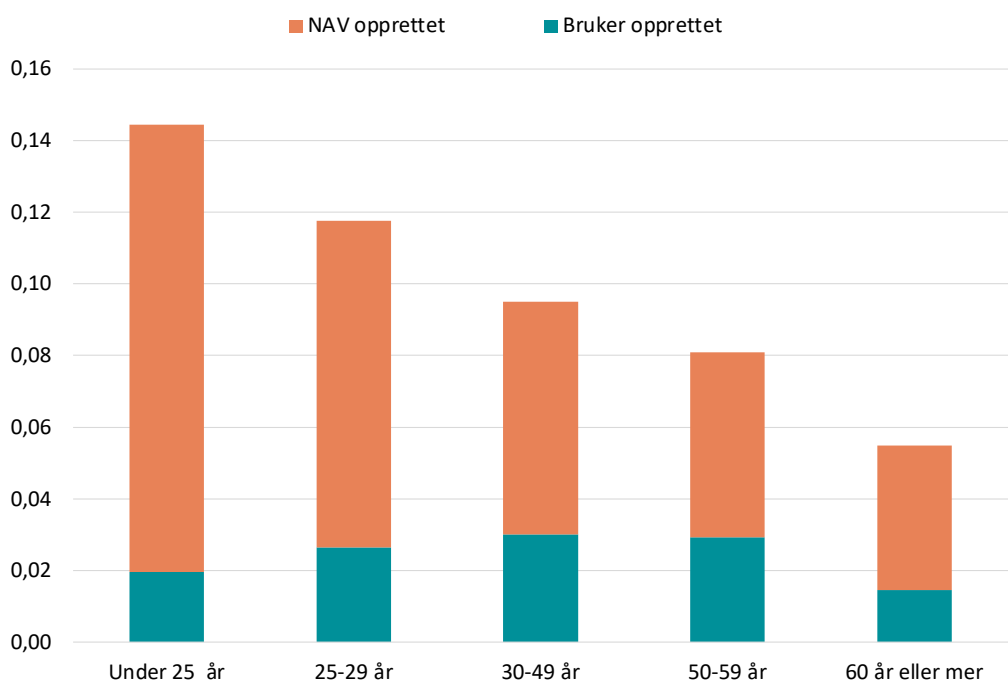
Som vi ser av Figur 11.15 er det noe flere registreringer av denne typen aktivitet for kvinner enn for menn. Riktignok registrerer NAV denne aktiviteten litt sjeldnere for kvinner enn for menn, men kvinnene oppretter oftere aktiviteten selv.

Figur 11.15 Jobbrettet egenaktivitet: Antall opprettet pr. måned, etter kjønn. Brukere med spesielt tilpasset innsats. Gjennomsnitt



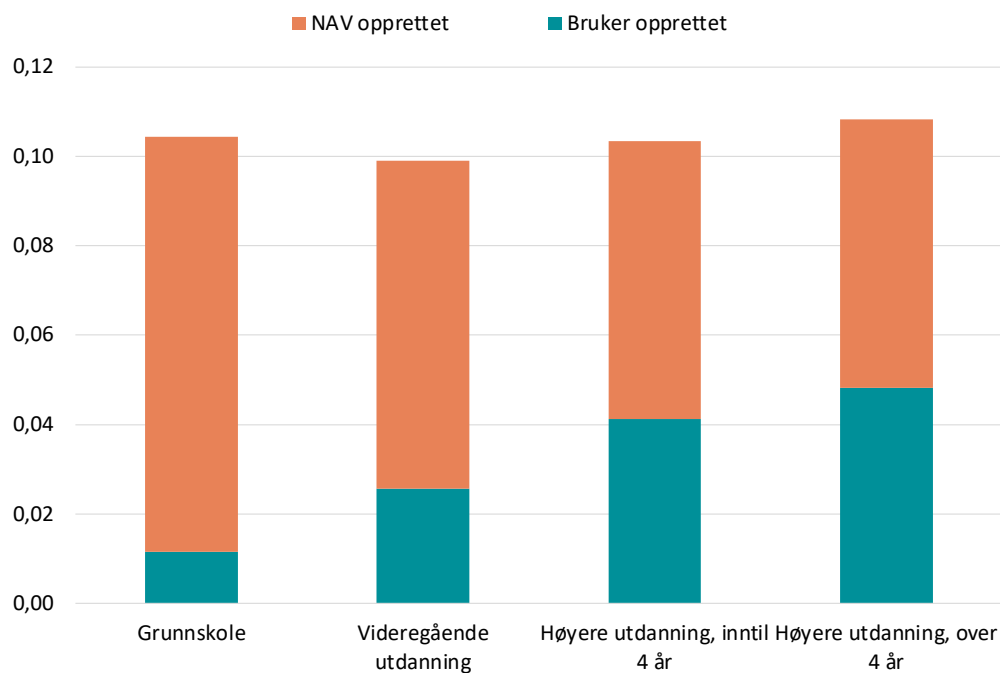
I Figur 11.16 ser vi at bruken av aktiviteten jobbrettet egenaktivitet avtar med økende alder også for de med spesielt tilpasset innsats. Denne aktiviteten blir opprettet i gjennomsnitt 0,14 ganger pr. måned for brukere under 25 år, og avtar gradvis til bare 0,05 for brukere på 60 år eller mer.

Figur 11.16 Jobbrettet egenaktivitet: Antall opprettet pr. måned, etter alder. Brukere med spesielt tilpasset innsats. Gjennomsnitt



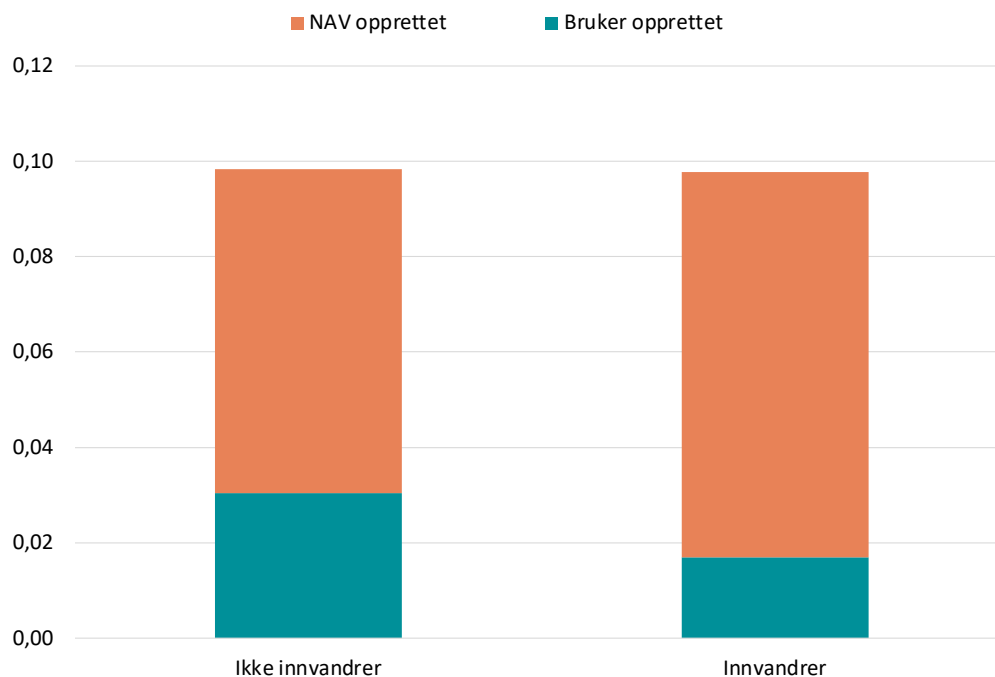
Utdanningsnivå har ingen betydning for hvor ofte aktiviteten jobbrettet egenaktivitet blir brukt, men som vist i Figur 11.17 er det forskjeller når vi ser spesielt på om aktivitetene er opprettet av bruker eller NAV. Jo høyere utdanning desto oftere oppretter brukerne aktiviteten, og jo sjeldnere oppretter NAV den.

Figur 11.17 Jobbrettet egenaktivitet: Antall opprettet pr. måned, etter utdanningsnivå. Brukere med spesielt tilpasset innsats. Gjennomsnitt



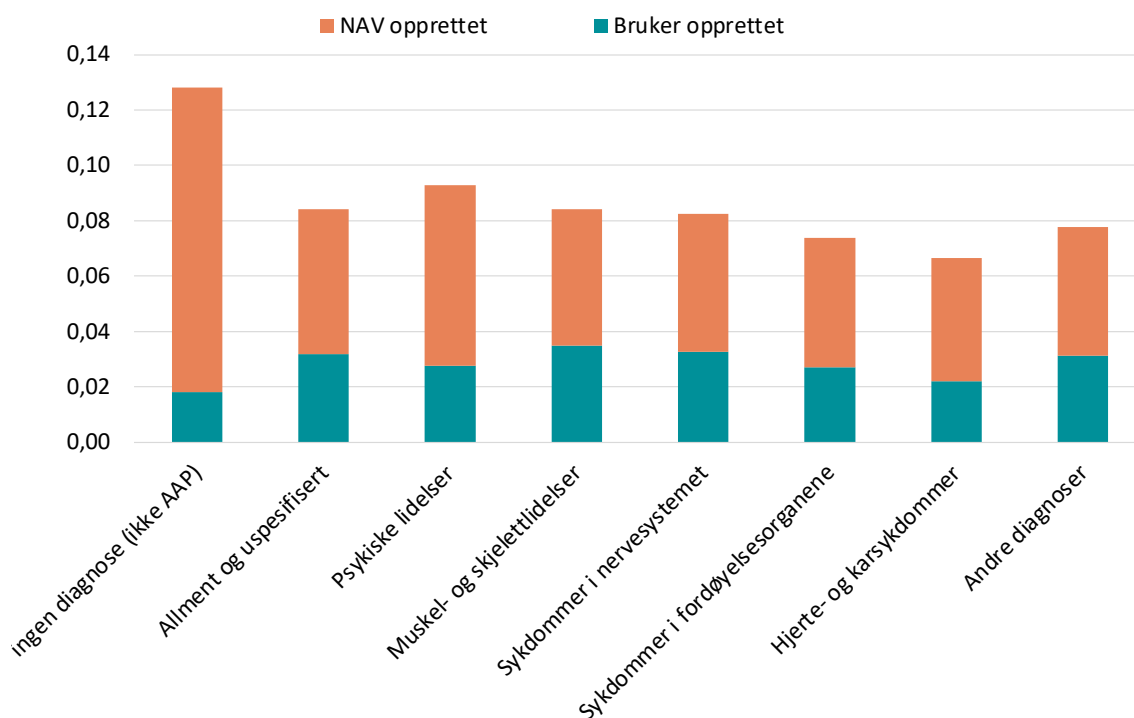
Det samme gjelder innvandrerstatus: Samlet sett er det ingen forskjell mellom innvandrere og ikke-innvandrere i hvor ofte aktiviteten blir opprettet, men ikke-innvandrere oppretter den selv oftere enn innvandrere (se Figur 11.18).

Figur 11.18 Jobbrettet egenaktivitet: Antall opprettet pr. måned, etter innvandrersstatus. Brukere med spesielt tilpasset innsats. Gjennomsnitt



Til slutt har vi sett på hvordan bruken av aktiviteten «jobbrettet egenaktivitet» varierer etter diagnose for de som har AAP. I Figur 11.19 ser vi at aktiviteten opprettes mer for de som ikke har AAP enn de som har AAP blant alle med spesielt tilpasset innsats. Blant AAP-mottakere er det relativt liten forskjell mellom diagnosene, men NAV oppretter denne aktiviteten relativt oftere for de med psykiske lidelser enn for andre AAP-mottakere.

Figur 11.19 Jobbrettet egenaktivitet: Antall opprettet pr. måned, etter AAP/diagnose. Brukere med spesielt tilpasset innsats. Gjennomsnitt



«En jobb jeg skal søke på»

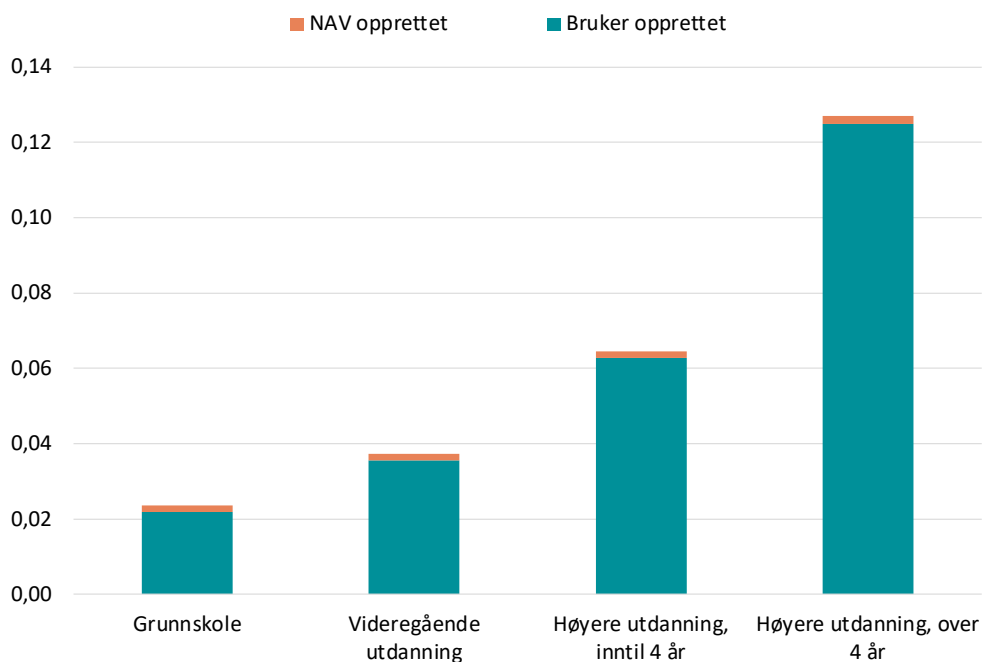
Som nevnt er det mange brukere med spesielt tilpasset innsats hvor det ikke er aktuelt å søke jobber, og aktiviteten «En jobb jeg skal søke på» blir derfor brukt relativt lite: i gjennomsnitt 0,04 pr. måned registrert (mot 0,64 blant standard eller situasjonsbestemt innsats).

Denne aktiviteten brukes oftere for menn enn for kvinner. Dette er altså omvendt av hva vi finner for de med standard eller situasjonsbestemt innsats. Når det gjelder alder finner vi imidlertid det samme mønsteret som for «Jobbrettet egenaktivitet»: Det er de mellom 25 og 49 år som bruker denne aktiviteten mest.

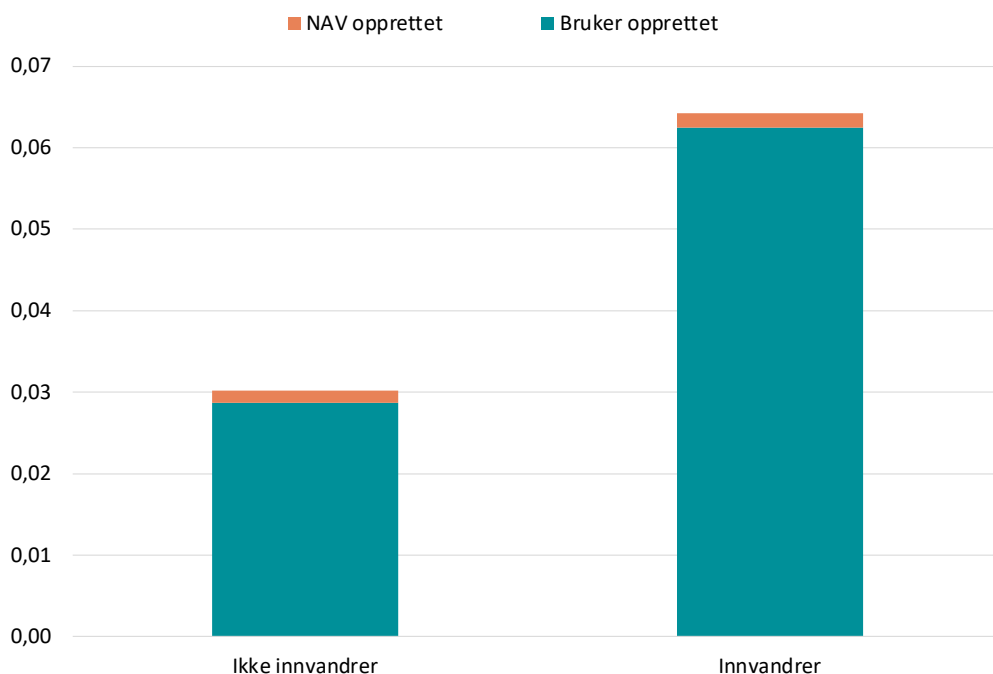
Som vi ser av Figur 11.20 har utdanningsnivå sterk betydning også i denne brukergruppa. Jo høyere utdanning desto oftere registreres aktiviteten «En jobb jeg skal søke på». Antallet varierer fra bare 0,02 pr. måned blant de med bare grunnskole til 0,13 pr. måned blant de med høyere utdanning over 4 år.

I Figur 11.21 ser vi at innvandrersstatus har stor betydning for bruk av aktiviteten «en jobb jeg skal søke på» også blant de med spesielt tilpasset innsats: Innvandrere oppretter aktiviteten dobbelt så ofte som ikke-innvandrere. Det er nærliggende å anta at dette har sammenheng med at en relativ lav andel av innvandrerne har AAP.

Figur 11.20 En jobb jeg skal søke på: Antall opprettet pr. måned, etter utdanningsnivå. Brukere med spesielt tilpasset innsats. Gjennomsnitt



Figur 11.21 En jobb jeg skal søke på: Antall opprettet pr. måned, etter innvandrersstatus. Brukere med spesielt tilpasset innsats. Gjennomsnitt



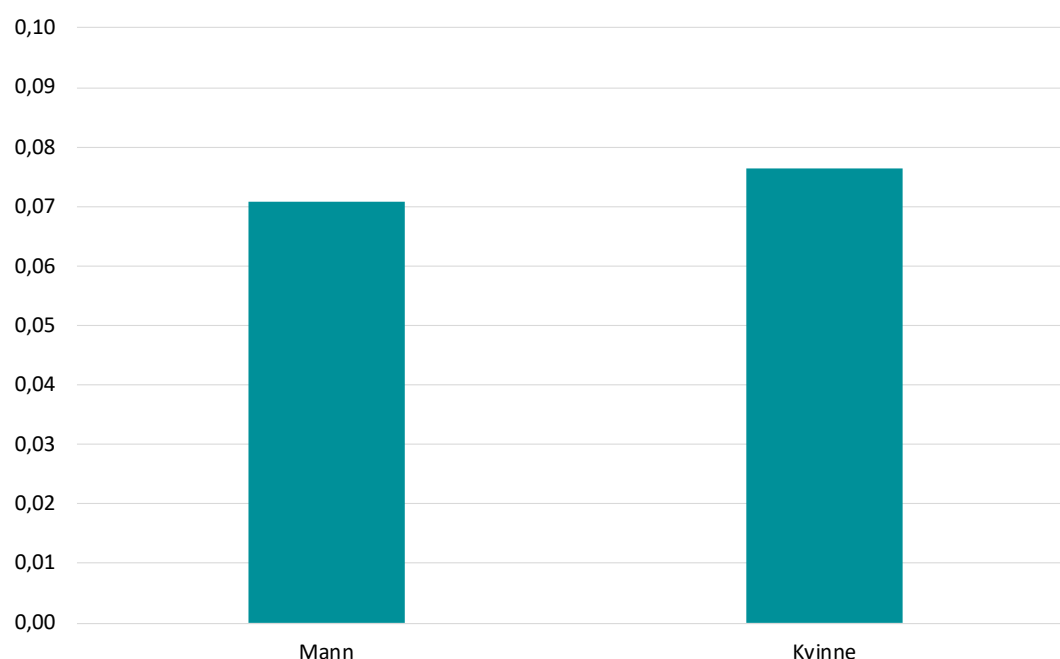
Det er svært stor forskjell mellom de med AAP og de uten AAP i bruk av denne aktiviteten: Gjennomsnittet er under 0,02 for de med AAP og 0,10 for de uten AAP. Blant de med AAP blir denne aktiviteten brukt mest av de med psykiske lidelser.

Medisinsk behandling blant AAP-mottakere

Aktiviteten medisinsk behandling kunne bare bli opprettet av NAV i den perioden vi har data for.¹⁷ Brukere som ikke har AAP har i liten grad registrert aktiviteten medisinsk behandling. I det følgende har vi derfor bare sett på AAP-mottakere.

Aktiviteten *opprettes* relativt sjelden fordi det kan være en langvarig status. Gjennomsnittlig antall ganger pr. måned registrert er 0,07. I Figur 11.22 ser vi at aktiviteten medisinsk behandling *noe* oftere blir opprettet for kvinner enn for menn.

Figur 11.22 *Medisinsk behandling: Antall opprettet pr. måned, etter kjønn. Brukere med AAP. Gjennomsnitt*

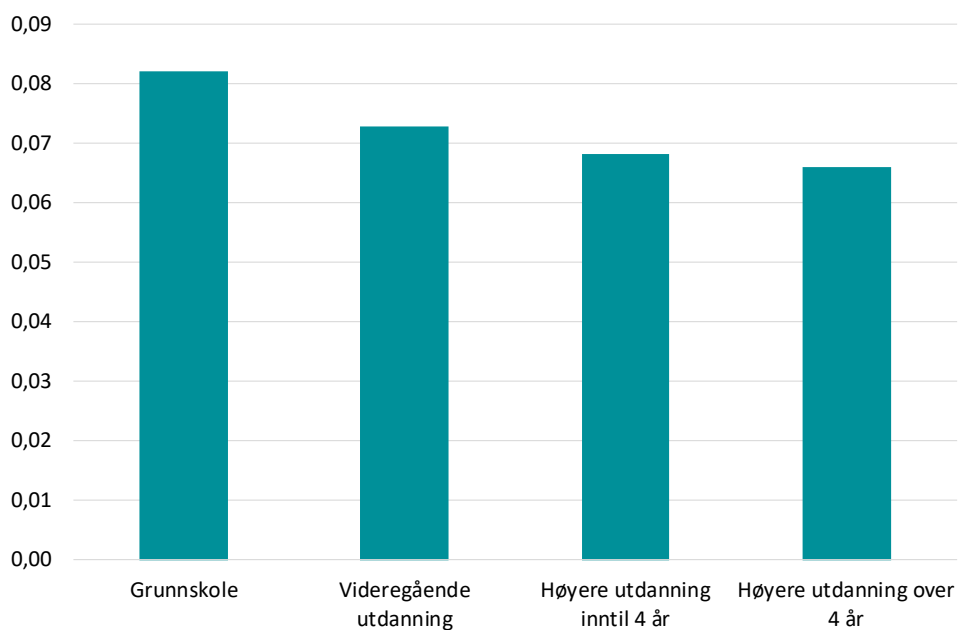


Det er ingen systematisk forskjell etter alder. AAP-mottakere under 25 år skiller seg noe ut ved at aktiviteten «medisinsk behandling» blir opprettet litt oftere for dem enn for eldre.

I Figur 11.23 ser vi at det er en viss sammenheng mellom utdanningsnivå og hvor ofte aktiviteten «medisinsk behandling» blir opprettet: For de med bare grunnskole blir aktiviteten opprettet oftere enn for de med høyere utdanning.

¹⁷ Dette er senere endret, slik at bruker kan legge inn behandling som NAV-veileder deretter må godkjenne.

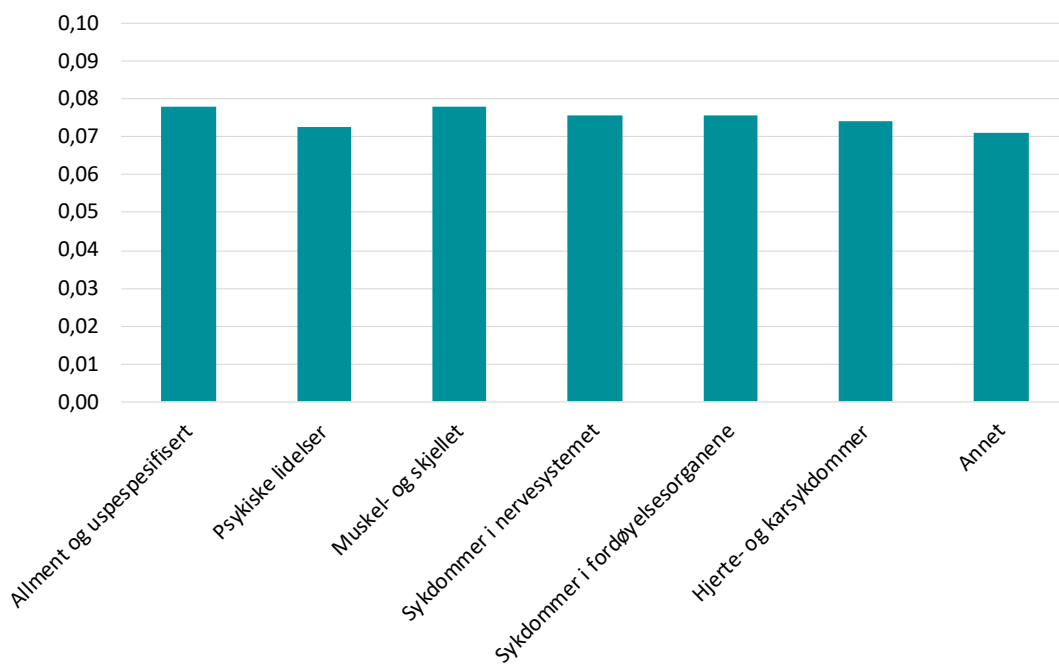
Figur 11.23 Medisinsk behandling: Antall opprettet pr. måned, etter utdanningsnivå. Brukere med AAP. Gjennomsnitt



Vi finner ingen forskjell mellom innvandrere og ikke-innvandrere.

Når det gjelder diagnose er det små forskjeller, som vi ser i Figur 11.24.

Figur 11.24 Medisinsk behandling: Antall opprettet pr. måned, etter diagnose. Brukere med AAP. Gjennomsnitt



12 Bruk av DAP og arbeidssøkerforløp

Et av de overordnede målene for digital aktivitetsplan er at den skal bidra til at flere kommer i jobb eller utdanning gjennom at brukeropfølgingen får bedre kvalitet. Som del av prosjektet ville vi skissere et forskningsdesign for å belyse denne sammenhengen ved hjelp av registerdataene. Hvordan påvirker digital aktivitetsplan løpene til ulike brukergrupper, og hvordan påvirker den eventuelt overgang til arbeid og/eller utdanning?

Registerdataene fra digital aktivitetsplan har ikke tidligere blitt analysert utenom til statistikkproduksjon. Arbeidet i dette prosjektet kan derfor dels ses på som et forprosjekt for å få kunnskap om hvordan data kan og bør hentes ut, avgrenses og defineres til analyseformål, og hva de gir informasjon om. Den kunnskapen vi har samlet fra det kvalitative materialet om hvordan aktivitetsplanen fungerer i praksis, er også viktig for å kunne skissere et hensiktsmessig undersøkelsesdesign.

Etter å ha gjennomført intervjuene og den deskriptive registeranalysen, arrangerte vi en workshop med deltakere fra Arbeids- og velferdsdirektoratet for å diskutere mulige videre analyser. Deltakerne representerte ulike kompetanseområder: Kompetanse om den digitale løsningen, kompetanse om innholdet i tjenestene i NAV-kontorene, analysekompetanse og kunnskap om datagrunnlaget. Vi har utarbeidet forslag til videre analyser på grunnlag av resultater fra dette prosjektet og med innspill fra deltakere i workshopen.

I dette kapitlet viser vi først noen deskriptive analyser som illustrerer to viktige elementer i en videre analyse: Brukerforløpet fra det tidspunktet brukerne først registrerer seg, og hvordan bruken av digital aktivitetsplan varierer over tid. Deretter drøfter vi hypoteser og analysestrategier og -metoder.

12.1 Populasjon: Nye brukere

Det varierer mye hvor lenge brukerne er registrert som arbeidssøkere i løpet av perioden august 2019–juli 2020, som vi har sett på så langt. En del av dem har dessuten vært registrert en stund før denne perioden, og en del fortsetter å være registrert etter juli 2020. På samme måte kan aktivitetene og dialogene vi har informasjon om ha startet opp før den perioden vi har informasjon om, og fortsette senere.

Bruken av digital aktivitetsplan vil både variere etter hvor lenge brukerne er registrert og hvor i «løpet» de er. For eksempel sender NAV ut informasjon i dialogfunksjonen på et tidlig tidspunkt til mange av de som registrerer seg, mens bruken av dialogfunksjonen varierer mer etter hvert som de har vært registrert en stund. Dette har vi ikke tatt hensyn til i de foregående analysene.

For å undersøke hvordan det går med brukerne over tid etter at de først ble registrert, har vi fulgt en gruppe brukere fra de var nyregistrerte og måned for måned fram i tid. I det følgende har vi definert «nyregistrert» som personer som blir registrert med arbeidsrettet oppfølging uten å ha vært det de foregående to månedene. Det betyr at de har oppstart (tilgang) tidligst i oktober 2019 (vi vet da at de ikke var registrert i august eller september). Tilsvarende har vi definert slutten på en arbeidssøkerperiode dersom de ikke er registrert på minst to måneder.¹⁸ Vi kan dermed undersøke aktiviteten i løpet

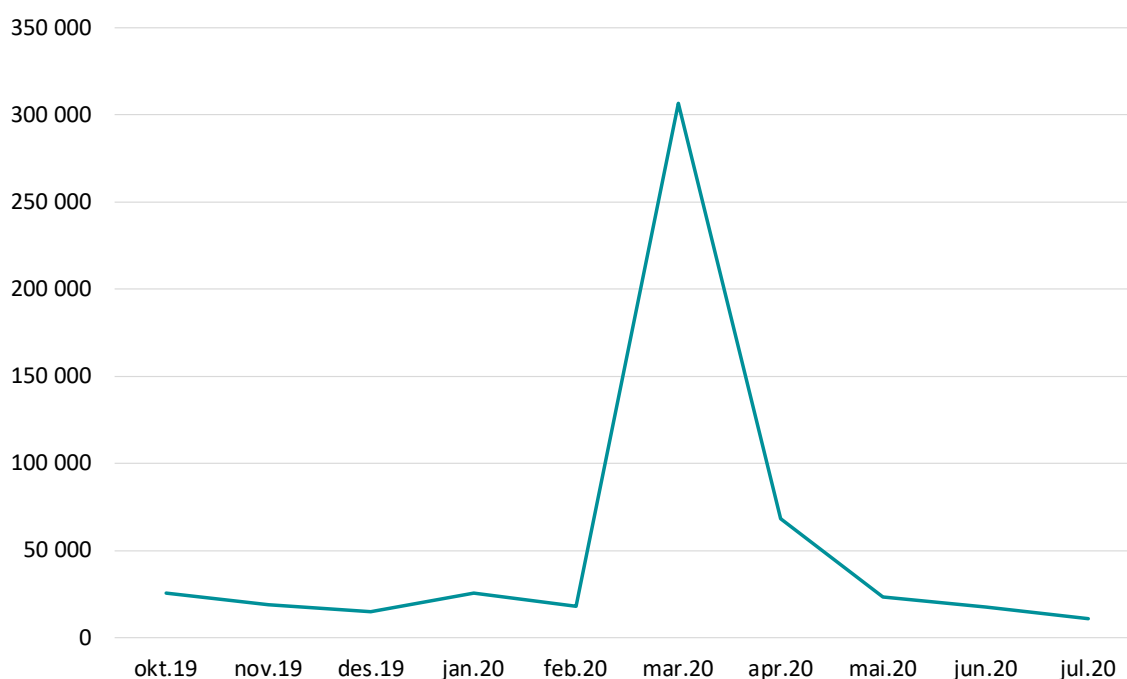
¹⁸ Brukerne kan dermed ha flere arbeidssøkerperioder i det tidsrommet vi har data fra. Vi har i så fall brukt den første arbeidssøkerperioden i analysene.

av en arbeidssøkerperiode. Vi kan også bruke dette utvalget av brukere til å undersøke deres videre forløp på arbeidsmarkedet og i NAV.¹⁹

Tilgang av nye brukere pr måned

I alt 529 336 personer startet en periode som arbeidssøkere i perioden oktober 2019– juli 2020. I Figur 12.1 viser vi hvordan antall nyregistrerte brukere utviklet seg fra måned til måned i perioden.

Figur 12.1 Antall brukere som startet sin første periode som arbeidssøkere hver måned oktober 2019–juli 2020



Vi har også her skilt mellom «ordinære brukere» og «koronaledige». Siden vi bare har benyttet den første av eventuelt flere arbeidssøkerperioder, er «koronaledige» definert som de som har sin første arbeidssøkerperiode i mars/april 2020 (med innsatsgruppe standard, situasjonsbestemt eller ikke vurdert).

Det er 173 612 ordinære brukere blant de som registrerte seg i perioden. Blant disse er en stor andel i gruppa standard/situasjonsbestemt innsats, fordi disse er registrert i kortere tid enn de med spesielt tilpasset eller varig tilpasset innsats.

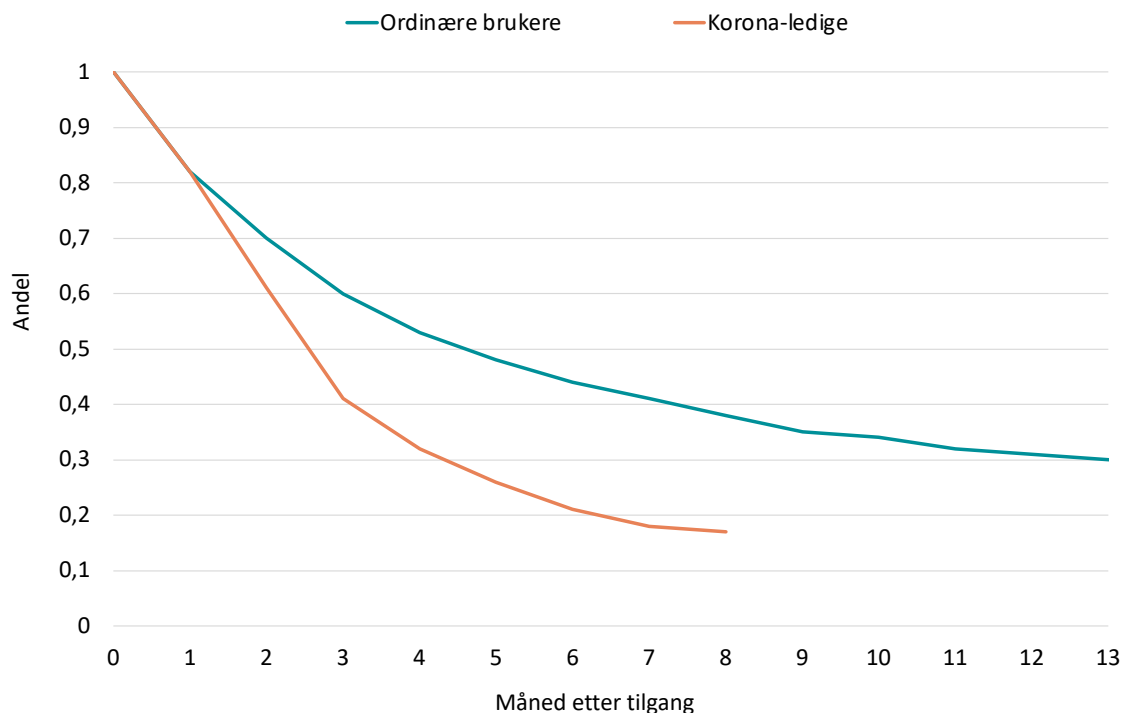
¹⁹ I vårt datagrunnlag har vi informasjon om arbeidsmarkedsstatus og dialogene ut 2020, mens vi bare har informasjon om aktivitetene til og med juli 2020.

Varighet av arbeidssøkerperiodene

23 prosent av brukerne er fremdeles i sin arbeidssøkerperiode i november eller desember 2020. Dette betyr at vi ikke vet når arbeidssøkerperioden avsluttes. I Figur 12.2 viser vi andelen av de vi fremdeles kan observere for hver måned fra oppstart av arbeidssøkerperioden, som fremdeles ikke har avsluttet arbeidssøkerperioden. Her har vi skilt mellom de ordinære brukerne og korona-ledige. De første brukerne i dette utvalget registrerte seg i oktober 2019, og vi kan følge dem i 13 måneder fram i tid.²⁰ De første korona-ledige registrerte seg i mars 2020, og vi kan følge dem i 8 måneder.

Blant de *ordinære brukerne* er det over halvparten som har avsluttet arbeidssøkerperioden etter 5 måneder. Etter 13 måneder er det omtrent 70 prosent. De korona-ledige er registrert i vesentlig kortere tid. Etter 6 måneder er det bare i overkant av 20 prosent av dem som ennå ikke har avsluttet den første arbeidssøkerperioden.

Figur 12.2 Varighet av arbeidssøkerperiodene. Andelen av de brukerne som vi fremdeles kan observere som ennå ikke har avsluttet arbeidssøkerperioden, for hver måned fra oppstart



Varigheten av arbeidssøkerperioden varierer også sterkt med andre kjennetegn ved arbeidssøkerne – særlig innsatsgruppe.

²⁰ Til og med oktober 2020. De som er registrert i november-desember 2019, vet vi ikke om avslutter arbeidssøkerperioden på det tidspunktet eller senere.

12.2 Brukernes status over tid

Vi skal skissere en analyse for å undersøke brukernes overgang til arbeid/utdanning og uføretrygd. Vi har ikke hatt informasjon om utdanning, men har sett på overgang til arbeid og uføretrygd i vårt datamateriale.

Når vi skal undersøke hva brukerne «gjør» på et tidspunkt etter at de ble registrert som arbeidssøkere, finner vi at de kan være registrert med flere «tilstander» samtidig. For eksempel har permitterte et arbeidsforhold, og mange AAP-mottakere har det samme, uten at de er i arbeid. Enkelte registreringer er også feilregistreringer, men disse utgjør trolig en såpass liten andel at de ikke vil påvirke resultatene av analysene.

Vi har gruppert brukerne i følgende gjensidig utelukkende statuser måned for måned fra de først registrerte seg: Arbeid, delvis ledig, arbeidssøker, varig tilpasset innsats eller uføretrygd og «ikke registrert». Disse er definert på følgende måte.

- *Arbeid.* Brukere som har et arbeidsforhold, ikke samtidig er registrert som arbeidssøkere (med unntak av om de har lønnstilskudd, som er knyttet til en jobb), og heller ikke har mer enn 80 prosent uføretrygd.
- *Delvis ledige.* Brukere som er registrert som delvis ledige, og ikke har mer enn 80 prosent uføretrygd.
- *Arbeidssøker.* Alle brukere registrert som arbeidssøkere unntatt de som har lønnstilskudd, er registrert som delvis ledige, eller har mer enn 80 prosent uføretrygd eller varig tilpasset innsats.
- *Varig tilpasset innsats eller uføretrygd.* Alle med varig tilpasset innsats, andre med mer enn 80 prosent uføretrygd, samt personer med inntil 80 prosent uføretrygd som ikke samtidig er registrert i arbeid eller som arbeidssøker.
- *Ikke registrert.* Hverken registrert som arbeidssøker, i arbeid eller med uføretrygd.

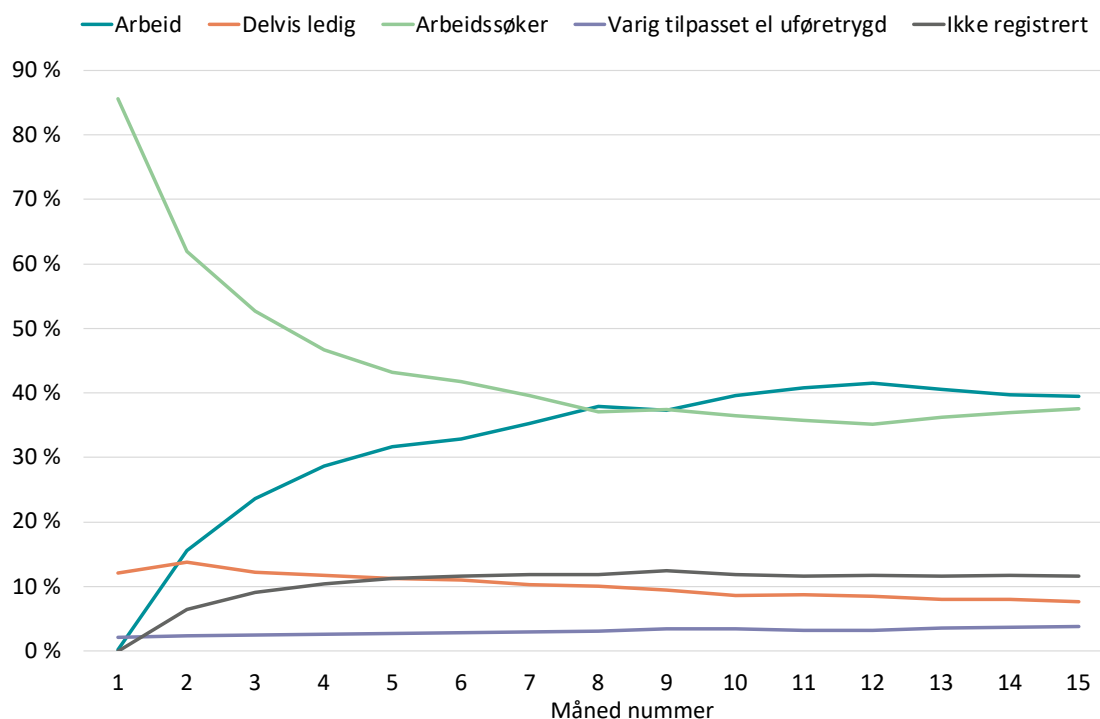
I det følgende viser vi hvordan de ordinære brukerne i utvalget vårt fordeler seg på disse tilstandene måned for måned. Vi har informasjon om oppstarttidspunkt for 173 612 ordinære brukere.

I Figur 12.3 viser vi andelen av de vi på ethvert tidspunkt fremdeles kan observere (altså fram til desember 2020) som har hver av de fem statusene, for hver måned etter at de først registrerte seg. I måned 1 er alle registrert hos NAV – noen som delvis ledige og noen med varig tilpasset innsats og/eller uføretrygd. For hver måned avtar andelen som er registrert som arbeidssøker, mens andelen som er i arbeid øker. Også andelen som ikke er registrert hverken som arbeidssøker eller i arbeid øker noe de første månedene. Andelen med varig tilpasset innsats/uføretrygd holder seg ganske konstant rundt 2–3 prosent, men øker svakt. Etter 12 måneder er 42 prosent av de brukerne vi kan observere i arbeid, 35 prosent er arbeidssøkere, og 8 prosent delvis ledige. Andelen som er i arbeid blant de vi fremdeles kan observere øker ikke etter at det er gått 12 måneder.

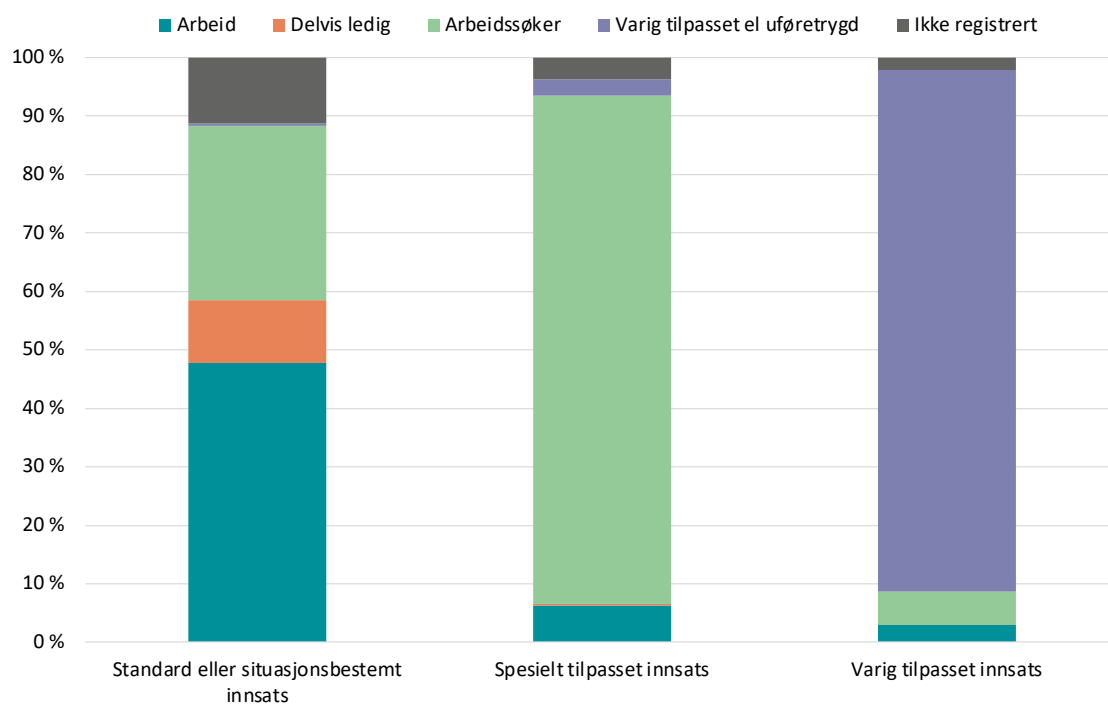
Blant de ordinære brukerne er det svært stor forskjell i senere status avhengig av innsatsgruppe. I Figur 12.4 viser vi fordeling på de samme utfallene 12 måneder etter at de først registrerte seg, for de tre gruppene standard/situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats og varig tilpasset innsats. Det er 55 934 ordinære brukere med kjent oppstart i de tre gruppene som vi kan følge så lenge som 12 måneder.

Figuren gjør det tydelig at vi bør kunne følge de med spesielt tilpasset innsats i vesentlig lenger tid enn 12 måneder for å undersøke hva som påvirker overgang til arbeid – etter 12 måneder er det bare 6–7 prosent av dem som er i arbeid ifølge vår definisjon.

Figur 12.3 Status måned for måned etter oppstart av arbeidssøkerperioden. Andel av de vi fortsatt kan observere på hvert tidspunkt. Ordinære brukere



Figur 12.4 Status måned for måned etter oppstart av arbeidssøkerperioden. Andel av de vi fortsatt kan observere i måned 12. Ordinære brukere



12.3 Bruk av DAP i løpet av arbeidssøkerløpet

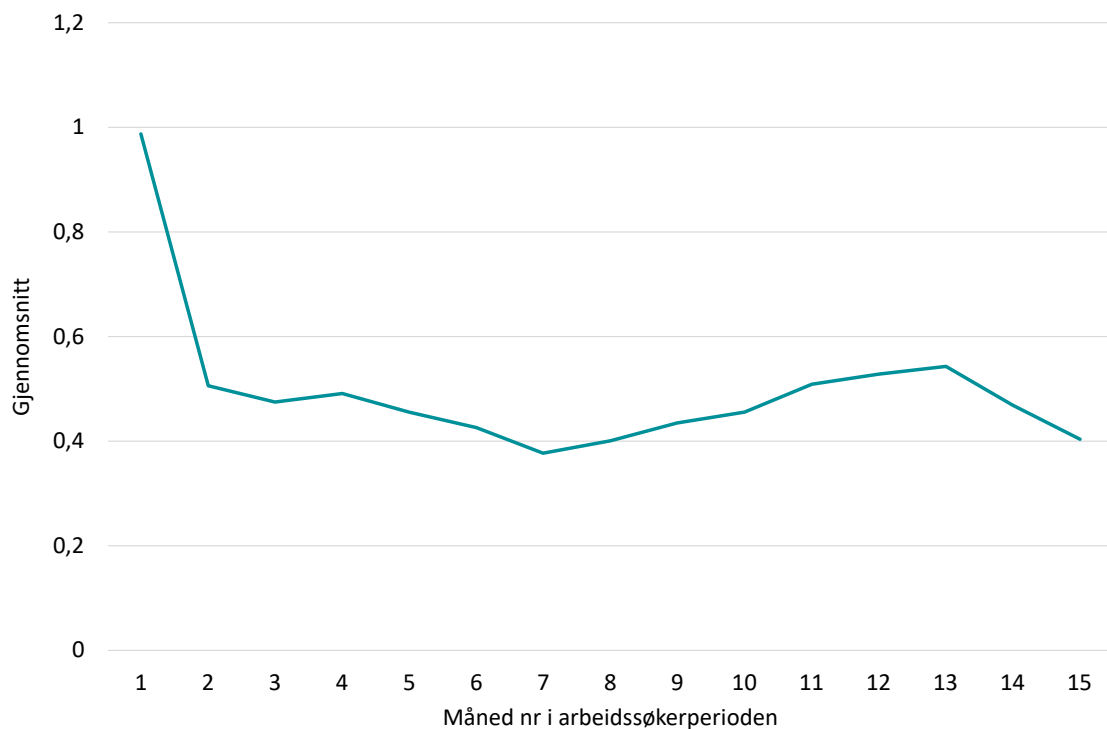
For å undersøke hvordan bruken av digital aktivitetsplan eventuelt påvirker arbeidssøkerløpet og senere overgang til arbeid, må vi se på denne bruken etter samme tidsakse. Vi illustrerer dette her for enkelte variabler.

12.3.1 Dialoger for nye brukere

For utvalget av brukere som startet en arbeidssøkerperiode i oktober 2019–juli 2020 har vi undersøkt dialogen med NAV måned for måned fra de først registrerte seg. Vi ser her kun på ordinære brukere, i alt 173 612 personer. Vi følger dem så lenge (den første) arbeidssøkerperioden varer.²¹

I Figur 12.5 ser vi at det blir opprettet flest dialoger i den første måneden brukeren er registrert – én i gjennomsnitt, og at dette deretter holder seg rundt 0,5 dialoger hver måned for de brukerne som fremdeles er registrert. Det er en viss økning i antall dialoger for de som er ledige i rundt ett år.

Figur 12.5 *Antall dialoger som ble opprettet for hver måned fra oppstart av arbeidssøkerperioden (måned nr. 1). Gjennomsnitt blant ordinære brukere*



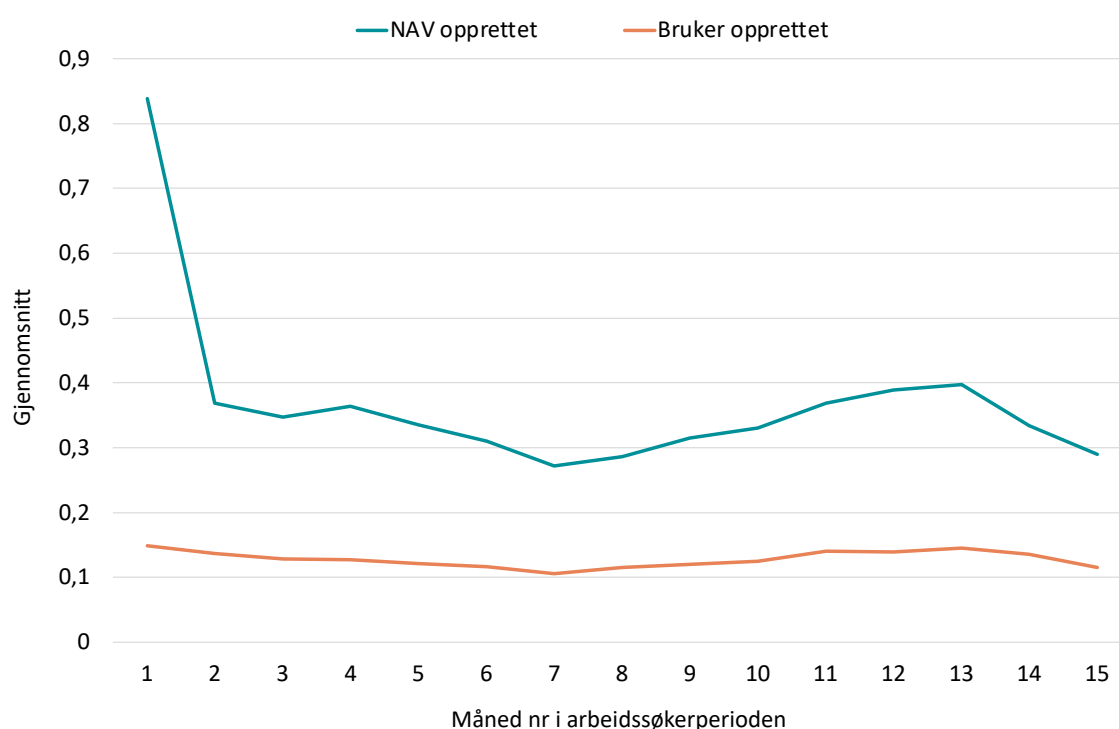
I Figur 12.6 ser vi hvordan dialogene fordeler seg på dialoger som er opprettet av NAV og dialoger som er opprettet av bruker. NAV oppretter spesielt mange dialoger den første

²¹ Fram til et brudd på to måneder eller til vi ikke kan observere dem lenger.

måneden brukeren blir registrert. Deretter avtar antallet sterkt. De brukerne som er registrert i mer enn 6 måneder, får deretter noe flere dialoger opprettet av NAV, med en viss økning jo lenger personen har vært registrert (men dette avtar igjen de siste par månedene). Det varierer lite over arbeidssøkerløpet hvor mange dialoger brukerne selv oppretter.

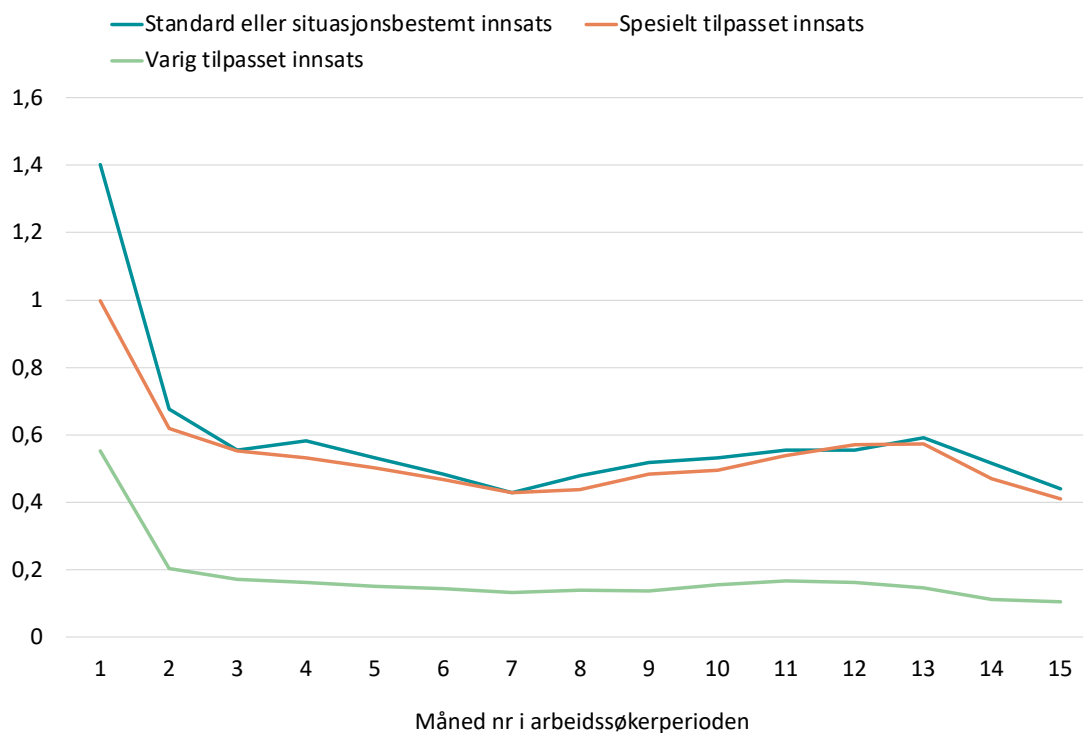
I disse figurene må vi huske at det ikke er det samme utvalget av brukere som er med på hvert tidspunkt – blant de som er med i den tidlige perioden er det mange som ikke er registrert senere. Det kan være slik at de som er registrert lenge har andre kjennetegn som gjør at de har flere dialoger med NAV.

Figur 12.6 *Antall dialoger som ble opprettet av henholdsvis bruker og NAV for hver måned fra oppstart av arbeidssøkerperioden (måned nr. 1). Gjennomsnitt blant ordinære brukere*



I Figur 12.7 har vi undersøkt om antall dialoger over arbeidssøkerperioden varierer etter innsatsgruppe. Vi ser at det er overraskende stort samsvar mellom brukere med standard/situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats i antall dialoger som ble opprettet måned for måned. Det mønsteret vi så i Figur 9.8 er altså forårsaket av at de med standard/situasjonsbestemt innsats er registrert i mye kortere tid enn de med spesielt tilpasset innsats. Dette er viktig å ta hensyn til i senere analyser.

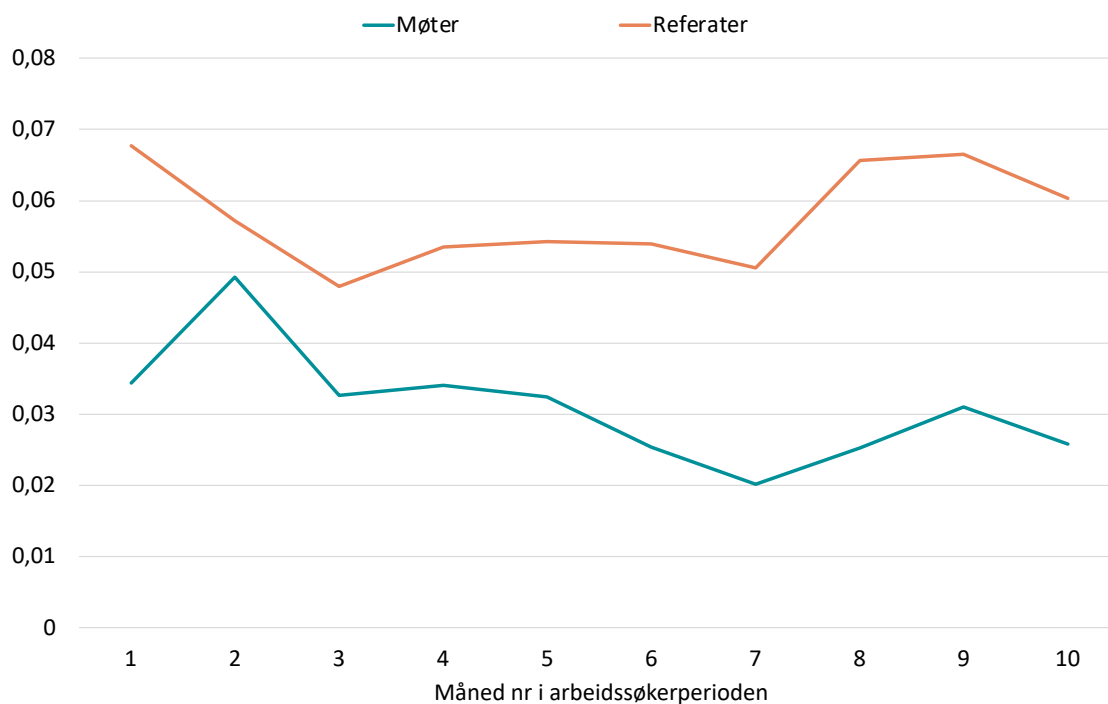
Figur 12.7 *Antall dialoger som ble opprettet for hver måned fra oppstart av arbeidssøkerperioden (måned nr. 1). Gjennomsnitt blant ordinære brukere, etter innsatsgruppe*



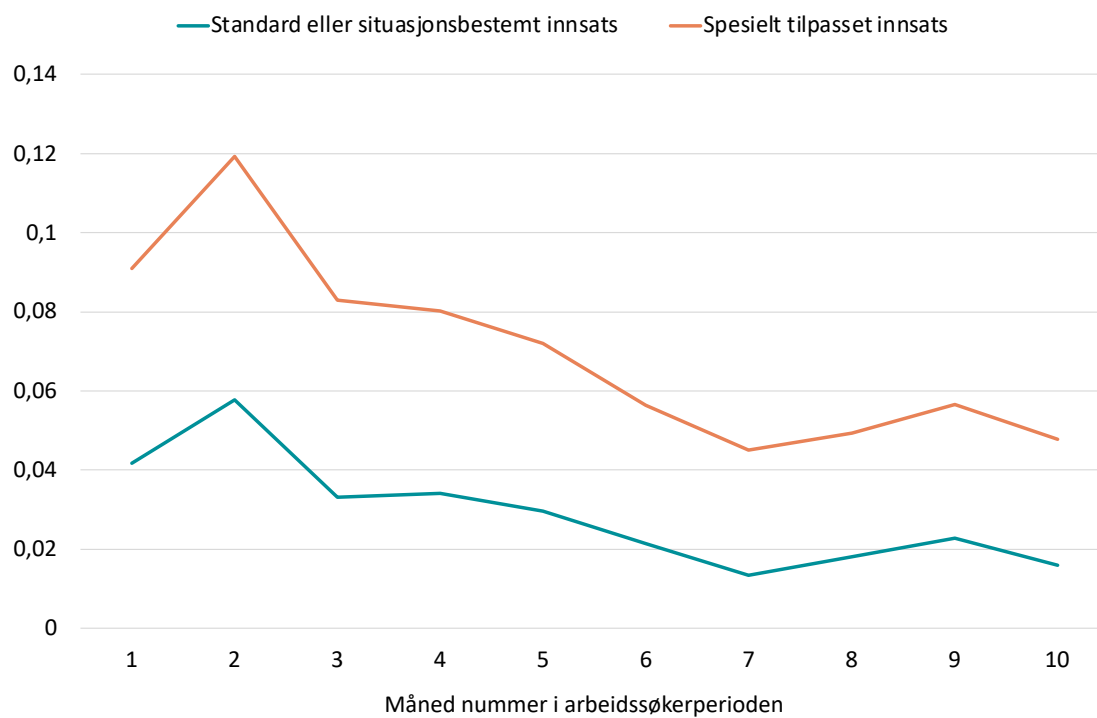
12.3.2 Møter for nye brukere

Vi har sett på hvordan møteaktiviteten varierer med hvor i forløpet brukerne er. I Figur 12.8 viser vi gjennomsnittlig antall møter og referater måned for måned etter at brukerne først registrerte seg (ordinære brukere). Gjennomsnittet er beregnet på grunnlag av de som fortsatt er registrert på det aktuelle tidspunktet. Vi ser at antall møter pr. bruker er høyest i måned 2, og deretter holder seg på et relativt stabilt nivå måned for måned. Antall referater øker en del etter at brukeren har vært registrert i et halvt år blant de som fremdeles er registrert på det tidspunktet.

Figur 12.8 *Antall møter og referater for hver måned fra oppstart av arbeidssøkerperioden (måned nr. 1). Gjennomsnitt blant ordinære brukere*



Figur 12.9 *Antall møter for hver måned fra oppstart av arbeidssøkerperioden (måned nr. 1). Gjennomsnitt blant ordinære brukere etter innsatsgruppe*

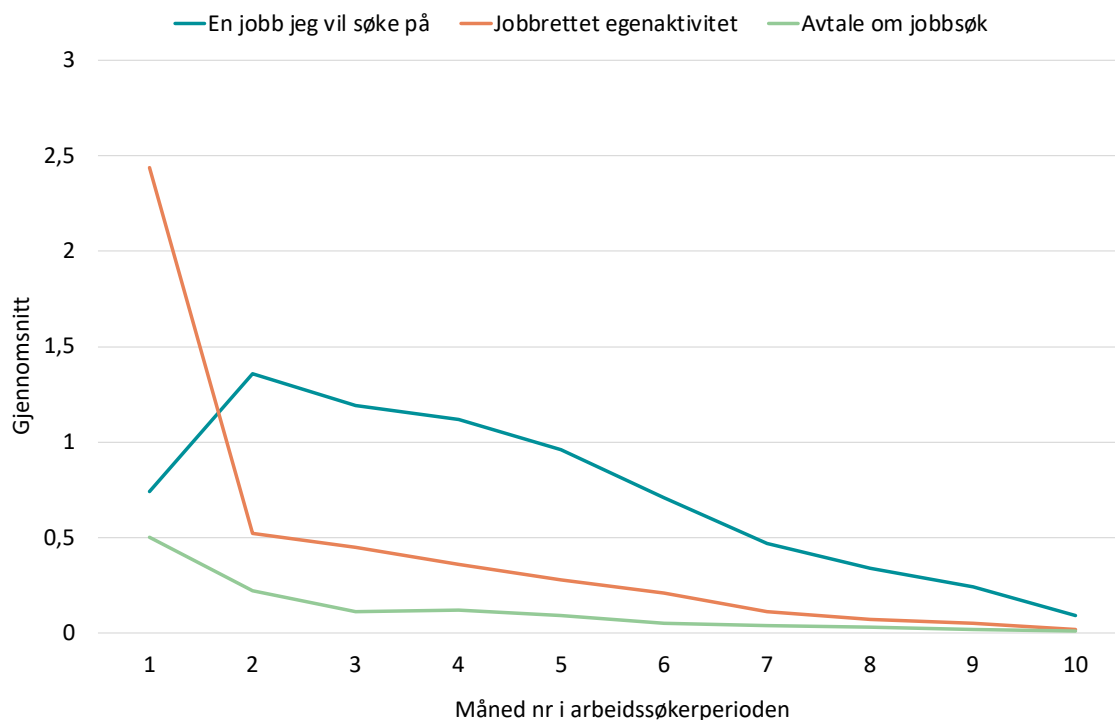


12.3.3 Aktiviteter for nye brukere

På samme måte som for dialogene har vi sett på hvordan registrering av aktiviteter varierer med hvor i forløpet brukerne er. I Figur 12.10 viser vi gjennomsnittlig antall aktiviteter for de tre arbeidsrettede aktivitetene «en jobb jeg vil søke på», «jobbrettet egenaktivitet» og «avtale om jobbsøk», måned for måned fra oppstart av arbeidssøkerperioden. Gjennomsnittet er beregnet på grunnlag av de som fortsatt er registrert på det aktuelle tidspunktet.

Vi ser at aktiviteten jobbrettet egenaktivitet ofte blir opprettet i starten, og vesentlig sjeldnere etter hvert. For «en jobb jeg vil søke på» er antall registreringer absolutt flest i måned nr. 2, og holder seg relativt høyt i 5 måneder før det avtar. De som nærmer seg et år som arbeidssøkere registrerer denne aktiviteten sjelden. Vi må huske at ettersom tiden går blir det en stadig større andel av de som fremdeles er registrert som har spesielt tilpasset innsats.

Figur 12.10 *Antall aktiviteter som ble opprettet for hver måned fra oppstart av arbeidssøkerperioden (måned nr. 1). Gjennomsnitt blant ordinære brukere*



12.4 Videre analyser

Et analysedesign for å se på sammenhengen mellom bruk av digital aktivitetsplan (kapittel 12.3) og det videre forløpet for brukerne (kapittel 12.2) må bygge på en teori og hypoteser om hvordan denne sammenhengen er. Vi drøfter her noen hypoteser, for deretter å skissere noen mulige analysestrategier.

12.4.1 Teori og hypoteser

Et avgjørende grunnlag for å utarbeide en analysestrategi og metoder, er å utforme gode hypoteser. På hvilke måter tenker vi oss at digital aktivitetsplan kan påvirke brukerløpene, og i neste omgang overgang til arbeid eller utdanning? Hvilke elementer ved digital aktivitetsplan er det som har betydning? Hva har det betydning for? Hvorfor har det betydning, og hva er årsaksmechanismene?

I intervjuene med ledere og veiledere identifiserte vi i grove trekk følgende hypoteser om årsakssammenhenger:

- Ved at brukere benytter DAP aktivt, blir de mer delaktige i egen prosess, noe som igjen øker sannsynligheten for å komme i arbeid eller komme raskere i arbeid.
- Veilederne kan forsterke denne mekanismen ved å legge til rette for at brukerne skal benytte DAP aktivt.
- Ved at NAV-veilederne benytter DAP som arbeidsverktøy, gir det mer individuell tilpasning, raskere avklaring og økt arbeidsretting av oppfølgingen. Dette gir raskere progresjon og øker sannsynligheten for at brukerne kommer i arbeid.
- Ved at ledere ved NAV-kontorene benytter DAP aktivt i planlegging og prioriteringer på kontoret eller i avdelingen, blir bistanden prioritert på en god måte, noe som gir raskere progresjon og øker sannsynligheten for at brukerne kommer i arbeid.

Selv om de to siste årsakssammenhengene kan være plausible, kan vi ikke belyse dem med registerdata fordi det ikke finnes tilgjengelige data om NAVs bruk av DAP som arbeidsverktøy eller planleggingsverktøy.

Etter tilbakemeldinger og diskusjoner i workshopen har vi konkludert med følgende grunnleggende forhold og justeringer når det gjelder de to første punktene.

For det første er det lite troverdig at DAP skal ha en selvstendig målbar effekt på jobb-sannsynligheten til den enkelte. Overgang til jobb ligger langt «ute i resultatkjeden» og det er svært mange andre faktorer som påvirker dette på veien dit. De fleste av de veilederne vi intervjuet understreket at DAP ikke gir resultater i seg selv, men at det er et verktøy som kan føre til bedre arbeidsprosesser, kommunikasjon og bruker-medvirkning, noe som igjen kan føre til økt sannsynlighet for overgang til arbeid eller utdanning på sikt.

For det andre kan vi ikke se arbeidssøkernes og NAV-veilederne bruk av DAP isolert fra hverandre. Det er samhandlingen og kommunikasjonen mellom de to som skjer gjennom DAP som kan påvirke brukerløpet. Flere av veilederne har påpekt at det ikke hjelper så mye at de bruker aktivitetsplanen aktivt, hvis ikke brukerne gjør det samme. Tilsvarende, dersom brukerne er flinke til å bruke planen, er det viktig at veilederne også følger opp. Intervjuene understreker derfor at bruken av DAP må være tosidig dersom det skal ha positive effekter.

For det tredje har digital aktivitetsplan ulike funksjon for ulike brukergrupper. De samme hypotesene om årsakssammenhenger gjelder derfor ikke alle. Ulike brukergrupper har ulike behov, og effekten av DAP på oppfølgingsløpet vil derfor variere mellom brukergrupper. For noen kan rask og effektiv informasjon være det som forkorter arbeidsledighet, for andre kan det være viktig med tett oppfølging og målrettet planlegging av aktiviteter over tid. Dette bør tas hensyn til i analyser av hvilken effekt DAP har på brukerforløp.

For det fjerde viser våre funn at dialogfunksjonen potensielt kan ha stor betydning, mens bruk av aktivitetskortene har en mer uklar «status». Det er vanskelig å skille mellom betydningen av den digitale løsningen og selve aktivitetene som registreres i den digitale løsningen. I intervjuene med både ansatte og brukere kom det også frem at dialogfunksjonen er svært viktig for økt brukermedvirkning, men at brukere generelt brukte aktivitetskortene lite aktivt. Aktivitetskortene har derimot en større betydning som arbeidsredskap for NAV-veiledere og ledere.

Kortere brukerløp som mål

Følgende hypotese om effekten av DAP framstår som troverdig og forskbar: Brukerens og veilederens felles bruk av DAP (primært dialogfunksjonen) som et lavterskel samhandlingsverktøy, kan gi kortere brukerløp, det vil si raskere avklaring uavhengig av utfall. Årsakene er at DAP gir tidligere informasjon til begge parter, raskere innledende kartlegging, forventningsavklaring for bruker, bedre grunnlag for å vurdere bistandsbehov og hensiktsmessige virkemidler og tiltak, mer kontinuitet i oppfølgingen, og bedre utnyttelse av møter.

Denne overordnede årsakskjeden kan gjelde alle brukergrupper, men DAP er ikke like viktig for alle, og ulike funksjoner er viktige for ulike grupper. For eksempel kan tidlig informasjon være den viktigste funksjonen for brukere med standard innsats, mens innledende kartlegging, avklaring av bistandsbehov og valg av rett tiltak kan ha stor betydning for de med situasjonsbestemt innsats. For de med spesielt tilpasset innsats kan det ha stor betydning med kontinuitet i oppfølgingen, bedre utnyttelse av møter og dermed en grundigere behovsvurdering og oppfølging. Tett dialog kan også gi raskere avklaring uansett utfall – for eksempel til uføretrygd. Dette innebærer at man bør analysere enkeltgrupper hver for seg.

Brukertilfredshet som mål

Som vi drøftet i kapittel 2, blir kvalitet i tjenester ofte målt ved brukertilfredshet, typisk i form av spørreundersøkelser. En mer avgrenset hypotese er at digital aktivitetsplan bidrar til at brukerne føler seg delaktige i egen prosess, at de føler seg sett og hørt på en annen måte enn dersom de ikke hadde brukt digital aktivitetsplan. Vi oppfatter imidlertid dette som et snevert kvalitetsmål, som vi ikke har vurdert nærmere. Slike spørreundersøkelser om brukertilfredshet vil også gi noen utvalgsskjevheter som gjør at vi trolig ikke får informasjon fra grupper som typisk er underrepresentert i slike undersøkelser, og som kanskje har størst oppfølgingsbehov.

En alternativ teori og strategi

En annen måte å analysere betydningen av digital aktivitetsplan på, er å undersøke effekten av *innføringen av DAP* for brukerne totalt sett. Strategien bygger på en hypotese om at den samlede bruken av DAP, både av NAV og brukerne, vil bidra til det overordnede målet om flere i jobb. Dette kan være et resultat av en rekke av de mekanismene vi har drøftet i denne rapporten: Blant annet at DAP gir NAV et bedre verktøy til å prioritere og jobbe mer effektivt, det gir veilederne et bedre verktøy for å drive arbeidsrettet oppfølging, og det skaper brukermedvirkning.

Hypotesen kunne i prinsippet analyseres ved hjelp av en før-etter eller diskontinuitetsanalyse. Et vesentlig problem i den sammenheng er at DAP ble innført omtrent samtidig med ny metodikk for arbeidsrettet brukeropfølging. I tillegg skjedde det andre endringer som må antas å påvirke brukerløpene en god del – for eksempel i regelverket for AAP.

Forutsetningene for å bruke slike metoder for å belyse effekt av DAP er dermed ikke oppfylt. Vi har ikke gått videre med denne strategien.

12.4.2 Ulike brukergrupper og seleksjon

Samhandlingen og kommunikasjonen mellom bruker og NAV varierer som vi har sett mye mellom brukergrupper. Det kan være mange kjennetegn ved brukerne som både påvirker hvor aktive de er til å bruke DAP og påvirker lengden på brukerløpet. Det samme gjelder NAV-veilederne: Det er kjennetegn ved brukerne som vi ikke kjenner til, men som bidrar til at NAV-veilederne kommuniserer mer eller mindre med brukerne. Denne seleksjonen gjør det vanskelig å analysere effekter av bruken av DAP.

Som analysestrategi vil vi anbefale å bruke flere metodiske grep for å redusere dette problemet. For det første bør man utnytte mest mulig av den informasjonen man har om brukerne, som vi vet kan ha betydning både for bruk av DAP og sannsynligheten for å avslutte brukerløpet. I tillegg til variabler vi har benyttet i denne rapporten kan viktig informasjon for eksempel være hvorvidt brukerne har et arbeidsforhold når de blir registrert, deres historikk på arbeidsmarkedet, bedre data om utdanningsbakgrunn og eventuell sosioøkonomisk bakgrunn ellers. For AAP-mottakere bør det også brukes mer fininddelte diagnosegrupper for de store samlegruppene muskel-/skjelett- og psykiske lidelser.

Man bør i tillegg gjøre separate analyser av mer *homogene* brukergrupper. Dette er viktig av flere grunner. Vi har allerede nevnt at DAP har ulik funksjon for ulike brukergrupper, men det er også viktig å analysere effekt for antatt «likere» personer for å redusere seleksjonsproblemet noe. To viktige kjennetegn som det er aktuelt å dele brukergruppene inn etter er innsatsgruppe og ytelse, og hvorvidt de har et arbeidsforhold eller ikke. Vi har følgende hypoteser om de ulike innsatsgruppene og deres utbytte av DAP:

- For brukere med standard innsats er ikke DAP så viktig fordi de ikke har behov for noe særlig oppfølging fra NAV. Som nevnt over kan riktignok rask informasjon gjøre et kort arbeidssøkerløp enda kortere, men dette er trolig ikke sporbart i registerdata.
- Brukere med situasjonsbestemt innsats er en spesielt viktig gruppe fordi de skal ha oppfølging fra NAV, og treffsikker bistand raskt kan bidra til et kortvarig brukerløp. «Feil» bistand kan derimot bidra til såkalt innelåsing og holde dem lenger «i systemet». Både god veiledning, forventningsavklaringer og rask kartlegging av behov kan være spesielt viktig for denne gruppa.
- Brukere med spesielt tilpasset innsats generelt, og AAP-mottakere spesielt, skal ha tett oppfølging fra NAV og/eller tiltaksleverandør. For denne gruppa kan bruk av DAP være viktig for å sikre en kontinuitet i kommunikasjonen med NAV, som ofte skjer over et lenger tidsrom. En hypotese om at den digitale kommunikasjonen kan bidra til at man får bedre kvalitet i samtalene og veiledningen når man møtes, kan være særlig relevant for denne gruppa. For de som bør ha uføretrygd, er det en fordel at avklaringen av arbeidsevnen ikke tar lenger tid enn nødvendig.

Nedenfor beskriver vi nærmere hvordan vi foreslår å gjennomføre analyser for ulike grupper på ulike måter. Det kan også være aktuelt å bruke matching-prosedyrer i analysen for å redusere seleksjonsproblemet (se nedenfor).

12.4.3 Analysestrategier og metoder

Avhengig variabel

Vårt forslag er å benytte varigheten av arbeidssøkerperioden som avhengig variabel i en ny analyse. Varigheten kan defineres som tiden fra en person ble registrert med arbeidsrettet oppfølging uten å ha vært det et antall måneder i forkant, fram til vedkommende ikke lenger er registrert (i minimum et visst antall måneder), slik vi viste i Figur 12.2. En ulempe med denne definisjonen er at avslutning av brukerløpet ikke kan tolkes som en «løsning» for den enkelte, i og med at en person kan avslutte arbeidssøkerperioden uten å gå til noen annen aktivitet eller forsørgelse.

Varigheten kan også defineres på grunnlag av overganger til et alternativ – for eksempel arbeid, utdanning eller uføretrygd. Dette vil være et mål for avklaring.

Effektvariabel

Analysen i denne rapporten og hypotesene vi har lagt til grunn her innebærer at «intensiteten» i bruken av dialogfunksjonen er den beste indikatoren på «bruk av DAP». Vi anbefaler å benytte antall henvendelser i sum fra NAV og bruker pr. tidsintervall. Dette krever at data hentes ut på en litt annen måte enn til dette prosjektet, hvor henvendelsene ikke var tidfestet.

Analyse av hendelser som skjer over tid

Vi ønsker å analysere varigheten av et brukerløp som en funksjon av bruken av DAP (kontrollert for andre forhold). Vi kan imidlertid ikke observere bruken av DAP uten at det først har gått noe tid av arbeidssøkerløpet slik at vi kan observere hvor mye DAP faktisk er brukt. I tillegg skjer bruken av dialogfunksjonen «kontinuerlig» og ikke på et bestemt tidspunkt, og den har ingen markante milepæler. Dette kompliserer analysen. Vi foreslår å velge en relativt forenklet strategi.

Vi foreslår å følge brukere som er registrert minst et visst antall måneder. Det betyr at vi undersøker varigheten av et brukerløp gitt at man allerede har vært registrert et antall måneder, som en funksjon av bruken av DAP i den innledende perioden (kontrollert for andre forhold). Denne strategien bidrar i tillegg til å øke homogeniteten i utvalget (se 12.4.2).

Lengden på den innledende perioden kan være ulik for ulike brukergrupper vi analyserer. Som nevnt varierer varigheten av arbeidssøkerperioden sterkt med for eksempel innsatsgruppe. Et forslag er å se på de første 3 månedene for de med standard innsats, kanskje noe lenger for de med situasjonsbestemt innsats, og 6–12 måneder for de med spesielt tilpasset innsats.

Man må også vurdere om andre hendelser skal inkluderes i analysen – som for eksempel tiltaksdeltakelse.

Regresjoner

Vi kan deretter benytte en regresjonsmodell, enten for å måle hvorvidt arbeidssøkerperioden er avsluttet, eller om en overgang har skjedd, etter et visst antall måneder. Det finnes ulike typer regresjonsmodeller som kan vurderes – for eksempel «overlevelsesanalyse» der sannsynligheten («risikoen») for å avslutte arbeidssøkerperioden måned for måned etter den innledende perioden er avhengig variabel.

I slike regresjoner bør man ta høyde for at observasjonene kan være korrelert innenfor subgrupper, altså at det kan være «klynger» i datamaterialet som utviser en viss homogenitet. Dette kan for eksempel være brukere tilknyttet samme NAV-kontor. Det må også tas hensyn til forholdene på arbeidsmarkedet. Koronasituasjonen innebærer en spesiell utfordring for disse analysene. Hvordan det kan tas hensyn til (så godt det lar seg gjøre) må vurderes ut fra hvilke utvalg, hvilken tidsperiode og hvilke metoder man skal bruke.

En alternativ strategi kan være å sammenlikne varighet av arbeidssøkerperioder for brukere med intensiv bruk av DAP med en kontrollgruppe av brukere med lite eller ingen bruk av DAP innenfor en homogen målgruppe. Kontrollgruppa kan konstrueres ved hjelp av en matchingprosedyre.

Datagrunnlag og avgrensninger

Felles for de analysene vi har diskutert er at det er viktig å ha data for en relativt lang tidsperiode. Når det gjelder vårt primære forslag er det behov for å benytte en populasjon av nyregistrerte arbeidssøkere.

Datamaterialet fra NAV bør inneholde alle de variablene vi har benyttet i vår analyse, samt tiltaksdeltakelse, statushistorikk en tid tilbake (for eksempel to år), og flere år fram i tid. Vi anbefaler dessuten at man får tilgang til data fra flere registre. For å se på overgang til utdanning er det behov for utdanningsdata. I tillegg bør man ha tilgang til informasjon om sosialhjelp, som kan gi ytterligere informasjon for å kontrollere for seleksjon.

Når det gjelder data fra DAP, mener vi at det datamaterialet vi fikk tilgang til og som vi har benyttet i dette prosjektet, i hovedsak er hensiktsmessig. Imidlertid er det viktig å ha data hvor henvendelser i dialogene er tidfestet. Siden datamaterialet dermed blir svært komplekst, kan det være hensiktsmessig å hente ut data etter en annen struktur, noe som må drøftes med Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Når det gjelder aktivitetene i DAP anbefaler vi ikke å bruke data herfra i den aktuelle analysen, kanskje med unntak av møter. Årsaken er at vi ikke kan avgjøre i hvilken grad opprettelsen av en aktivitet kun reflekterer hvilken aktivitet brukerne faktisk er i, og i hvilken grad det reflekterer hvor aktive de er til å bruke DAP.

Del 4: Oppsummering og konklusjoner

13 Oppsummering og konklusjoner

Vi har undersøkt hvordan digital aktivitetsplan brukes og fungerer for NAV og brukerne, og hvordan det påvirker kvaliteten i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen. I dette kapitlet oppsummerer vi sentrale funn og trekker noen konklusjoner ut fra det samlede datamaterialet.

Målene for DAP har vært å forbedre kvaliteten i oppfølgingen av den enkelte, og å bruke ressursene på en bedre og mer effektiv måte, slik at kvaliteten i NAVs arbeid totalt sett kan bedres og overgang til jobb og utdanning øker.

Vi startet prosjektet med å drøfte begrepet kvalitet i brukeroppfølgingen. Vi delte inn begrepet i elementer som handler om kvalitet for NAV som eier, kvalitet for medarbeiderne og kvalitet for brukerne. Vi utarbeidet deretter foreløpige hypoteser om hvordan digital aktivitetsplan kan påvirke kvaliteten sett fra de ulike perspektivene – i positiv og/eller negativ retning. Hypotesene ble benyttet til å utforme intervjuguider og strukturere analysen av registerdata. Underveis i prosjektet har vi både fått bekreftet og avkreftet opprinnelige hypoteser, og vi har fått innsikt i hvilke forhold som oppfattes som mer eller mindre viktige sett fra aktørenes perspektiv.

Noen av kvalitetsindikatorerne og målene med digital aktivitetsplan er felles eller overlappende for brukerne, medarbeiderne og NAV som eier, og vi har derfor ikke fulgt tredelingen slavisk videre i rapporten. I det følgende oppsummerer vi de ulike temaene under følgende punkter:

- Konsekvenser for NAV-veiledernes arbeidshverdag
- Bruk av DAP i oppfølgingen av den enkelte bruker
- DAP for ulike brukergrupper
- Konsekvenser for brukeroppfølgingen
- Konsekvenser for NAV som organisasjon

13.1 Konsekvenser for NAV-veiledernes arbeidshverdag

Det er to elementer i DAP som kan ha betydning for veilederne: I tillegg til selve aktivitetsplanen og dialogfunksjonen hvor de kan følge opp og interagere med den enkelte bruker, kan muligheten til å filtrere og systematisere informasjon om brukerporteføljen ha betydning.

Vi har belyst betydningen av digital aktivitetsplan for veilederne først og fremst gjennom veilederintervjuene, og til dels ved hjelp av informasjon fra avdelingsledere. Vi må være oppmerksomme på at informasjonen ikke nødvendigvis er generaliserbar til alle veiledere i NAV, men den gir kunnskap om vanlige erfaringer og variasjoner i erfaringene.

I den innledende drøftingen av kvalitet hadde vi kommet fram til noen hypoteser om hvordan DAP kan påvirke arbeidshverdagen til veilederne i positiv og/eller negativ retning. I intervjuene spurte vi dem hva de selv ser som viktig ved sin arbeidssituasjon, og la vekt på å utforske disse faktorene.

Oversikt og struktur

Blant de faktorene veilederne oppgir som viktige for å oppleve mestring i arbeidet er først og fremst det å ha oversikt over arbeidsoppgavene og struktur på arbeidsdagen. I intervjuene var det en nesten unison tilbakemelding at DAP har en positiv betydning for disse forholdene.

For det første var det mange som ga uttrykk for at de med DAP har fått en mye bedre oversikt over den enkelte brukers sak. Aktivitetene, møtereferater og dialogen er samlet ett sted. Veilederne kan følge opp brukere på bakgrunn av aktiviteter og ikke faste oppfølgingstidspunkter. Flere av veilederne opplever at de dermed kan gi mer individuelt tilpasset og bedre oppfølging av den enkelte bruker, og ga uttrykk for at dette er viktig for opplevelsen av mestring i jobben.

For det andre gir DAP en vesentlig bedre oversikt over den samlede brukerporteføljen enn tidligere. Dette gjør det mulig å få en god struktur og mer ro i arbeidshverdagen. Alle vi snakket med har laget et system for arbeidsoppgavene, og de fleste forteller at de på denne måten kan være trygge på at ingen brukere «går under radaren». Noen få ga uttrykk for det motsatte.

Et stort flertall av veilederne opplever altså større grad av mestring og mindre stress i jobben på grunn av den oversikten de får i DAP, og mange uttrykker at dette har stor betydning for dem. Noen få mener imidlertid at DAP innebærer mindre fleksibilitet til å jobbe slik de selv foretrekker, at de tvinges til å jobbe innen en bestemt modell.

Prioritering og effektivitet

Bedre oversikt over brukerporteføljen som helhet kan også gjøre det lettere for veilederne å vurdere hvilke brukere som har størst behov for oppfølging og å prioritere disse. Dette kan dermed føre til mer hensiktsmessig bruk av veiledernes ressurser. Flere av veilederne vi har intervjuet mener at DAP bidrar til å frigjøre tid til oppfølging av de som trenger det mest.

Noen peker likevel på at det å svare på henvendelser i dialogen kan ta mye tid, og til en viss grad styre dagen deres. Dersom veilederne mottar svært mange henvendelser de må svare på, kan dette være til hinder for annen oppfølging. I tillegg trekker enkelte veiledere frem at det er en fare for at de brukerne som er mest aktive, eller «de som roper høyest», dermed får mer oppfølging enn det de kanskje har behov for. Det er imidlertid kun et fåtall av veilederne vi har snakket med som opplever dette.

Veilederne er noe uenige når det kommer til hvorvidt DAP øker effektiviteten i oppfølgingsarbeidet. Det var mange veiledere som formidlet at de faktisk jobber mer effektivt som følge av DAP. Årsakene er at de har mer oversikt og struktur på arbeidsoppgavene, og at det er svært tidsbesparende å kunne avklare enkle spørsmål via dialogfunksjonen framfor på telefon, eller framfor å bruke tid på dem i møter.

Noen av de vi intervjuet understreket imidlertid at DAP ikke hadde ført til tidsbesparelser totalt sett. De påpekte at de bruker like lang tid som tidligere, men at oppfølgingen nå har bedre kvalitet. For eksempel kan man «rydde bort» enkle avklarings spørsmål på en effektiv måte før et møte, slik at man i selve møtet kan bruke tid på det som er viktig. Dette kan trolig oppleves forskjellig avhengig av hvilket bistandsbehov brukerne har, uten at vi kan fastslå det på grunnlag av datamaterialet. Det er nærliggende å anta at veiledere som følger opp brukere med standard innsats, i større grad opplever en effektivisering, fordi disse brukerne ikke har behov for tett oppfølging, men svar på enkle spørsmål.

Samarbeid og faglig støtte

En annen funksjon ved DAP som ble trukket fram som positiv av veilederne, er at kollegaer, fagansvarlige og ledere har tilgang til informasjonen i DAP og dermed kan lese historikken i en sak og lett få oversikt. Særlig kan dialogen i DAP gi mye informasjon som ellers ikke ville vært dokumentert, eller ikke like lett tilgjengelig.

Mange gir uttrykk for at dette gjør at de lettere kan samarbeide om oppfølging av samme bruker – for eksempel én fra statlig og én fra kommunal side på kontoret. Dessuten er det enkelt for andre veiledere å overta ved fravær, noe som også gir en trygghet for veilederen om at det ikke «glipper». I en kvalitativ undersøkelse av et utvalg aktivitetsplaner fant også Ekelund (2021) at veilederne har gode rutiner for å svare for hverandre i dialogfunksjonen ved fravær.

I tillegg opplever mange av informantene våre at DAP gir bedre muligheter for faglig støtte og tilbakemeldinger. Det at nærmeste leder kan gå inn og se gjennom en sak gir veilederne en trygghet for at de jobber riktig med oppfølgingen. Flere forteller at de tidligere jobbet mer alene. Noen avdelingsledere forteller at de bruker informasjon fra DAP i utviklingssamtaler. Den samme funksjonen kunne potensielt ha blitt oppfattet av veilederne som negativ kontroll, noe vi omtaler nedenfor.

Potensielle negative konsekvenser

I vår innledende drøfting av kvalitet hadde vi flere hypoteser om ulike måter digitaliseringen av brukeroppfølgingen kan gi negative konsekvenser for medarbeiderne.

Vi spurte alle veilederne om de opplevde at DAP hadde gitt endrede forventninger fra ledere, for eksempel om at de skulle være mer effektive, og om dette førte til negativ stress. Som nevnt opplever enkelte veiledere at lederne deres har urealistiske forventninger til hvordan DAP påvirker effektiviteten. Flere veiledere understreket at de ikke jobber raskere med DAP, men *bedre*. Som nevnt over gir DAP også mulighet for lederne til å få innsikt i den enkelte medarbeiders arbeid med oppfølging på en annen måte enn tidligere. Særlig får lederne direkte innsikt i *innholdet* i oppfølgingen og i dialogen med brukeren. Mange veiledere opplever dette som en trygghet, men det kan også oppleves som negativ kontroll og en for stor grad av detaljstyring. Det var imidlertid ingen av de vi intervjuet som så det slik.

En annen mulig stressfaktor kan være endrede forventninger til tilgjengelighet fra brukernes side. Med dialogfunksjonen i DAP har brukerne en direkte kanal inn til veilederen sin, og dette kan føre til svært mange henvendelser. Brukerne kan også oppfatte dialogfunksjonen som en «chat» og ha forventninger om svært rask respons. Det var en god del av de veilederne vi intervjuet som fastslo at det faktisk er slik, men få opplevde det som et problem for deres egen arbeidssituasjon, siden det kan gå raskt å svare ut mange av henvendelsene.

Hvordan oppfatter veilederne forholdet mellom rollene som hjelper på den ene siden og forvalter av regelverk på den andre? På samme måte som DAP gir gode muligheter til å hjelpe gir det også gode muligheter til å kontrollere at en bruker oppfylder pliktene knyttet til en livsoppholdsytelse. Den potensielle rollekonflikten har riktignok «alltid» vært der – og, som noen sier; «det er jobben vår». Vi kan likevel tenke oss at rollekonflikten blir mer uttalt og synlig fordi man oftere har kommunikasjon med brukeren og bedre oversikt over registrerte aktiviteter. På den annen side – som flere påpeker – kan mer kommunikasjon snarere bidra til å *avklare* rollene. Det gir større muligheter til å forklare brukerne plikter og vedtak.

13.2 Bruk av DAP i oppfølging av den enkelte bruker

Vi har undersøkt hvordan kommunikasjonen foregår mellom veileder og bruker og gjennom ulike kanaler, samt hvordan aktivitetsplanen brukes. I hvilke situasjoner fungerer DAP godt eller mindre godt? Disse spørsmålene har vi i hovedsak belyst gjennom intervjuene med veiledere og brukere. Vi rekrutterte brukerne via veilederne med det formål å intervju personer som hadde erfaring med å bruke DAP. Dette er derfor ikke et tilfeldig utvalg av NAVs brukere.

Bruk av ulike kommunikasjonskanaler

Veilederne kommuniserer med brukerne gjennom DAP, via telefon og SMS, samt i fysiske (eller video-) møter. I registerdataene har vi kun informasjon om bruk av dialogfunksjonen og møter. Vi finner at dialogfunksjonen brukes aktivt. I perioden august 2019–juli 2020 ble det startet nesten 2,5 millioner dialoger. I de fleste månedene ble det startet 150–200 000 dialoger, men i mars 2020 ble det startet til sammen 636 000.²² I hele perioden ble det gjennomført 227 000 møter og skrevet 340 000 samtalereferater. Dersom vi ser bort fra de som ble arbeidsledige i mars/april 2020, er i overkant av 30 prosent av dialogene opprettet av brukere. Selv om ikke alle dialogene har veldig mange henvendelser – noen av dem har bare én henvendelse med informasjon fra NAV – har altså denne kommunikasjonskanalen fått en sterk posisjon.

Veilederne vi intervjuet formidlet at digital dialog fungerer best til raske avklaringer, og at det erstatter telefonsamtaler mer enn møter. Noen få foretrekker telefonsamtaler til slike avklaringer – her ser det ut til at personlige preferanser har en betydning.

Først og fremst mener de fleste at DAP har ført til *mer* kommunikasjon med brukerne totalt sett. I sin undersøkelse fant Ekelund (2021) at dialogen i DAP er tett – NAV svarer raskt på spørsmål og kontakten er relativt hyppig. Videre er det mange brukere som bruker dialogen til å gi beskjeder til veileder. Noen av de veilederne vi intervjuet forteller at de i tillegg til mer praktiske spørsmål benytter dialogfunksjonen til enklere oppfølging – for eksempel ved å sende en melding med «Hvordan går det?», og på denne måten sørge for mer kontinuitet i kommunikasjonen mellom viktige oppfølgingspunkter. Når det gjelder kommunikasjon med brukere mens de er i tiltak, er det litt ulike praksiser: Noen fortalte at de ved hjelp av DAP i større grad enn tidligere har kontakt mens brukeren er i tiltak, mens andre tenker at oppfølgingen er overlatt til tiltaksarrangør i denne perioden. Noen fortalte at de bruker dialogfunksjonen mindre overfor de som er i medisinsk behandling fordi de bør få «være i fred».

Selv om veilederne i hovedsak mener at dialogfunksjonen ikke har erstattet møter, formidler noen at det til en viss grad har skjedd, men at dette gjelder en type møter som ikke er nødvendige, og som handler om avklaringer og oppdateringer. Fugletveit og Lofthus (2021) fant på sin side at digitaliseringen i NAV innebærer at det er vanskeligere enn før for brukerne å få kontakt med NAV på telefon eller fysisk. Dette var ikke noe som ble formidlet av de brukerne vi intervjuet, de var først og fremst opptatt av at DAP gjør det enkelt å få kontakt med veilederen. Vi kan ikke bruke registerdataene til å fastslå i hvilken grad dialogfunksjonen har erstattet møter, siden informasjonen fra DAP ikke er sammenliknbar med registrering som ble gjort tidligere. I tillegg er det vanskelig å

²² Det ble registrert svært mange nye arbeidsledige og permitterte denne måneden fordi det ble innført strenge smittevernrestriksjoner.

vurdere konsekvensene av DAP for bruk av ulike kommunikasjonskanaler i den perioden vi har undersøkt, siden koronasituasjonen påvirket dette sterkt.

Koronasituasjonen påvirket kommunikasjonen med brukerne på to måter: For det første økte antall registrerte brukere fra 340 000 til rundt 650 000 brukere i løpet av bare et par måneder i mars/april 2020. For det andre førte smitterestriksjoner til at det i en periode ble avholdt svært få fysiske møter. Som nevnt ble dialogfunksjonen brukt mye i denne perioden, og bidro nok til at veilederne i det hele tatt hadde mulighet til å kommunisere med brukerne sine, og til at brukerne kunne få kontakt med veilederen. I registerdataene finner vi at NAV opprettet en dialog med så å si alle som ble arbeidsledige i mars/april 2020. Etter ganske kort tid etter mars 2020 begynte NAV å ta i bruk videomøter med brukere, noe veilederne mener har fungert godt i mange tilfeller. Flere av de vi snakket med formidler at det er noe de kommer til å fortsette med i de situasjonene det er hensiktsmessig, og når brukeren ønsker det.

Når er det viktig med møte?

Både veilederne og brukerne vi intervjuet formidlet at digital dialog på ingen måte kan *erstatte* fysiske møter (eller videomøter). Brukerne fortalte at det er viktig med møter for at de skal oppleve å bli sett og hørt, og det er gjennom møtene de opplever at NAV virkelig kan forstå situasjonene deres. Veilederne ga uttrykk for at de aktivt vurderer hvilken kanal som er riktig å bruke i hvert tilfelle. Det er enkelte forhold som går igjen når det gjelder hvilke situasjoner eller temaer hvor de mener at det kreves fysiske møter, eventuelt telefonsamtaler.

Mange mener at det er viktig med et møte i starten av et oppfølgingsløp. Brukerne vi intervjuet formidlet at de ønsket å «se personen» de skulle ha kontakt med videre. Noen ønsker «å vite hvem som sitter i den andre enden» før de skal fortelle mye om sin egen situasjon. Det er dessuten flere av dem som mener at et tidlig møte er viktig for å sørge for forventningsavklaring og informasjon. Veilederne formidlet at dette kan være spesielt viktig når det gjelder unge, som ofte ikke har så mye systemkompetanse. To av de brukerne vi intervjuet forteller at det er viktig med et tidlig møte for å få informasjon om hva NAV kan bistå med, hvilke muligheter man har, og hva NAV forventer av dem. De to informantene som kom inn på dette aspektet var begge ungdommer.

Senere i et oppfølgingsløp er det varierende når det er behov for møter. Ifølge veilederne er dette avhengig av hva den enkelte bruker har behov for. Det kan også være bestemt ut fra brukerens (og veilederens) preferanser for ulike kanaler, brukernes digitale kompetanse, temaene for dialogen og hvilken situasjon brukeren står i.

Det siste ble framhevet av mange av veilederne. De pekte på milepæler, endringer i brukerens situasjon og overganger – for eksempel til tiltak eller til jobb. Noen av brukerne fortalte at et møte er viktig hvis det skjer viktige endringer i deres situasjon eller dersom de opplever at det er en «mismatch» mellom hva NAV forventer av dem og hva som er mulig. Under koronasituasjonen var det flere som opplevde at krav som ble formidlet i DAP var urealistiske. NAV kunne kreve at de skulle søke på «x antall jobber», mens de opplevde at det ikke var så mange jobber å søke på. I slike tilfeller er det en fordel å snakke sammen ansikt til ansikt. Det samme kan være dersom brukeren opplever at NAV har urealistiske forventninger til hva de kan klare på grunn av helsesituasjonen.

Veilederne formidlet også at de mener det er viktig med et møte hvis de ser at en person blir gående lenge ledig, uten at de har informasjon som skulle tilsi at personen har spesielle utfordringer. Det samme gjelder dersom noen er unnvikende i kommunikasjonen. I slike tilfeller kan det være viktig å se brukeren for å avklare hva

slags utfordringer som ligger til grunn, og hva NAV bør bidra med. Noen påpekte at kroppsspråket kan være viktig, siden det er enklere å dekke over informasjon i digital kommunikasjon.

Når det gjelder *temaer* er det enkelte typer temaer som går igjen i tilbakemeldingene fra veiledere og brukere om hvilke kommunikasjonskanaler som egner seg best. Overordnet er det flere som mener at mer komplekse temaer bør tas opp i møter. Brukerne opplever at den digitale dialogen er forholdsvis overfladisk og ikke egner seg for å ta opp såre og sensitive tema. De nevnte temaer som helse, særlig psykiske helse, og problemer knyttet til å ha gått lenge uten å få jobb. Ifølge veilederne kan temaer som økonomi, helseutfordringer, barnas situasjon, samt rus og psykiatri, oppleves som sensitive og såre.

Bruk av aktivitetsplanen

Hvilken rolle har selve aktivitetsplanen i oppfølgingen av den enkelte bruker? I registerdataene har vi sett på i hvilken grad det opprettes aktiviteter i DAP, og hva slags aktiviteter. De ulike typene aktiviteter har svært ulik funksjon – noen brukere kan for eksempel ha registrert «en jobb jeg vil søke på» over 50 ganger, mens for eksempel «medisinsk behandling» kan pågå i lang tid og opprettes én eller få ganger. Når en bruker oppretter en aktivitet kan vi ikke avgjøre i hvilken grad dette kun reflekterer hvilken aktivitet de faktisk er i, eller i hvilken grad det reflekterer hvor aktive de er til å bruke DAP. Informasjon om aktivitetene i registerdataene forteller derfor lite om bruken av DAP sammenliknet med informasjonen om dialogene.

Uavhengig av dette er inntrykket fra intervjuene at dialogfunksjonen oppfattes som langt viktigere for brukerne, mens aktivitetsplanen fungerer som et arbeidsverktøy for veilederne mer enn for brukerne. Dette betyr ikke at aktivitetsplanen er uten verdi for brukere, noe vi kommer tilbake til. Et unntak fra dette er dessuten registrering av samtalereferater, som brukerne vi intervjuet oppfattet som en svært viktig del av DAP.

13.3 DAP for ulike brukergrupper

En sentral problemstilling i prosjektet er hvordan DAP fungerer for ulike brukergrupper. Ved digitalisering av offentlige tjenester er det en bekymring for at noen faller utenfor fordi de av ulike grunner ikke er i stand til eller ikke ønsker å bruke en slik løsning, og ikke fanges opp på en annen måte.

Vi har sett de kvalitative og kvantitative dataene i sammenheng for å belyse dette spørsmålet. Vi spurte veilederne om hvordan DAP fungerer for ulike brukergrupper, og hvordan de eventuelt fanger opp og følger opp de brukerne det ikke fungerer for. De fleste formidler at det er enkelte kjennetegn ved brukerne som kan gjøre at DAP fungerer mer eller mindre godt – men at dette er langt fra entydig. I registerdataene har vi sett på hvilke grupper som faktisk bruker DAP mer eller mindre, ut fra den informasjonen om brukerne vi har tilgang til i datamaterialet. Som nevnt gir bruken av aktivitetskortene mindre relevant informasjon om brukernes digitale aktivitet enn dialogfunksjonen. Vi bygger derfor i hovedsak på bruken av dialogfunksjonen i denne oppsummeringen, samt aktiviteten «en jobb jeg vil søke på» (blant brukere med standard eller situasjonsbestemt innsats).

Alder

Høy alder kan medføre lav digital kompetanse, og mange av veilederne peker på at det kan gi utfordringer for bruk av DAP. De ser på den annen side at de unge ikke alltid har den *rette* digitale kompetansen, og fordi de ofte har lav systemkompetanse kan det være

at DAP fungerer dårligere for dem enn for de eldre. De bruker dessuten ofte mobiltelefon framfor PC, og tilbakemeldingen er at DAP ikke fungerer like godt på mobil. I registerdataene finner vi at:

- De yngste har absolutt flest digitale dialoger med NAV og de eldste har færrest. Imidlertid handler dette mest om at NAV oppretter mange dialoger med de unge, og ikke at de unge gjør det mer selv. NAVs bruk av dialogfunksjonen overfor unge reflekterer trolig at unge er en prioritert gruppe for arbeidsrettet oppfølging og tiltak.
- De yngste har likevel flere *henvendelser* i de aktuelle dialogene, mens de eldste har færrest. Dette kan tyde på at de unge i større grad enn eldre ser på dialogfunksjonen som en «chat», og at de er mer komfortable med denne kommunikasjonsformen.
- De aller yngste og de over 50 år oppretter aktiviteten «en jobb jeg vil søke på» minst, og de mellom 25 og 49 år mest.

Utdanning

Både digital kompetanse, lese-/skriveferdigheter og systemkompetanse blir vektlagt av veilederne som faktorer som kan påvirke hvordan DAP fungerer for brukerne. Vi har ikke informasjon om slike forhold i registerdataene, men vi har informasjon om utdanningsnivå, noe som må antas å korrelere med digital kompetanse, lese-/skriveferdigheter og systemkompetanse.

I registerdataene finner vi at utdanningsnivå påvirker bruken av DAP sterkt:

- Bruken av dialogfunksjonen øker mye med utdanningsnivå. Det gjelder både antall dialoger, antall dialoger brukerne oppretter selv, og antall henvendelser brukerne har i de aktuelle dialogene.
- Bruk av aktiviteten «en jobb jeg vil søke på» øker sterkt med utdanningsnivå.

Selv om det er svakheter ved informasjonen om utdanningsnivå i registerdataene, er disse sammenhengene såpass sterke at vi mener det er grunn til å framheve dem. Resultatene samsvarer også med informasjon fra intervjuene hvor flere veiledere forteller at det er de mest ressurssterke brukerne som er mest aktive i DAP.

Innvandrere

Veilederne peker på at innvandrere, og først og fremst de med svake norskkunnskaper, er en gruppe som kan ha utfordringer med å bruke DAP. Heller ikke her mener de at det nødvendigvis er en entydig sammenheng. På den ene siden kan en del innvandrere ha svakere digital kompetanse og også svak systemkompetanse som gjør det utfordrende med digital kommunikasjon. Dårlige norskkunnskaper kan bidra til mer misforståelser og dårligere avklaring når kommunikasjonen skjer skriftlig enn når den skjer muntlig (eventuelt også med tolk). Imidlertid er det flere veiledere som mener at dialogfunksjonen kan utgjøre en *fordel* for de med svake norskkunnskaper: Her kan de ta seg god tid til å skrive og svare, de kan bruke google oversetter og/eller de kan få hjelp av familie eller venner. Det kan også være lettere å si fra hvis det er noe de ikke forstår.

Vi har bare informasjon om innvandrersstatus (ja/nei) i registerdataene. Dette er en veldig upresis indikator for norskerferdigheter, men korrelerer likevel med dette. Vi finner at:

- Det er liten forskjell mellom innvandrere og ikke-innvandrere i antall dialoger og antall henvendelser i dialogfunksjonen, men når vi kontrollerer for andre kjennetegn finner vi at innvandrere har noe færre dialoger enn ikke-innvandrere.

- Aktiviteten «en jobb jeg vil søke på» brukes en god del mer blant innvandrere enn ikke-innvandrere. Dette kan ha flere årsaker. En mulighet er at de søker flere jobber, en annen mulighet er at de i større grad enn andre føler at det er en plikt å registrere jobbene.

Innsatsgruppe

Personer med spesielt tilpasset innsats kan i gjennomsnitt være en mer sårbar gruppe enn de som har standard eller situasjonsbestemt innsats. Vi finner at det blir opprettet vesentlig flere dialoger for de med standard eller situasjonsbestemt innsats enn for de med spesielt tilpasset innsats, men at det er liten forskjell i hvor mange dialoger de oppretter selv. Mange av dialogene for de med standard eller situasjonsbestemt innsats er informasjon fra NAV.

De med spesielt tilpasset innsats har dessuten like mange henvendelser i dialogene som de med standard eller situasjonsbestemt innsats.

Psykiske utfordringer

Mange av NAVs brukere har psykiske utfordringer. For noen er helseproblemene årsaken til at de er uten arbeid, for andre kan den situasjonen de er i være en psykisk belastning. I begge tilfeller kan det påvirke kognitive funksjoner negativt, og gjøre det vanskelig å manøvrere i digitale løsninger. Flere veiledere påpekte at DAP kan utgjøre en utfordring for denne gruppa. Det er imidlertid en god del av dem som mener at digital kommunikasjon også kan være en stor fordel: Det kan være personer som på grunn av den psykiske sykdommen har problemer med å komme til NAV-kontoret, både det å reise og det å sitte overfor en person ansikt til ansikt. Det kan være enklere å kommunisere med litt avstand, og å ha god tid til å formulere seg. Det ble også påpekt at noen har problemer med hukommelse, og at det derfor kan være en fordel å ha kommunikasjonen skriftlig, så man kan gå tilbake og huske hva som ble sagt. Det ble også nevnt av en av brukerne vi intervjuet.

Fugletveit og Lofthus (2021) intervjuet 25 brukere med psykiske lidelser og psykiske problemer og rus om hvordan de opplever digitaliseringen i NAV. Når det gjelder dialogfunksjonen forteller brukerne om noen positive opplevelser, blant annet at de kan få raskt svar. Brukere med depresjon og/eller sosial angst sier det er positivt at de ikke trenger å møte opp fysisk på NAV-kontoret. Når det gjelder de digitale løsningene generelt, er konklusjonene mer negative. Det er flere som formidlet at det er vanskelig å navigere i de ulike kanalene og digitale tjenestene.

I registerdataene har vi informasjon om diagnose for de som har AAP. Generelt har AAP-mottakere færre dialoger enn andre, trolig fordi mange av dem er i behandling. Innenfor denne gruppa fant vi:

- De med psykiske lidelser har flest dialoger sammenliknet med andre diagnose-grupper. Forskjellen skyldes riktignok variasjoner i hvor mange dialoger NAV oppretter, og ikke forskjeller i brukernes egen aktivitet. De opprettet selv omtrent like mange dialoger som andre grupper. De har noe flere henvendelser i dialogene enn andre AAP-mottakere.
- Brukere med AAP oppretter ikke så ofte aktiviteten «en jobb jeg vil søke på», men de med psykiske lidelser gjør det oftere enn andre med AAP.

Registerdataene gir ikke grunnlag for å konkludere med at DAP fungerer spesielt dårlig for de med psykiske utfordringer.

Hvem fungerer DAP dårlig for, og hvordan fanges de opp?

Det er ikke lett å konkludere om hvem DAP fungerer dårlig for og hvem som eventuelt faller utenfor ut fra generelle karakteristika. I registerdataene fant vi at de brukergruppene som er minst aktive i bruken av DAP først og fremst er de med lav utdanning og de eldste. Dette er faktorer man bør være spesielt oppmerksom på, sammen med svake norskferdigheter, lese-/skrivevansker og generelt manglende digital kompetanse. Det kan også være svak systemkompetanse som bidrar til at noen ikke bruker planen. Når det gjelder personer med psykiske utfordringer, kan det være store forskjeller i hvordan DAP fungerer.

Som nevnt formidler NAV-veilederne at de, med utgangspunkt i brukerens bistandsbehov, vurderer behovet for å ha fysiske (eventuelt video-) møter etter hva slags temaer som er aktuelle og hvilken situasjon brukeren er i. Mange forteller at selve kommunikasjonen i DAP (eller mangel på kommunikasjon) i tillegg bidrar til en avklaring av hvem de bør ha møter med. Det kan være dersom brukeren ikke svarer på gjentatte henvendelser, eller hvis de gjennom det brukeren skriver og hvordan brukeren uttrykker seg oppfatter at denne kommunikasjonskanalen fungerer dårlig.

Ellers formidler flere veiledere at de fleste brukere klarer å bruke DAP, i og med at løsningen er enkel og brukervennlig. Noen forteller at de i møter med brukere viser dem hvordan de skal og kan bruke DAP, gjerne ved at de logger seg inn sammen.

Selv om DAP i prinsippet bør være mulig å brukes av alle (med noen unntak), har vi sett at det er noen grupper som bruker den svært mye. Det gjelder særlig de med høy utdanning. Noen av veilederne antyder at det er en fare for at brukere som har mange henvendelser i dialogfunksjonen også blir prioritert mer enn situasjonen deres skulle tilsi.

13.4 Konsekvenser for brukeroppfølgingen

Hvilke konsekvenser har DAP for kvaliteten i brukeroppfølgingen? Vi benytter både informasjon fra veiledere og brukere for å belyse dette temaet. Blant de forholdene vi har inkludert i dette begrepet er en god dialog, brukermedvirkning, individuell tilpasning, arbeidsretting, treffsikkerhet i bistanden, og progresjon/resultater.

De kvalitetsdimensjonene som ifølge veilederne blir mest *direkte* påvirket av DAP er det som har å gjøre med dialog og brukermedvirkning. De andre dimensjonene kommer eventuelt som resultater av at man oppnår tettere og hyppigere dialog og mer medvirkning.

Dialog og tillit

En god dialog krever og skaper tillit. De fleste veilederne vi intervjuet mener at DAP bidrar positivt fordi den økte tilgjengeligheten skaper mer tillit i relasjonen til bruker.

Også brukerne opplever tilgjengeligheten som svært viktig. Dialogfunksjonen er den viktigste kanalen for brukerne til å komme i kontakt med veileder og NAV-kontoret, og intervjuene tyder på at DAP bidrar til at NAV oppleves som vesentlig mer tilgjengelig. Ifølge brukerne gir dialogfunksjonen flere fordeler. For det første er det en effektiv måte å komme i kontakt med NAV på, og de får stort sett svar innen rimelig tid. Det oppfattes som særlig nyttig når de har behov for å avklare praktiske spørsmål knyttet til sin sak eller å gi korte beskjeder eller oppdateringer. For det andre er det praktisk fordi de kan ta kontakt uavhengig av NAV-kontorets åpningstider. For det tredje er det mange som mener det er viktig at de kan svare på spørsmål fra NAV når de har ro til å tenke seg om.

Et annet tillitsskapende element i dialogfunksjonen er at den oppfattes som *ubyråkratisk*, med et språk som er lett å forstå. Brukere får ellers ofte vedtak i brev form, der språket er byråkratisk, med henvisning til lovparagrafer og informasjon om klagerett. Selv om dette er nødvendig kan det virke skremmende på mange, som blir usikre på om de gjør alt riktig. Noen veiledere forteller at de benytter dialogfunksjonen til å forklare brev som blir sendt ut.

Åpenhet eller *transparens* er et element i DAP som ble framhevet av både veiledere, ledere og brukere. Det at dialogene og samtalereferatene er dokumentert og ligger lett tilgjengelig, og er åpne for at brukere kan kommentere og korrigere, bidrar til tillit og trygghet. Brukerne kan sikre at det de har sagt blir fremstilt på riktig måte, og sikre at det ikke har oppstått misforståelser. Noen brukere forteller også at de kan ha nytte av å gå tilbake og lese referatene og dialogene.

Brukermedvirkning

Økt brukermedvirkning er et sentralt mål for DAP. Det har vært en tydelig forventning at brukerne ved hjelp av aktivitetsplanen skal få eierskap til og medvirke mer til egen prosess. De fleste veilederne oppfatter at DAP i stor grad legger til rette for brukermedvirkning, at de har fått et godt verktøy til å jobbe med brukermedvirkning, og at DAP faktisk gir mer brukermedvirkning. Men det er også mange som peker på at potensialet ikke blir utnyttet godt nok.

Det er et mindretall av brukerne som legger inn aktiviteter selv. Veilederne vi intervjuet var til dels skuffet over at få brukere benytter muligheten til å foreslå og opprette aktiviteter og følge opp disse. De opplever at brukerne ikke ser poenget med å legge inn aktiviteter. Dette stemmer godt med undersøkelsen Ekelund (2021) gjorde av registrering av mål i planen, der hun fant at brukerne i liten grad definerer tydelige mål for oppfølgingen selv. Videre fant hun at NAV ikke bevisstgjør brukerne i dialogen om hva som er målet med oppfølgingen. Det siste ble også poengtert av flere veiledere vi intervjuet: Det er også opp til dem selv å tydeliggjøre formålet, og de kan ikke forvente at brukerne er aktive hvis de ikke selv er «på».

Når de fleste veilederne likevel var klare på at DAP har ført til mer brukermedvirkning, er det fordi de pekte på *dialogfunksjonen* som en viktig kanal for medvirkning.

Heller ikke de brukerne vi intervjuet benyttet muligheten til å opprette aktiviteter noe særlig, og oppfattet ikke at det var like nyttig som dialogfunksjonen og samtalereferatene. Noen fortalte at de registrerer jobber de søker, og at det er dobbeltarbeid for dem, men de «gjør det fordi NAV ber dem om å gjøre det». De bruker aktivitetskortene til å vise NAV at de er aktive jobbsøkere.

Flere av brukerne mente likevel at planen har en funksjon for dem, til tross for at de ikke selv var aktive med å opprette aktiviteter. Planen bidrar til å synliggjøre aktiviteter, gjøremål og hvem som har ansvar for hva. Det er tydelig hva som er avtalt, og noen opplevde at det gir en trygghet å se at aktivitetene de gjennomfører er godkjent av NAV.

Som nevnt er det mange av de veilederne vi intervjuet som framhevet at selv om mange brukere ikke oppretter aktiviteter, har dialogen og registrering av møtereferater en svært viktig funksjon for brukermedvirkning. Dette er en kanal hvor brukerens stemme kommer mye tydeligere fram enn tidligere. Flere veiledere formidlet at hyppigere dialog mellom veileder og bruker gjør at brukere får mer eierskap til egen plan.

Individuell tilpasning

Veilederne vi intervjuet la vekt på individuell tilpasning av oppfølgingsløpet som svært viktig for kvaliteten i brukeroppfølgingen. Det handler både om å prioritere mellom brukere ut fra hvilket oppfølgingsbehov de har, og å tilpasse selve innholdet i oppfølgingen av den enkelte.

Det var en unison tilbakemelding fra veilederne at det at de nå følger opp etter aktiviteter og avtaler, og ikke etter faste stoppunkter, bidrar svært positivt til å sikre individuell oppfølging. Dessuten var det flere som var opptatt av at det er nødvendig å se helheten i brukerens situasjon. Mange opplever at de etter innføringen av DAP har mer informasjon om brukerne og deres situasjon, samlet på ett sted. Dette ser mange på som positivt nettopp for å få til en helhetlig oppfølging. På ett område har imidlertid DAP store begrensninger knyttet til det å se helheten i brukernes situasjon. Det gjelder taushetsplikt om kommunale/sosiale tjenester som flere mener begrenser nytten av DAP. Veiledere formidler at de noen ganger må skrive referater fra møter der de utelater en del av det som ble snakket om i møtet.

Gjør DAP det lettere å prioritere brukere med størst oppfølgingsbehov? De fleste veiledere mener ja, fordi de har en bedre oversikt over løpet til brukerne og brukerporteføljen. Et fåtall mener at veilederne får et så stort antall henvendelser i dialogfunksjonen at de ikke har rom til å prioritere, og at det er en fare for at «de som roper høyest» får mest hjelp, selv om det ikke nødvendigvis er de som trenger det mest.

Arbeidsretting

I sin gjennomgang av utvalgte aktivitetsplaner fant Ekelund (2021) at mye av dialogen dreier seg om andre ting enn arbeid og aktivitet, for eksempel økonomi, vedtak eller meldekort. Dette er spørsmål som egentlig skal til kontaktsenteret. Terskelen for å stille spørsmål i dialogen er lav, noe som gjør at veilederne får mange spørsmål utover det de egentlig skal svare på.

Våre data tyder på at det at dialogfunksjonen brukes til «alt mulig» ikke nødvendigvis står i motsetning til arbeidsretting. Svært mange av de veilederne vi intervjuet ga uttrykk for at DAP har gjort det enklere å jobbe arbeidsrettet. Det å ha ryddet unna enkle praktiske spørsmål på en effektiv måte i dialogfunksjonen ga bedre mulighet til å snakke om arbeid og aktivitet i møter eller videre oppfølging. Flere mente også at selve aktivitetsplanen gjør det lettere å holde fokus på arbeid, og gjør det tydeligere hva veileder forventer.

I tillegg har veilederne bedre oversikt over brukerne, deres CV, ønsker og planer, slik at de lettere kan matche dem med stillinger og innenfor korte tidsfrister. De kan legge en lenke i dialogfunksjonen og få rask respons. Noen brukere kan ha behov for et «dytt» for å være aktive selv, og enkelte veiledere forteller at de kan «pushe» og motivere brukerne til aktivitet og jobbsøk gjennom DAP. Også flere brukere fortalte at veilederne bruker dialogfunksjonen til å foreslå stillinger de kan søke på eller ønske dem lykke til med jobbsøknader eller intervjuer.

Det var flere veiledere som påpekte at det har blitt økt vektlegging av arbeid og aktivitet i brukeroppfølgingen over tid, men at dette først og fremst er på grunn av ny oppfølgingsmetodikk. Mange mente likevel at DAP er et arbeidsverktøy som gjør det mye lettere å få til.

Avklaring og treffsikkerhet

Med treffsikkerhet i oppfølgingen menes ofte rett bistand til rett tid, ikke for mye og ikke for lite. Det er for eksempel viktig at NAV ikke skaper innelåsningseffekter ved å tilby tiltak for tidlig eller for langvarig. På den annen side er det viktig at man «tar fatt» i problemer tidlig nok, og at man velger riktige virkemidler. Treffsikkerhet er nært forbundet med individuell tilpasning, og er blant annet avhengig av god avklaring av behov.

Veilederne vi intervjuet var delt i spørsmålet om DAP bidro til økt treffsikkerhet. Noen mener at det er en slik sammenheng fordi de blir raskere og bedre kjent med brukerne gjennom DAP, og at DAP er godt egnet for å gjøre raske innledende avklaringer. Også tettere og hyppigere kontakt kan bidra til raskere og bedre avklaring av behov. I tillegg kan brukermedvirkning gi bedre treffsikkerhet.

Likevel er det også flere som mener at selv om DAP gir raskere avklaring har det ikke noen særlig innvirkning på treffsikkerheten i brukeropfølgingen. Det er flere som mener at treffsikkerheten i NAVs arbeid er blitt bedre enn tidligere, men at dette er et resultat av en bredere metodeutvikling, og ikke av DAP i seg selv. Noen påpeker at det aller viktigste i denne sammenheng er veilederkompetanse.

Progresjon

Mange av veilederne peker på at kvalitet innebærer en viss progresjon og å oppnå resultater. Dersom DAP bidrar til hyppigere dialog og informasjonsinnhenting, raskere avklaring og arbeidsretting av oppfølgingen, vil det gi bedre progresjon i arbeidssøkerløpet.

Det er noe uenighet mellom informantene om hvor mye DAP bidrar til progresjon i et brukerløp. Flere mener at det at kommunikasjonen går raskere også bidrar til at man klarer å skape og opprettholde en viss kontinuitet og fremdrift i oppfølgingen. Dessuten bidrar det til bedre progresjon at man følger opp brukerne etter aktiviteter og ikke faste stoppunkter. Noen peker likevel på at DAP kan føre til mindre fremdrift i oppfølgingen av brukere som har lav digital kompetanse, dårlige språkkunnskaper eller lite systemforståelse. Dette trenger ikke være tilfellet dersom DAP gjør det lettere å identifisere brukere som har behov for annen oppfølging.

13.5 Konsekvenser for NAV som organisasjon

I tillegg til å undersøke hvordan den digitale løsningen påvirker NAV-veiledernes arbeidshverdag og arbeidssituasjon, har vi belyst betydningen for organisering og prioriteringer ved NAV-kontorene, og hvilken funksjon den har for NAV som «eier». Både enhetslederne og avdelingsledere vi intervjuet ble spurt om disse temaene.

Organisering og prioriteringer

Noen av de lederne vi intervjuet fortalte at kontoret hadde vært inne i omfattende prosesser for å forbedre organisering, arbeidsflyt og allokering av ressurser ved kontoret. DAP hadde ikke utløst dette, men noen av dem framhevet at det er et godt verktøy i slike prosesser, og at den oversikten man får over kontorets arbeid kan åpne for flere muligheter for organisering av arbeidet.

På grunnlag av oversikten over den samlede brukerporteføljen kan man eventuelt omfordele oppgaver, flytte på ressurser eller skape en annen arbeidsflyt ved kontoret, eller i den enkelte avdeling. Ved ett kontor fortalte informantene at de har jobbet med å få større sammenheng mellom de ulike delene av NAV og NAVs ulike tjenester (herunder

statlig og kommunal del), og at DAP har bidratt fordi det er lettere for ansatte fra ulike deler av kontoret å samarbeide om en bruker når alle har tilgang til brukerens aktivitetsplan.

Resultater og resultatoppfølging

Flere av enhetslederne vi intervjuet, men ikke alle, benytter informasjon fra DAP til å følge opp måloppnåelse for ulike resultatindikatorer ved kontoret. De kan få en rask oversikt over kontorets brukerportefølje, hvor mange som har aktivitet i DAP, hva slags aktiviteter osv. Man kan velge ut enkelte brukergrupper, for eksempel etter alder eller ytelse, og få en oversikt over aktivitet i ulike grupper. Slik kan man identifisere forbedringspunkter i avdelingen eller ved kontoret som helhet, og sette relevante mål.

De fleste avdelingslederne vi intervjuet bruker denne typen informasjon fra DAP til å aktivt følge med på produksjonen, prioritere og drøfte forbedringsmuligheter internt.

Anseelse og omdømme

Som nevnt i kapittel 2 er anseelse, det at befolkningen har tillit til NAV, en viktig forutsetning for at organisasjonen skal kunne løse sitt samfunnsoppdrag. Hvordan har DAP bidratt til organisasjonens omdømme?

En god del av de lederne vi intervjuet mener at DAP påvirker NAVs omdømme positivt. Dette handler om at de er mer tilgjengelige for brukerne, at de oppfattes som en moderne organisasjon, og ikke minst den transparensten som vi har omtalt tidligere.

Veilederne formidler også at tilgjengelighet og åpenhet skaper tillit i forholdet mellom dem og den enkelte bruker, og at det igjen skaper ringvirkninger til organisasjonsnivå. Brukerne vi intervjuet formidler at NAV oppleves som en ryddig og seriøs instans, gjennom åpenheten og måten det kommuniseres på.

13.6 Avslutning

Potensielt kan DAP bidra til mer og bedre dialog mellom veileder og bruker, mer brukermedvirkning, individuell tilpasning, raskere avklaring av behov og økt arbeidsretting av oppfølgingen. Intervjuene tyder på at det skjer i mange tilfeller, men at potensialet trolig er større enn det som er utløst.

DAP kan også gi en effektiviseringsgevinst og gjøre det mulig å prioritere ressursene i NAV på en god måte, samt prioritere oppfølgingen av de med størst behov. Det siste er sterkt avhengig av hvordan verktøyet utnyttes, både ved kontoret og av den enkelte veileder.

Dersom målene oppnås, burde DAP til syvende og sist bidra til det overordnede målet om «flere i arbeid». Det var mange av de veilederne og lederne vi intervjuet som trodde at DAP bidrar til dette målet. Det er imidlertid svært mange og sterke faktorer som påvirker sysselsettingen. Dersom man skulle kunne identifisere en slik sammenheng må derfor kvalitetsforbedringen på grunn av DAP være sterk og gjelde en relativt stor andel av brukerne. I neste omgang må betydningen av kvaliteten i brukeroppfølgingen for sysselsettingen være tydelig.

Mer realistisk enn å analysere effekter av DAP på overgang til arbeid kan det være å undersøke eventuelle effekter på varigheten av brukerløpet. Som en av informantene våre uttrykte det: Den digitale aktivitetsplanen bidrar ikke alltid til at brukerne blir avklart

til arbeid, men den bidrar til at de blir avklart til det rette. Det er metodisk vanskelig å måle slike effekter, men vi har skissert noen forslag i rapporten.

Litteratur

- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2018). *Personbrukerundersøkelse 2018*. Rapport.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2019). *Årsrapport 2018: Arbeids- og velferdsdirektoratet*.
- Askim, J., R. Eltun & E. Fremstad (2014). Mål- og resultatstyring. Riktig oppskrift for styring av statsforvaltningen? I H. Baldersheim og Ø. Østerud (red.): *Det norske demokratiet i det 21. århundre*, s. 285-302. Bergen: Fagbokforlaget
- Brignall, S., & Modell, S. (2000). An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector'. *Management accounting research*, 11(3), 281-306.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H.O., Lægreid, P., Roness, P. G. (2010). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cook, J. E., & Doyle, C. (2002). Working alliance in online therapy as compared to face-to-face therapy: Preliminary results. *CyberPsychology & Behavior*, 5(2), 95-105.
- Deci, E. L., Vallerand, R. J., Pelletier, L. G., & Ryan, R. M. (1991). Motivation and education: The self-determination perspective. *Educational psychologist*, 26(3-4), 325-346.
- Ekelund, Ragnhild (2021). Utydelig til stede? Et innblikk i 80 unge AAP-mottakeres digitale aktivitetsplaner. *Arbeid og velferd 1-2021*
- Fimreite, A., Christensen, T., & Laegreid, P. (2013). *Joined-up-government: Reform challenges, experiences and accountability relations* (No. 9). COCOPS. Working Paper.
- Fossland, T. (2015). *Digitale læringsformer i høyere utdanning*. Universitetsforlaget
- Fugletveit, R. og Lofthus, A-M. (2021). From the desk to the cyborg's faceless interaction in the Norwegian Labour and Welfare Administration. *Nordic Welfare Research* 6(2): 77-92.
- Garrison, D. R., & Kanuka, H. (2004). Blended learning: Uncovering its transformative potential in higher education. *The internet and higher education*, 7(2), 95-105.
- Goetsch, D. L., & Davis, S. (2014). *Quality management for organizational excellence: Introduction to total quality*. Essex: Person Education Limited.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). Using the balanced scorecard as a strategic management system. *Harvard Business Review*, 74(1).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Bedre styring og ledelse*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/kmd/tema-og-redaksjonelt-innhold/redaksjonelle-artikler/bedre-styring-og-ledelse/id2340244/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Én digital offentlig sektor: digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>

- Kunnskapsdepartementet (2017). *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*. Meld.St. 16 (2016-2017)
- Madu, C. N. (red). (2012). *Handbook of total quality management*. Springer Science & Business Media.
- Morgan, C., & Murgatroyd, S. (1994). *Total quality management in the public sector: an international perspective*. McGraw-Hill Education.
- Norman, D. A. (1991). Cognitive artifacts. In *Designing interaction: Psychology at the human-computer interface* (Vol. 1, pp. 17–38).
- Næss, A. (1999). *Økologi, samfunn og livsstil*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P. (2019). Sentraladministrasjonen i en utfordrende æra: Tid for ettertanke. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(01), 4-27.
- Ormrod, J. E. (2009). *Human Learning*. London: Pearson Education International.
- Pirsig, R. M. (1974). *Zen and the Art of Motorcycle Maintenance*. HarperCollins.
- Pirsig, R. M. (1992). *Lila: An inquiry into morals*. Bantam.
- Proba (2011). *Evaluering av arbeidsevnevurdering i NAV*, Proba-rapport 2011-6
- Proba (2012). *Evaluering av arbeidsevnevurdering i NAV. Oppfølgingsundersøkelse*. Proba-rapport 2012-10.
- Rajala, T., Laihonon, H., & Vakkuri, J. (2018). Shifting from output to outcome measurement in public administration-arguments revisited. I E. Borgonovi, E. Anessi-Pessina, C. Bianchi (Red.) *Outcome-Based Performance Management in the Public Sector* (pp. 3-23). Cham: Springer.
- Reeves, C. A., & Bednar, D. A. (1994). Defining quality: alternatives and implications. *Academy of management Review*, 19(3), 419-445.
- Roaldsnes, A. (2018). Mål og resultatstyring i NAV – kan det bidra til å få flere med nedsatt arbeidsevne i arbeid? *Arbeid og velferd*. 2018(1), 57-80.
- Røiseland A. og S.I. Vabo (2016). *Styring og samstyring – governance på norsk*. Fagbokforlaget
- Sallis, E. (2002). *Total quality management in education*. Routledge.
- Seawright, K. W., & Young, S. T. (1996). A quality definition continuum. *Interfaces*, 26(3), 107-113.
- Skårderud, F. (2014). *Uro: En reise i det moderne selvet*. Oslo: Aschehoug
- Srinidhi, B. (2012). Strategic quality planning. I Madu, C. N. (Ed.). *Handbook of total quality management*. Springer Science & Business Media.
- Sucala, M., Schnur, J. B., Constantino, M. J., Miller, S. J., Brackman, E. H., & Montgomery, G. H. (2012). The therapeutic relationship in e-therapy for mental health: a systematic review. *Journal of Medical Internet Research*, 14(4), e110.
- Thorgersen, A. (2017). Digitale tjenester og brukerens tillit til NAV. *Arbeid og velferd*. 2017(3), 97-109.
- Zeithaml, V. A., Berry, L. L., & Parasuraman, A. (1993). The nature and determinants of customer expectations of service. *Journal of the academy of Marketing Science*, 21(1), 1-12.

