

Kapittel 12

DIGITAL AKTIVITETSPLAN SOM KOMMUNIKASJONSVERKTØY I ARBEIDSRETTET BISTAND

«Jeg har mye mer kontakt med brukerne
nå enn jeg hadde før»

SAMMENDRAG

I dette kapittelet retter vi søkelyset mot bruk av digital aktivitetsplan i NAVs arbeidsrettede brukeroppfølging. På bakgrunn av intervjuer med ansatte ved to NAV-kontor i Nord-Norge i perioden der aktivitetsplanen ble digitalisert og mobilitetsløsning innført, har vi undersøkt veilederes handlingsrom for individuelt tilpasset arbeidsrettet oppfølging ved bruk av digital aktivitetsplan som kommunikasjonsverktøy. Informantene fremholder at digital aktivitetsplan gir mulighet for en mer dynamisk og umiddelbar kontakt og for en automatisk dokumentasjon av informasjon om brukers sak og situasjon. Vi fant at ansatte har et visst handlingsrom for å tilpasse sin kommunikasjon til den enkelte brukers situasjon og behov. Gjennom analyser av informantenes beskrivelser har vi drøftet hva digitaliseringen har betydd for ansattes organisering av oppfølgingsarbeidet og for deres kommunikasjon med sine brukere.

INNLEDNING

I dette kapittelet retter vi søkelyset mot bruken av digital aktivitetsplan i NAVs arbeidsrettede oppfølging. Arbeidsrettet oppfølging omfatter ulike oppfølgings-, bistands- og aktivitetsformer, som skal være tilpasset den enkelte brukers situasjon og behov for å komme i arbeid. NAVs arbeidsrettede innsats kan handle om brukerens selvstendige aktiviteter som aktiv jobbsøking eller aktiviteter i NAVs regi som jobbsøkerkurs og ulike kompetansehevingskurs. For noen brukere kan bistanden være knyttet til rehabilitering og/eller re-integrering i arbeidslivet etter sykdom.

I tillegg til ulike bistandsformer og aktiviteter er kommunikasjon mellom NAV-veileder og brukeren en viktig del av arbeidsrettet oppfølging, der brukeren skal ha en aktiv rolle i prosessen. NAV har ansvar for å sikre brukeres rettssikkerhet, blant annet gjennom at beslutninger, handlinger, vedtak og saksbehandling skal være i tråd med lovgivningen (Grunnloven 1814, § 113). NAV plikter å informere brukere om sitt tjenestetilbud, herunder formål og kriterier for ulike bistandsformer, og også om brukerens rettigheter og ansvar. Videre har NAV et selvstendig ansvar for å vurdere brukerens veiledningsbehov, og adekvat informasjon skal danne grunnlag for brukerens medvirkning i egen sak (forvaltningsloven 1967 § 11; NAV-loven 2006, §§ 14 a og 15). På det enkelte NAV-kontor har veilederne ansvar for arbeidsrettet oppfølging av brukere, ut fra formålet om å bistå brukerne i deres overgang til arbeid og aktivitet (NAV-loven 2006, § 1).

I sitt brukerrettede arbeid tar veilederne ulike datasystemer i bruk, deriblant Modia, et digitalt oppfølgings- og saksbehandlingssystem som digital aktivitetsplan er en del av (jf. Köhler-Olsen & Kane, 2019). Modia inneholder også en dialogfunksjon for direkte kontakt (chat) mellom bruker og veileder. Etter overgangen til mobilitetsløsning i NAV brukes også jobbmobiltelefoner til samtaler og SMS mellom veiledere og brukere. Brukeroppfølgingen skal «så langt som mulig» skje i samarbeid med den enkelte bruker (NAV-loven 2006, § 15). I dette inngår hensiktsmessig informasjon, individuelt tilpassede tjenester og brukermidvirkning.

DIGITAL AKTIVITETSPLAN SOM VERKTØY I ARBEIDSRETTET BISTAND

Arbeids- og sosialdepartementet (2016, s. 30) beskriver at målet i arbeidsrettet oppfølging er å møte brukerne med en helhetlig innsats og tilpassede tjenester og virkemidler, at arbeidsrettet oppfølging grunnleggende handler om samhandling med mennesker, og at relasjonen mellom veileder og bruker utgjør kjerneaktiviteten i oppfølgingen. Oppfølgingen bør være tilpasset brukernes behov, samtidig som det er behov for en viss standardisering i oppfølgingsprosedyrene.

NAVs kanalstrategi viser til en strategi for brukernes kontakt med NAV via ulike digitale og fysiske møtepunkter, eller «kanaler». Med utgangspunkt i hva henvendelsen gjelder, skal bruker ta kontakt via NAVs nettsider, på telefon, i brev eller ved oppmøte på lokalt NAV-kontor. Målet er best mulig service i riktig kanal på en kostnadseffektiv måte. Dette betyr flere tjenester på nett og at fysiske møter i større grad skal være planlagt (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 33). Ifølge Arbeids- og sosialdepartementet (2016, s. 9) skal kanalstrategien bidra til å frigjøre mest mulig ressurser til arbeidsrettet oppfølging gjennom bedre styring av brukernes måte å ta kontakt på. Digitalisering skal legge til rette for økt kontakt på nett, og moderniseringen av IKT-systemene er avgjørende for å kunne bygge opp under dette. Målet for kanalstrategien er blant annet at brukeren skal få tilpasset informasjon, selvbetjeningsløsninger som gir en fullverdig brukerdialog og veiledning gjennom dialogen (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 9 og 32). Kanalstrategien strukturerer dermed brukernes kontakt med NAV og etablerer nye kanaler for tilgang og kontakt, og skal slik bidra til økt tilgjengelighet.

NAV beskriver på sine nettsider¹ at aktivitetsplanen er verktøyet arbeidssøkere skal bruke for å komme i aktivitet og arbeid, og for at NAV skal kunne gi best mulig oppfølging. Ifølge Arbeids- og sosialdepartementet (2016, s. 42) skal en aktivitetsplan inneholde en beskrivelse av virkemidler som skal til for at brukere, som har fått fastslått bistandsbehov av NAV, skal kunne nå sitt individuelle mål knyttet til inntektsgivende arbeid. Planen skal sikre forutsigbarhet, kontinuitet og oversikt over aktiviteter og oppfølging, for både NAV og brukeren. Aktivitetsplanen skal

¹ <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/relatert-informasjon/din-aktivitetsplan>

være «den enkelte brukers og veileders verktøy for å styre deres samarbeid fram mot arbeid eller tiltak», og begge parter kan gjøre endringer i planen. Oppfølging av brukere som etter en bistandsbehovsvurdering antas å ha minimalt bistandsbehov fra NAV, skal i all hovedsak foregå i den digitale aktivitetsplanen (Solstad, 2018, s. 45 og 49).

I dialogfunksjonen kan veileder og bruker sende meldinger direkte til hverandre angående hensiktsmessige mål, hva som skal til for å komme i jobb, eller hvordan det går med aktiviteter bruker gjennomfører². Aktivitetsplanen forutsetter altså en aktiv bruker, som selv legger inn sine mål og aktiviteter. Systematisk bruk av aktivitetsplanen kan slik danne grunnlag for aktive brukere som tar ansvar og føler eierskap til egen sak og sin overgang til arbeid, i tillegg til at han/hun holdes orientert og sikres innsyn i og medvirkning i egen sak.

Forskning har belyst utfordringer knyttet til NAVs aktivitetsplan og digitalisering. Åsheim (2018, s. 254) fant i sin undersøkelse at aktivitetsplanene dels ble brukt av NAV-ansatte som «et styringsverktøy for deres egen arbeidsdag», og at føringen om aktivitet og krav om dokumentasjon knyttet til dette «til en viss grad fortrenger føringen om en brukerrettet oppfølging, som i atskillig mindre grad etterspørres i dokumentasjonsarbeidet» (2018, s. 255). Flere av Åsheims informanter fortalte at de hadde for mange brukere til å kunne ha den tette og individuelle oppfølgingen de mente det var behov for (2018, s. 250). Ifølge en undersøkelse av psykisk sårbare unges erfaringer med aktivitetsplanen fant forfatteren at siden brukergruppen ofte ikke evner å delta aktivt i egen saksprosess ut fra NAVs forventninger, blir deres medbestemmelse byråkratisk og instrumentell heller enn myndiggjørende (Olesen, 2013, s. 330).

Noen brukere kan oppleve seg som mer hjelpetrengende i møte med NAVs digitale løsninger sammenlignet med fysiske møter i et NAV-mottak (Fugletveit & Lofthus, 2021; Kane, 2020; Lundberg & Syltevik, 2017). Lundberg og Syltevik fremhever hvordan personer som henvender seg til NAV er i en behovssituasjon, skal orientere seg i noe nytt, har behov for trygghet og medvirkning og «ikkje nødvendigvis sit klar til å avlevere den rette informasjonen til staten» (2017, s. 28). De problematiserer at standardisering gjennom digitale løsninger kan medføre at brukere får avslag og ny ventetid når de ikke har behersket disse løsningene.

² <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/relatert-informasjon/din-aktivitetsplan>

For å forstå de ansattes erfaringer med digital aktivitetsplan og undersøke deres handlingsrom for individuell tilpasning ser vi på samspillet mellom teknologiske verktøy og ulike aspekter ved situasjoner der de brukes. «Technologies (...) do not work or fail in and of themselves. Rather, they depend on (...) people willing to adapt their tools to a specific situation, while adapting the situation to the tools, on and on, endlessly tinkering» (Mol, Moser & Pols, 2010, s. 14–15). Røhnebæk (2014) diskuterer om handlingsrommet for ansatte i førstelinjetjenesten opprettholdes, styrkes eller utfordres når arbeidet i økende grad digitaliseres, og fremholder at veiledere i sine arbeidspraksiser hele tiden forhandler med de føringene som ligger i informasjonssystemene de bruker (2014, s. 10–11).

Standardisering og digitalisering av interne arbeidsprosesser sees gjerne som to sider av samme sak (Røhnebæk, 2016). I en undersøkelse av hvordan digitaliseringen av interne arbeidsprosesser påvirker NAV-reformens mål om økt individuell tilpasning, fant Røhnebæk at veiledernes handlingsrom til å gjøre prioriteringer i arbeidshverdagen minsket, og at ansatte slites mellom «systemet» og hensynet til brukeren. Videre presiserer forfatteren at de ansattes adgang til individuell tilpasning i brukerrettet arbeid ikke undergraves direkte av digitaliseringen, men av stor avstand mellom «programmerte» mål og hverdagens realiteter (2016, s. 301–302).

NAV's ansatte skal gjennom sitt arbeid fremme samfunnsmandatet om arbeidsinkludering og økonomisk sikring, innenfor lovgivning som regulerer ulike bistandsformer, ytelser og saksbehandlingsregler (jf. NAV-loven 2006 og forvaltningsloven 1967). Kane (2018) fremholder at standardisering kan medføre en manglende etterspørring av NAV-veiledernes egen forståelse og aktive bruk av gjeldende lovverk og faglig skjønn i brukerrettet arbeid. I tillegg hevder Kane (2018, 2020) at NAV's digitale løsninger med forhåndsbestemte spørsmål og svaralternativer ikke nødvendigvis rommer den enkelte brukers informasjon, og at ikke alle brukere mestrer korrekt utfylling av skjemaer, og det reiser derfor spørsmålet om de digitale løsningene er egnet til å sikre brukernes rettssikkerhet.

Oppsummert viser litteraturgjennomgangen ulike utfordringer knyttet til bruk av digital aktivitetsplan sett i forhold til brukeres rettigheter og medvirkning, og at det er viktig å se på NAV-ansattes handlingsrom for å avdekke forhold som har betydning for individuell tilpasning av oppfølgingen. Ut fra vår problemstilling, «NAV-veilederes bruk av digital aktivitetsplan som kommunikasjonsverktøy i arbeidsrettet oppfølging

– handlingsrom for individuell tilpasning?», undersøker vi derfor et utvalg ansattes erfaringer med dette digitale verktøyet.

Kapittelet er ett av forskningsbidragene fra forskningsprosjektet Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV (ALIN), arbeidspakke 5 «Innovasjon, læring og bruk av teknologi i NAV». Forskningsprosjektet inngår i et formalisert samarbeid mellom UiT Norges arktiske universitet og NAV Troms og Finnmark.

METODE

I kapittelet tar vi utgangspunkt i intervjuer med ansatte ved to NAV-kontor i Troms og Finnmark. Prosjektet er omsøkt og anbefalt av Norsk senter for forskningsdata, med ref. 54614. Informantene ble rekruttert via telefon og direkte ved besøk på NAV-kontorene. Utvalget besto av veiledere, ledere og andre ansatte som hadde relevant erfaring, tid og var villige til å delta. Tilgjengelighetsutvalg er ifølge Thagaard (2013, s. 61) en seleksjonsmetode som sikrer et utvalg av personer som er villige til å delta i undersøkelsen: Deltagerne representerer egenskaper som er relevante for problemstillingen, og fremgangsmåten for å velge ut deltagere er at de er tilgjengelige for forskeren. Slike forhold ved utvalget kan ha betydning for hvilken informasjon man får og ikke får i en undersøkelse, blant annet ved at de som er villige til å delta kan føle at de, i større grad enn det som er vanlig, mestrer og ikke har noe imot innsyn. Dette kan gi utvalget en skjevhet som fører til at undersøkelsen gir mer informasjon om hvordan situasjoner mestres, enn om konfliktfylte forhold (Thagaard, 2013, s. 63). Våre informanter hadde bred erfaring med IKT i sitt arbeid, og utvalget i undersøkelsen har gitt innblikk i bruk av digitale verktøy fra ulike posisjoner i NAV. På bakgrunn av hvordan de presenterte seg selv og sine erfaringer, var vårt inntrykk at de som stilte opp til intervju var reflekterte omkring, positive til og rimelig trygge på egen bruk av IKT i arbeidet.

Basert på en delvis strukturert intervjuguide med hovedtemaer og oppfølgings spørsmål ble informantene bedt om å dele erfaringer og refleksjoner. Etter innledende intervju angående bruk av IKT i arbeidet generelt ble det gjennomført oppfølgingsintervju med særskilt oppmerksomhet på bruk av digital aktivitetsplan. Spørsmålene omhandlet i første intervjurunde temaer som hvordan de bruker digitale verktøy i sin arbeidshverdag, og betydningen av disse verktøyene for forutsigbarhet, organisering

av arbeidet, samarbeid med kollegaer og kommunikasjon med brukerne. I oppfølgingsintervjuene dreide spørsmålene seg mer spesifikt om digitaliseringen av aktivitetsplanen og betydningen av denne for kommunikasjon med og oppfølging av brukerne.

Dette kapittelet bygger på fire fokusgruppeintervju med tre til sju deltagere og tolv individuelle intervju. Første intervjurunde ble gjennomført ved begge NAV-kontorene, mens oppfølgingsintervjuene ble gjennomført ved ett av dem. Noen av informantene deltok i både individuelle intervju og fokusgruppeintervju og i både innledende og oppfølgende intervju. Bortsett fra to individuelle oppfølgingsintervju som ble foretatt digitalt, foregikk alle intervjuene ansikt til ansikt i NAVs lokaler. Selv om datamaterialet er basert på forholdsvis få informanter, belyser deres erfaringer og refleksjoner noen muligheter og utfordringer ved innføringen av dette nye digitale verktøyet som kan ha relevans for forståelsen av bruken av digital aktivitetsplan og andre digitale verktøy i NAV-veileders arbeid.

Intervjuene fant sted i perioden fra oktober 2017 til november 2019, det vil si i perioden fra digital aktivitetsplan ble introdusert (desember 2017) og mobilitetsløsning (blant annet overgang til mobiltelefon for ansatte i NAV) ble innført, til informantene hadde fått en del erfaring med dette. Disse endringene har vært sentrale i vår analyse, og vi har fortolket informantenes utsagn om sine erfaringer med digital aktivitetsplan også i lys av deres utsagn om digitale verktøy generelt i de første intervjuene.

Førsteforfatteren gjennomførte og transkriberte intervjuene i samarbeid med forskerkollegaer i arbeidspakken. Kapittelforfatterne har sammen analysert og drøftet intervjumaterialet og utformet kapittelet. Ut fra hvert vårt faglige ståsted har vi identifisert tre særlig interessante områder hvor digital aktivitetsplan har betydning i NAV-veiledernes arbeidsrettede oppfølging: 1) organisering av veiledernes arbeid, 2) kommunikasjon mellom veileder og bruker og 3) dokumentasjon av informasjon.

I presentasjonen av empirien bruker vi betegnelsen «informant» om dem vi intervjuet. I diskusjonen brukes «veileder», siden det er denne rollen som belyses. NAV har ulike kategorier av brukere, her viser «bruker» til tjenestemottaker i arbeidsrettet oppfølging.

NAV-ANSATTES ERFARINGER MED BRUK AV DIGITAL AKTIVITETSPLAN

Et egnet verktøy for organisering av veiledernes arbeid

Ifølge informantene dekker digital aktivitetsplan flere viktige behov og formål knyttet til deres brukeropfølging. Flere trekker fram muligheten dette verktøyet gir til å organisere egne arbeidsoppgaver, ha oversikt over og strukturere eget arbeid. Veilederne har oppfølging med et høyt antall brukere gjennom aktivitetsplanen; informanter nevnte eksempelvis mellom 40 og 60 brukere hver. En forklarte om digital aktivitetsplan: «Etter at vi fikk dette styringsverktøyet, så er det blitt mye lettere å få en strukturert hverdag for oss.» En annen sa om den digitale aktivitetsplanen:

Jeg er veldig fornøyd med den, synes den er veldig grei å bruke. [...] Du får jo en fullstendig oversikt her [...], hva vedkommende selv eventuelt har lagt inn, og hva slags plan han gjennomfører nå, hva som er fullført, hva han har gjort tidligere, hvilke samtaler vi har hatt.

Brukerne skal selv legge inn sine mål og aktiviteter i den digitale aktivitetsplanen, flere informanter beskrev imidlertid at dette kan variere i praksis. En informant uttalte: «Jevnt over opplever vi at det er veldig få som legger inn mål.» Flere nevnte at de måtte minne brukerne på dette eller gjøre det sammen med dem.

Mange informanter uttrykte at bruk av digital aktivitetsplan ga dem bedre oversikt over frister og kontakt med brukerne enn eldre program. En informant knyttet dialogfunksjonen til oversikt over egne arbeidsoppgaver:

Så har vi en rubrikk der det står: «Venter på svar fra NAV». Når vi trykker på den, får vi opp alle som har stilt spørsmål. Det kommer «Venter på svar fra NAV» selv om de bare gir oss en beskjed, skriver takk eller et eller annet. Så vi går jo inn og sjekker og så bare haker bort «Venter på svar fra NAV», hvis det ikke er noe vi skal svare på.

En annen form for oversikt i dialogfunksjonen ble beskrevet slik av en informant: «Noe av det beste med dialogmeldinga er (* at vi ser) om de faktisk har lest den meldinga vi har sendt. Det er veldig bra.»

Oppsummert uttrykte informantene stor tilfredshet med digital aktivtetsplan, selv om brukerne selv i liten grad la inn mål og derved ikke medvirket på den måten aktivtetsplanen legger til rette for. Informantenes tilfredshet synes å være knyttet til at de gjennom digitaliseringen har fått et verktøy som fungerer bedre enn eldre programmer i organiseringen av oppgaver og informasjon. Digital aktivtetsplan synes å gi dem bedre oversikt over deres omfattende og varierte saksporfølger, samtidig som den muliggjør en rask, effektiv og oversiktlig informasjonsflyt mellom dem og brukerne.

En mer dynamisk og umiddelbar kommunikasjon mellom veileder og bruker

Informantene beskrev flere nylige endringer i kontakten mellom dem og brukere, eksempelvis ved endringen fra lengre åpningstid i mottakene ved NAV-kontorene og flere fysiske møter til kortere åpningstid og mer digital kontakt. En annen endring som ble omtalt, handlet om hvordan digitaliseringen har fått betydning for justeringer og endring av aktivtetsplanen underveis, og for kommunikasjonen mellom bruker og veileder i den forbindelse. Endringene som digitaliseringen medførte, dreide seg både om hvordan planen ble utformet og endret teknisk og praktisk, og om hvordan brukerne kunne bli involvert i denne prosessen. En informant forklarte hvordan arbeidet med aktivtetsplanen foregikk før digitaliseringen:

Vi skrev jo inn der hva de skulle gjøre, og så måtte de komme og signere på den før vi kunne skrive at den var godkjent. Så mange ganger sendte man melding om at den ligger til signering i mottaket hos oss. Og så ble den liggende, i tre–fire uker. Nå kan du pushe dem litt mer, og si at: Her må du godkjenne. [...] pluss at vi kan sende SMS. Og hvis vi ser at noen ikke gjør det – tilby dem hjelp, hvis det er noe som kan være vanskelig for dem.

Denne og lignende uttalelser viser at den tidligere prosessen med å gjøre aktivtetsplanen gyldig og å endre den krevde en annen organisering av kontakten med brukeren. Mens planen tidligere kunne ha en gyldighet på flere måneder, kan den etter digitaliseringen enkelt endres underveis, og bruker kan si fra om eventuelle feil eller misforståelser uten at partene møtes fysisk. En informant eksemplifiserte det slik: «Jeg synes at det er

veldig bra at brukere kan følge med på alt som blir lagt inn. De kan gi tilbakemelding: 'Det der er feil, der har du misforstått', eller: 'Vi må ta med det og det'. Eller de kan legge det inn selv.»

Mange informanter fremhevet dialogfunksjonens muligheter for direkte, rask og effektiv kommunikasjon, blant annet at brukere kunne stille spørsmål når på døgnet det passet for dem. En informant beskrev at «Jeg har mye mer kontakt med brukerne nå enn jeg hadde før. Til tross for at vi ikke har så mange fysiske møter. De fleste har (*jobb-) mobilnummeret mitt.» Flere fremholdt at spørsmålsfunksjonen i oppfølgings- og saksbehandlingssystemet Modia er den beste endringen de senere årene, som eksemplifisert av en informant: Det er «[...] direkte kommunikasjon ansatt-bruker, bruker får spørsmål opp på sin mobil og kan svare når det passer. Har en mye tettere dialog nå.»

Mens dialogen skal være knyttet til aktivitetsplanen, beskrev flere informanter hvordan brukerne også brukte chatten til henvendelser om andre temaer. Eksempler kunne være spørsmål om kommunale ytelser og tjenester, utfylling av meldekort eller bytting av time. En informant uttalte at: «De spør om det de har på hjertet, for å si det sånn. Det er ikke bestandig knyttet til aktivitetsplanen.» Informantene forklarte at det ikke var alle slike spørsmål de kunne svare på, og at de ikke svarte på alle. Et annet eksempel var at brukerne i spørsmålsfunksjonen informerte og oppdaterte sin veileder, også når veileder ikke hadde bedt eksplisitt om det. Disse informantuttalelsene kan tyde på at brukerne kan oppleve den direkte kontakten med veileder over chatten som verdifull, og som en kanal til å informere og stille spørsmål også ut over det som hører til aktivitetsplanen.

I mange situasjoner er det opp til veileder å velge kanal for kontakten med bruker. Informantene beskrev hvordan de vekslet mellom digital kommunikasjon og fysiske møter, blant annet at «utdyping av mål og delmål og lignende kan vi ta både i dialogen og i (*fysisk) møte». Et annet område de reflekterte over, omhandlet hvilken arena som var egnet for hvilke kommunikasjonsformål. En informant fremholdt viktigheten av å «observere andre ting enn bare det som blir sagt», og utdypet:

Å møtes ansikt-til-ansikt, man får jo en god del informasjon med å se folk, hvordan går de kledd, har du øyekontakt, har de endret seg siden sist (...). Det går du glipp av når du bare sitter ved hver sin skjerm og chatter. (...) Det er andre typer spørsmål når vi sitter overfor hverandre og snakker.

På utdypende spørsmål angående å høre og se brukeren bekrefter denne informanten at hans vurderinger baseres på både egne observasjoner av brukeren og brukeres uttalelser. Her antyder informanten at den digitale aktivitetsplanen med sin chattefunksjon ikke fullgodt egner seg for at NAV-veilederen kan observere brukeren, avdekke problemer og ressurser og tilpasse oppfølgingen til dette.

På spørsmål om de treffer alle sine brukere ansikt til ansikt, bekreftes dette av flere informanter. En informant fremholdt betydningen av relasjonsbygging og forventningsavklaringer og at «Jeg ønsker å se dem og snakke med dem første gang (...). Vi må jo vite litt om dem.» Informasjon om rettigheter og plikter ble også vektlagt. En annen informant fremholdt viktigheten av jevnlig oppfølging: «Så må vi jo innkalle dem for å høre: Hva gjør dere, er du under behandling, trenger du noe hjelp for å komme tilbake til jobb?», og at veileder og bruker er enige om hva som skal legges inn i aktivitetsplanen. Disse uttalelsene belyser at fysiske møter kan oppleves hensiktsmessig både for veiledernes organisering av sitt arbeid og for relasjonsbygging.

Et annet eksempel på en tilpasning veilederne kan gjøre, er valg av språkdrakt og uttrykksform i de ulike kommunikasjonskanalene. En informant fremholdt at han bruker et mer formelt språk i samtalereferat og brev, mens det kan være mindre formelt i chat og enda mindre i SMS: «Jeg måtte skrive litt formanende til en (ung) bruker: 'Ikke ta kontakt med de andre som ikke tar skolen på alvor.' Ville aldri skrevet det i dialogfunksjonen. Men det er litt omsorg også.» Ordvalg varierer også, som fremholdt av samme informant: «Hvis vi skal kunne chatte, må vi ikke bruke vanskelige ord. (...) Ikke lange setninger, tunge statlige setninger.»

Her ser vi at informantene sammenlignet kontaktformene før og etter digitaliseringen og så dette i sammenheng med innføring av mobilitetsløsning og endringer i åpningstid. At planen nå er digital, har gjort det lettere å holde den oppdatert og lett tilgjengelig for brukeren og har medført endringer i kontakten mellom veileder og bruker underveis. Informantene beskrev og reflekterte over hvordan de vekslet mellom fysiske møter og digital kontakt, og flere betonte viktigheten av å møte bruker ansikt til ansikt, for informasjonsinnhenting og relasjonsbygging. Flere fremholdt *det nye* med dialogfunksjonen og at denne og jobbmobilen muliggjorde rask og direkte kontakt mellom veileder og bruker. De beskrev hvordan kommunikasjonen i chat og SMS også kunne omfatte spørsmål og informasjon utover selve planen. Videre beskrev informantene hvordan de

tilpasset språkdrakt og uttrykksform til den enkelte bruker og til kommunikasjonskanalen: fra formelt språk i brev, vedtak og samtalereferater til mindre formelt i chat og særlig i SMS.

En automatisk dokumentering av informasjon

Et tema som ikke ble direkte etterspurt i intervjuene, men som flere trakk fram som et viktig aspekt ved arbeidet som ble berørt av digitaliseringen, handlet om dokumentasjon av informasjon. En informant fremholdt at «Vi skal dokumentere kontakten vi har med bruker», og presiserte at «Uansett om møtet er ansikt til ansikt, skal det dokumenteres, skrives referat fra. Det skal framgå hva vi har snakket om i samtalen, og hva som er planen videre.»

Informantene beskrev hvordan informasjon som registreres i den digitale aktivitetsplanen, for eksempel brukers spørsmål og veileders svar, lagres automatisk. Dermed blir mye av informasjonen om brukerens kommunikasjon med NAV og det som skjer i brukers sak, automatisk dokumentert i aktivitetsplanen. Informantene beskrev dette som en fordel for bruker, hvor en fremhevet hvordan «Bruker får riktig informasjon og kan selv se hva som er lagt inn». I forberedelse til et møte kan den ansatte se historikk og enkelt ta opp tråden fra forrige møte. Dette er også en fordel om en annen veileder tar over ved sykdom eller annet fravær.

Ved kommunikasjon via mobiltelefon beskrev imidlertid en informant at dokumentasjon ikke skjer automatisk:

Nei, det (*informasjonen) blir på telefonen. Det skulle vært slik at man kunne overført det til Modia. Men hvis det er viktige ting, kan jeg ta for eksempel en skjermdump av meldinger, sende det til skanning, slik at vi har det i saken. Hvis det er noe jeg vet kan ha betydning for saken. Eller jeg kan skrive referat – samtalereferat blir det jo på en måte: At bruker sender SMS om det og det og jeg har svart det og det. At jeg bare skriver det som et samtalereferat, uten at vi har snakket, men vi har kommunisert digitalt, eller per SMS.

Denne informanten peker på noen utfordringer knyttet til lagring og dokumentasjon av kommunikasjon mellom veileder og bruker. Her beskrives at det ikke skjer en automatisk overføring av informasjon fra mobiltelefon til

NAVs interne systemer, og informanten beskriver ulike måter å kunne løse dette på. Informantsitatet illustrerer videre at det i noen tilfeller mangler rutiner for hvordan slik lagring skal skje. I avsnittet over, om en mer dynamisk og umiddelbar kommunikasjon mellom veileder og bruker, viser informantutsagnene at de i stor grad står fritt til å velge kommunikasjonskanal tilpasset innholdet i kommunikasjonen samt relasjonen til brukeren.

Oppsummert har informantene belyst hvordan den automatiske dokumentasjonen som kom med digitaliseringen letter deres arbeid og sikrer brukere innsyn i egen sak, men at det er en mangel på rutiner i NAV rundt dokumentasjon på kontakt via SMS. Den automatiske dokumentasjonen henger altså sammen med digitaliseringen av aktivitetsplanen, men omfatter ikke alle kanaler som tas i bruk etter innføringen av mobilitetsløsning.

HANDLINGSROM I DIGITAL AKTIVITETSPLAN

Forskere har pekt på utfordringer ved bruk av digital aktivitetsplan med tanke på Arbeids- og sosialdepartementets (2016) målsettinger om tilgjengelighet, samhandling med bruker og individuell tilpassing i oppfølgingen. Røhnebæk sier om NAV-reformen at: «Samtidig som mål om brukerretting ble forsøkt realisert ved Nav-kontorene, foregikk det flere digitaliseringsprosesser der interne arbeidsprosesser endret karakter gjennom integrering i digitale fagsystemer» (2016, s. 289). Hun fremhever at spørsmålet om hva som skjer med skjønn og handlingsrom når tjenestene samtidig digitaliseres, blir avgjørende (2016, s. 290).

En veileder har ansvar for oppfølging av et høyt antall brukere i aktivitetsplanen, og dette innebærer at struktur, oversikt og effektiv informasjonsutveksling er avgjørende i deres arbeidshverdag. Når vi diskuterer veilederens erfaringer med digitalisering av aktivitetsplanen, ser vi på spillet mellom oppgaveorganisering, brukerkontakt og de nye mulighetene som ligger i den digitaliserte planen og mobilitetsløsningen. I oppfølgingsarbeidet manøvrerer veilederne mellom føringer, strukturer og muligheter i de digitale verktøyene og målsettinger om individrettet oppfølging og brukers rett til innsyn og medvirkning. Vi kan derfor legge til grunn at bruk av digital aktivitetsplan fungerer strukturerende og forenkler i NAV-veilederens arbeidshverdag. I tillegg har informantene belyst ulike områder hvor de tar i bruk et handlingsrom for individuelle tilpasninger til enkeltbrukerne.

I vårt materiale har vi identifisert to områder der NAV-veiledere tar i bruk et handlingsrom ved bruk av digital aktivitetsplan i sin arbeidsrettede oppfølging av brukerne. Det ene forholdet omhandler veiledernes vekslning mellom ulike kommunikasjonskanaler og tilpasning av språkform, noe vi knytter til brukernes rett til en individuell og helhetlig oppfølging. Det andre forholdet omhandler dokumentasjon av innhold i kommunikasjon mellom veileder og bruker ved bruk av SMS, som vi knytter til brukernes rett til dokumentinnsyn og medvirkning i egen sak.

Veilederne i vår undersøkelse tar i bruk et handlingsrom til å tilpasse kommunikasjonskanal og språkform. Dette kan gjøre kontakten direkte og mindre formell og slik ha betydning for brukers opplevelse av tilgjengelighet i NAV. At noen brukere gjennom SMS stiller spørsmål som ikke direkte omfattes av formålet med aktivitetsplanen, kan knyttes til brukers opplevelse av å ha tilgjengelighet til en kontaktperson i NAV-systemet. En lav terskel for kontakt med en kjent veileder, som kan sette brukers henvendelser og behov i en større sammenheng, kan tenkes å bidra til en mer brukerorientert og helhetlig oppfølging. I slike situasjoner kan tonen som brukes henge sammen med at veileder har hatt kontakt med bruker også på andre arenaer enn digitale, og tilpasser formen til slik han kjenner brukeren og relasjonen han opplever å ha til ham/henne. Denne vekslingen mellom og tilpasningen i kontaktformer kan antas å fremme brukers rett til tilpasset informasjon og medvirkning. Brukers aktive deltagelse i NAVs innhenting av saksopplysninger kan igjen bidra til mer målrettede behovsvurderinger av den enkelte, jfr. NAV-loven (2006), §§ 14 a og 15. Våre informanters bruk av lettfattelig og tidvis ganske direkte språk i SMS kan være et uttrykk for omsorg, noe som kan sees som en viktig del av NAV-veilederes relasjonskompetanse. I denne antologiens kapittel 10 drøfter forfatterne betydningen av veiledernes relasjonskompetanse og etiske praksis i sin brukeropfølging, særlig for brukere med sammensatte utfordringer og behov.

Når det gjelder dokumentasjon av kommunikasjon, viser undersøkelsen at det er den enkelte veileder som må sikre dokumentasjon av informasjon som blir utvekslet gjennom SMS. At dette ikke skjer automatisk, kan utfordre målsettinger om rettsikkerhet, dokumentinnsyn og medvirkning. For veilederen kan SMS fungere som verktøy for mer effektiv og personlig kontakt med brukeren ved at veilederen får sendt informasjon eller spørsmål og brukeren får respondert der og da. Imidlertid oppstår

spørsmålet om hvordan tidligere kommunikasjon og informasjonsutveksling *gjøres tilgjengelig* for brukeren for å sikre hans/hennes rett til innsyn i egne saksopplysninger (jf. forvaltningsloven 1967, § 18). Dersom den enkelte NAV-veileder selv må vurdere hvorvidt og hvordan kommunikasjon via SMS skal dokumenteres, antyder dette uklare rutiner i NAV for slik dokumentasjon. Brukerens rett til innsyn i sine saksdokumenter kan komme i risiko ved mangelfulle retningslinjer for hvilken informasjon fra kontakt mellom veileder og bruker som skal dokumenteres, samt hvor og hvordan dokumentasjonen skal gjøres. Innsynsretten er et sentralt grunnlag for brukeren rett til informasjon og medvirkning i egen sak, og også for at brukeren skal komme i posisjon til å fremme klage på vedtak (forvaltningsloven 1967, §§ 18 flg. og 28).

Når vi her diskuterer hvilken betydning digitaliseringen av aktivitetsplanen har hatt for kommunikasjonen mellom veiledere og brukerne, ser vi dette i sammenheng med organisering av veiledernes arbeidsoppgaver. Informantenes tilfredshet med den nye aktivitetsplanen begrunnes både i hvordan den er egnet for effektiv kommunikasjon med bruker, og i at den er et godt verktøy for oversikt over og organisering av egne arbeidsoppgaver. Det siste kan peke mot ansvaret veilederne har for å holde oversikt over sine brukere og sine saksporteføljer med tilhørende frister. Handlingsrommet for individuell tilpasning påvirkes også av oppgaveorganiseringen. Veiledernes tilfredshet med bruken av digital aktivitetsplan og SMS ser ut til å henge sammen med kombinasjonen av disse to til et egnet verktøy i deres arbeidshverdag.

OPPSUMMERING OG AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER

I dette kapittelet har vi undersøkt hvordan digital aktivitetsplan blir brukt i arbeidsrettet oppfølging. Vi har drøftet hvordan veilederne balanserer mellom to hensyn i dette arbeidet, nemlig hensynet til organisering av eget arbeid og hensynet til en individuelt tilpasset brukeroppfølging. For disse to hensynene har informantene formidlet en opplevelse av at den digitale aktivitetsplanen fungerer bedre enn tidligere programmer.

Ut fra informantenes beskrivelser finner vi at NAV-veilederne tilpasser sin arbeidsrettede oppfølging til de nye teknologiske verktøyene og

samtidig anvender de disse på en måte som passer inn i deres arbeidshverdag. Vi har diskutert veiledernes bruk av digital aktivitetsplan og SMS med fokus på handlingsrom for individuell tilpasning i oppfølgingen.

Kommunikasjon mellom NAV-veileder og bruker, i ulike kanaler, henger i vårt datamateriale og analyse tett sammen med dokumentasjon. Informantenes beskrivelser omhandler hvordan automatisk dokumentasjon i den digitale aktivitetsplanen og dens dialogplattform forenkler deres arbeid, gir dem oversikt og sikrer brukerens tilgang til informasjon i egen sak. Samtidig antyder beskrivelsene om at ikke all kommunikasjon automatisk dokumenteres, at det fins et tomrom i det digitale systemet som veilederen selv må dekke. Angående SMS som del av mobilitetsløsning har informanter beskrevet denne kommunikasjonsarenaen som praktisk, selv om de også fremholdt at denne arenaen ikke har vært fullstendig integrert i NAVs dokumentasjonssystem.

Digitalisering innenfor velferdstjenester er i kontinuerlig utvikling. Vår undersøkelse har fremvist noen utfordringer knyttet til rettssikkerhet ved bruk av digitale verktøy i NAVs oppfølgingsarbeid. Dette illustrerer behovet for kontinuerlig utvikling av NAVs digitale løsninger samt kunnskapsutvikling om hvordan brukerrorettning, medvirkning og forsvarlig saksbehandling kan sikres gjennom bruk av digitale verktøy.

REFERANSER

- Arbeids- og sosialdepartementet. (2016). *NAV i en ny tid - for arbeid og aktivitet* (Meld. St. 33 (2015–2016)). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017/>
- Forvaltningsloven. (1967). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10. februar 1967.
- Fugletveit, R. & Lofthus, A.M. (2021). From the desk to the cyborg's faceless interaction in The Norwegian Labour and Welfare Administration. *Nordisk velfærdsforskning/ Nordic Welfare Research*, 02/2021, vol 6, s. 77–92. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-4161-2021-02-01>
- Grunnloven (1814). Kongeriket Norges Grunnlov 17. Mai 1814.
- Kane, A. A. (2018). Navs begrunnelser av enkeltvedtak. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(04), 313–329. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-04-03>

- Kane, A. A. (2020). Navs vurdering av brukeres bistandsbehov – Rettssikkerhet ved overgang til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning* 23(1), 35–48. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2020-01-03>
- Köhler-Olsen, J. & Kane, A. A. (2019). *Personvern i Navs digitale saksbehandling – Digital praksis i arbeids- og velferdsforvaltningen i lys av regelverk om taushetsplikt, personvern og informasjonsforvaltning*. Oslo, Tromsø: OsloMet-storbyuniversitetet, UiT Norges arktiske universitet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/utredning-om-regler-for-personvern-i-lover-som-forvaltes-av-nav/id2637780>
- Lundberg, K.G. & Syltevik, L.J. (2013). Den «ene» døren: Møtet med Nav i mottak, telefon og på Internett. I H.T. Hansen, K.G. Lundberg & L.J. Syltevik (Red.), *Nav - med brukeren i sentrum?* (s. 71–90). Oslo: Universitetsforlaget.
- Lundberg, K.G. & Syltevik, L.J. (2017). Nav og ny kanalstrategi – utfordringer ved digitaliseringa. I: Helsetilsynet, *Tilsynsmelding 2017*, (s. 26–28). Hentet fra: <https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/tilsynsmelding/tilsynsmelding2017.pdf>
- Mol, A., Moser, I. & Pols, J. (2010). Care: putting practice into theory. I A. Mol, I. Moser & J. Pols (Red.), *Care in Practice: On Tinkering in Clinics, Homes and Farms*. (s. 7–25). Bielefeld: transcript Verlag.
- NAV-loven (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen 16. juni 2006 nr. 20.
- Olesen, E.S.B. (2018). Medbestemmelse og umyndiggjørelse: Psykisk sårbare unges erfaringer med aktivitetsplanen i Nav. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(4), 330–346. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-04-04>
- Røhnebæk, M. (2014). *Standardized Flexibility. On the Role of ICT in the Norwegian Employment and Welfare Services (NAV)* (Doktoravhandling). TIK; Universitetet i Oslo.
- Røhnebæk, M. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(4), 288–304. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01>
- Solstad, A. (2018). *Kort om Nav*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode*. (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Åsheim, H. (2018). Aktivitetsplan som styringsverktøy. *Søkelys på arbeidslivet*, 35(4), 242– 258. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2018-04-01>