


Maria Volckmar-Eeg, Tønnes Nygaard og Silje Andresen

Digitale vurderinger i Nav

Forslag til en testbar beslutningsstøttemodell





Digitale vurderinger i Nav. Forslag til en testbar beslutningsstøttemodell

Dette er det andre notatet i prosjektet «Menneske og maskin», som Fafo gjennomfører i samarbeid med Universitetet i Oslo. I det første notatet analyserte vi de ulike delene av behovsvurderingsprosessene som veiledere gjør i møte med brukere.

I dette notatet har vi utviklet en beslutningsstøttemodell som skal testes ut i kvalitative fokusgrupper med veiledere i prosjektets neste fase. Modellen er laget for forskningsbruk og skal bidra til å belyse både utfordringer og muligheter ved bruk av kunstig intelligens som beslutningsstøtte, fra et førstelinjeperspektiv. Hoveddelen av notatet redegjør for denne modellen, og i prosjektets sluttrapport vil vi analysere dens relevans og nytteverdi for veiledere i Nav.

Innhold

Forord	2
Innledning	3
1 Skjønnsmessige vurderinger og beslutningsstøttesystemer	5
2 Rommet for beslutningsstøtte i dagens behovsvurderingsprosesser	6
3 Metode og datagrunnlag	7
3.1 Analyse av innhold og oppbygning av dagens digitale løsninger	7
3.2 Kartlegginger av variabler og informasjon som aktiveres i behovsvurderingsprosesser	8
3.3 Utvikling av case for oppsett av modell	9
4 Beskrivelse av den digitale beslutningsstøttemodellen	11
5 Diskusjon og veien videre	15
Kilder	17

Forord

Dette er andre notat i prosjektet «Menneske og maskin», som Fafo gjennomfører i samarbeid med Universitetet i Oslo. Prosjektet er finansiert av Navs FoU-midler. I det første notatet analyserte vi de ulike delene av behovsvurderingsprosessene i Nav. Her beskrev vi arbeidet og skjønnsvurderingene som gjøres i hver del av prosessen, fra registreringsløsningen til digital profilering, gjennom veilederes kartlegging av bruker, og til veiledere gjør et vedtak om innsatsbehov. I dette notatet har vi utviklet en beslutningsstøttemodell som skal testes ut gjennom kvalitative fokusgrupper i prosjektets neste fase. Modellen er utformet for forskningsbruk og skal bidra til å belyse utfordringer og muligheter for beslutningsstøtte med bruk av kunstig intelligens fra et førstelinjersperspektiv. Hoveddelen av notatet redegjør for denne modellen. I prosjektets sluttrapport vil vi gjøre en analyse av denne modellens relevans og nytteverdi fra perspektivet til de førstelinjeansatte. I tillegg diskuterer vi hva som er utfordringer og muligheter i å kombinere menneskelig skjønnsutøvelse og digitale algoritmer i vurderingsprosesser i velferdstjenestene. Vi vil takke FoU-seksjonen og fagavdelinger i arbeids- og velferdsdirektoratet for gode innspill og kommentarer underveis i arbeidet med å utvikle og gjennomføre prosjektet. Jon Horgen Friberg ved Fafo har kvalitetssikret notatet og arbeidet. Vi vil også takke alle informantene som har stilt opp og vært generøse både med sin tid og sin kunnskap. En siste takksigelse er til publikasjonsavdelingen på Fafo.

Fafo, november 2024.

Maria G. Volckmar-Eeg

Prosjektleder

Innledning

I prosjektet «Menneske og maskin» utforsker Fafo og Universitetet i Oslo hvordan digitale modeller kan bidra som beslutningsstøtte for Nav-veiledernes skjønnsmessige behovsvurderinger. Prosjektet er finansiert gjennom Navs FoU-midler innenfor temaet «pålitelig forvaltning» og består av tre deler. I den første delen utforsket vi hvordan innledende behovsvurderinger gjøres i Nav i dag (Andresen & Volckmar-Eeg, 2023). I denne delen – del 2 – har vi arbeidet med å kartlegge hvordan kunstig intelligens kan inngå som beslutningsstøtte i vurderingsprosessene, og har deretter utviklet et forslag til digital beslutningsstøttemodell som skal brukes i del 3 av prosjektet. Basert på analysene fra del 1 har vi integrert løsninger basert på kunstig intelligens i forsøk på å utfylle veilederens arbeidsprosesser. I dette notatet vil vi beskrive og diskutere denne modellen. I prosjektets tredje del vil vi teste denne modellen i fokusgrupper med Nav-veiledere for å undersøke hvordan en slik modell vil kunne kombineres med deres skjønnsmessige vurderinger og potensielt endre behovsvurderingsprosessene.

Figur 1: Oversikt over prosjektets tre deler



Spørsmålet vi undersøker i dette notatet er som følger: Hvordan kan en digital beslutningsstøttemodell for behovsvurderinger se ut? Navs behovsvurderinger, i form av vedtak etter Nav-lovens §14a, er kritiske for brukernes oppfølgingsløp i Nav. Veilederne skal gjennom disse vurderingene avdekke hvor stort og hva slags type hjelpebehov ulike brukere har, slik at de kan prioriteres på riktig måte i Nav-systemet. I behovsvurderingen kartlegger veilederne brukernes behov for hjelp til å komme i arbeid, og plasserer brukeren i kategorier av innsatsnivå. Disse innsatskategoriene, og andelen brukere som er plassert i hver av dem, er tett knyttet til Navs sentrale prioriteringer av ressursbruk, og de ulike kategoriene åpner for bestemte tiltak og ytelser.

Navs interne kvalitetsrapporter viser at flere saker ikke blir tilstrekkelig opplyst i disse kartleggingene, og at utfallet av vurderingene i flere tilfeller mangler individuelle begrunnelser (Nav, 2021a). Mangelfulle vurderingsprosesser kan bidra til at Navs brukeroppfølging blir lite effektiv og preget av frustrasjon, der veiledere ender opp med å bruke tid på «feil» brukere og støtte på uventede hindringer på grunn av uavklarte utfordringer hos brukere. Studier av andre vurderingsprosesser i Nav viser også hvordan slike vurderinger kan være formet av vilkårlighet, forutinntatthet og ensidighet (Lundberg, 2012; Magnussen, 2020; Volckmar-Eeg & Vassenden, 2020; Øversveen & Forseth, 2018), der det kan være vanskelig å sikre likebehandling. På bakgrunn av disse innsiktene er det flere som peker på at bedre beslutningsstøtte for veilederne kan bidra til å gjøre prosessene med disse første behovsvurderingene bedre og mer gjennomsiktige, og med dette øke Navs effektivitet og måloppnåelse.

Behovsvurderingsprosessen inneholder allerede en digital profileringsløsning som er ment å fungere som beslutningsstøtte for veilederne. Denne løsningen er regelbasert og i stor grad basert på brukernes egen vurdering av sin situasjon, og den presenteres for veilederne når de skal begynne sin manuelle vurdering. Funnene fra prosjektets første del tyder på at mange veiledere har begrenset med både kunnskap, forståelse og tillit til dagens profileringsverktøy (Andresen & Volckmar-Eeg, 2023). Det viktigste er kanskje likevel at dagens profileringsløsning i liten grad har nytte for veilederne sånn som deres praktiske vurderingsprosess foregår. I tillegg har noen kontorer tatt i bruk en digital vedtaksløsning som er ment å bidra til bedre dokumentasjon av veiledernes vurdering i etterkant av at denne er gjennomført. De to digitale løsningene er imidlertid knyttet til hver sin ende av behovsvurderingen – som input eller utfallsbeskrivelse – og gir i liten grad støtte til veilederne underveis i vurderingsprosessen. Analysene vi gjennomførte i del 1 av prosjektet peker i retning av at det er et langt større rom for bruk av digitale løsninger som støtte i nettopp disse behovsvurderingsprosessene. I dette notatet utforsker vi dette rommet videre.

1 Skjønnsmessige vurderinger og beslutningsstøttesystemer

Systemer for beslutningsstøtte, både digitale og analoge, er ingen ny idé. I velferdstjenestene har det i mange år blitt brukt sjekklister, skjemaer og rutinebeskrivelser i forsøk på å sikre lik behandling og enhetlige prosesser. Med utviklingen av mer sofistikert teknologi kan slike systemer nå også i større grad basere seg på avanserte algoritmer og KI-modeller. Nav beskriver i sin omverdensanalyse at maskinlæring kan bidra med verdifull innsikt i kompliserte vurderinger (Nav, 2021b).

I sin rene form har begge typer vurderinger – de rent menneskelige og de utelukkende maskinstyrte – utfordringer. Flere studier viser hvordan tidspress og utfordringer med innhenting og prosessering av informasjon påvirker førstelinjeansattes skjønnsutøvelse (Brodkin, 1997; Keiser, 2010; Lipsky, [1980] 2010). Med utviklingen av avansert maskinlæringsteknologi er det nå flere som ønsker å bruke kunstig intelligens til å gjøre slike vurderinger. Håpet er at dette kan bidra til bedre, likere og mer effektive vurderinger. Ved ren bruk av maskinlæringsmodeller risikerer man imidlertid at borgernes rettigheter og forvaltningsrettslige prinsipper ikke blir godt nok ivaretatt, blant annet fordi prosessene ofte er lite gjennomsiktige og bærer preg av såkalte «svarte bokser», der en ser hva som fores inn i modellene og hva som kommer ut av den, men ikke hvordan utfallet blir generert (Von Eschenbach, 2021). Dette gjør det vanskelig å forstå prosessen, og gjør resultatene lite etterprøvbare. I dag er det også både juridiske og organisatoriske hindringer for å kunne realisere slike løsninger. For eksempel stiller forvaltningsloven og GDPR artikkel 22 forventninger til at vedtaksbeslutningen skal gjennomføres av en fagperson, og ikke være fullt ut automatisert. I datatilsynets rapport (Datatilsynet, 2018) som diskuterer rettigheter ved automatiske beslutninger understreket de at lovene som hjemler behandling av personopplysninger sjeldent er utformet på en måte som åpner for at personopplysningene kan brukes til maskinlæring i utvikling av kunstig intelligens. Det vil si at det på nåværende tidspunkt vil være juridisk krevende for offentlige etater å bruke egne innsamlede data og kunnskap om brukere til å trene maskinlæringsmodeller (Datatilsynet, 2018). Maskinlæringsmodeller er bakoverskuende og avhengig av dataene de trenes på. Dette innebærer en risiko for at modellene risikerer å gjenskape skjevheter i vurderingene dersom man ikke klarer å sikre at dataene er representative og rettferdige.

Et alternativ til å enten ha rene skjønnsmessige vurderinger, eller en fullstendig automatisert maskinell vurdering ved bruk av kunstig intelligens, er å benytte digitale løsninger og maskinlæringsmodeller som *del* av slike vurderingsprosesser. Dette krever imidlertid samordning av de menneskelige og maskinelle delene av prosessen for at de skal kunne utfylle hverandre på en god måte. En slik samordning bør ta utgangspunkt i omfattende analyser av prosessene som modellene skal inngå i for å identifisere ulike rom for beslutningsstøtte. Dette vil kunne bidra til å sikre tillit til og relevans av modellene.

2 Rommet for beslutningsstøtte i dagens behovsvurderingsprosesser

I prosjektets første del viste vi hvordan behovsvurderingsprosessene innebærer en kompleksitet som vanskeliggjør bruk av rene regelbaserte modeller (Andresen & Volckmar-Eeg, 2023). Dagens behovsvurderingsprosesser tar form som et detektivarbeid, kjennetegnet av stor variasjon og mange usynlige vurderinger. Selv om variasjon i behovsvurderingene kan innebære vilkårlighet, så gir det også en nødvendig fleksibilitet i vurderingene. Brukergruppene som Nav-kontor arbeider med kan være ulike etter hvor i landet kontoret er plassert. Kontorene har også ulik størrelse og organisering som gjør at veilederne jobber på ulike måter og har ulik ansvars- og arbeidsfordeling. Behovsvurderingen har en kartleggings- og sorteringsfunksjon der veilederne har behov for utfyllende informasjon om brukers situasjon, og hvilke utfordringer dette gir brukeren med tanke på å skulle skaffe seg eller beholde arbeid. Dette betyr at vurderingen av brukers behov for hjelp ikke bare er avhengig av egenskaper ved brukeren, men er også tett knyttet til det lokale arbeidsmarkedet og Navs virkemiddelportefølje – som i noen grad varierer mellom landsdeler. For å oppleves relevant, må digitale modeller favne variasjonen i når, hvordan og hvem som gjør behovsvurderinger, og likevel være spisset nok til å ha en nytteverdi.

I våre analyser har vi identifisert særlig tre behov som dagens løsninger ikke ser ut til å oppfylle:

1. For det første har veilederne behov for enkel tilgang til relevant og samlet informasjon om brukeren. I dag er informasjon om brukeren spredt mellom flere ulike data-systemer og tilgangsnivåer.
2. For det andre må det være mer gjennomsiktighet i hva som skjer mellom input og output i prosessen for å skape tillit. Dette innebærer en mulighet til å se hvilke kilder som er vektlagt og på hvilken måte.
3. For det tredje er det et stort behov for mer fleksible utfall av prosessen enn det innsatskategoriene gir.

Det er liten tvil om at algoritmer i form av modeller for å dokumentere, samle og vurdere relevant informasjon fra ulike kanaler vil være nyttig i behovsvurderingsprosessene. På bakgrunn av dette har vi utviklet et konsept for en digital beslutningsstøttemodell som åpner for å kombinere kunstig intelligens, informasjonsprosessering og veiledernes egne vurderinger.

3 Metode og datagrunnlag

Arbeidet med å utvikle den digitale beslutningsstøttemodellen har et omfattende datagrunnlag. Vi har arbeidet på to måter. For det første har Fafo og UiO i samarbeid gjort en omfattende analyse av innhold og oppbygning av dagens profileringsløsning og Navs nye vedtaksløsning for §14a-vedtak for å identifisere styrker og mangler ut fra funnene fra prosjektets første del. For det andre har vi reanalysert datamaterialet fra del 1 av prosjektet for å identifisere variabler og informasjon som aktiveres av Nav-veilederne i deres vurderingsprosesser, og utviklet caser for ulike typer saker som veilederne vurderer.

3.1 Analyse av innhold og oppbygning av dagens digitale løsninger

Innholdsmessig har vi sett på hvilken informasjon profileringsløsningen er basert på, og på hvilket nivå denne informasjonen befinner seg. Profileringen baserer seg i hovedsak på om brukeren rapporterer å ha utfordringer på en eller flere av følgende fem områder: helsesituasjon, andre forhold (som språk, familiesituasjon eller boforhold), yrkesaktiv alder, kompetanse (høyeste beståtte utdanning) og arbeidsmarkedstilknytning (tid siden siste jobb). Det fremkommer ikke mer detaljert informasjon om for eksempel hva slags utfordringer personen har med helsesituasjonen sin, eller hvilke andre forhold de opplever som utfordrende og hvorfor. Profileringen gir veilederne kun tilgang til hvilke svaralternativ brukerne har krysset av på i spørsmålene de fikk da de registrerte seg som arbeidssøkere og hva som da blir utfallet av profileringen.

I tillegg har vi sett på hvordan profileringsløsningen filtrerer og systematiserer informasjonen for å ende opp i et forslag til innsatsbehov. Profileringsløsningen sorterer brukere automatisk ved bruk av en regelbasert algoritme som definerer hvem som passer inn i tre ulike brukerprofiler. *Brukerprofil 1* er personer som oppgir å ha utfordringer med helse eller andre forhold. Denne gruppen antas å ha behov for mest omfattende bistand fra Nav. *Brukerprofil 2* er personer hvor informasjon fra Aa-registeret viser at brukeren ikke har vært i jobb seks måneder sammenhengende i løpet av de siste tolv månedene før registrering. Denne gruppen antas å ha behov for mindre hjelp fra Nav, men kan for eksempel trenge kurs fra Navs tiltaksportefølje. *Brukerprofil 3* er personer som ikke faller inn under brukerprofil 1 og 2, som er i aldersspennet 30–59 år og som kan nyttiggjøre seg digitale tjenester. Den siste gruppen rutes til nasjonal oppfølgingsenhet, mens alle andre arbeidssøkere rutes til lokalkontor. Disse tre brukerprofilene presenteres for veilederne som et forslag til innsatsbehov. For flere detaljer om profileringsløsningen, se Andresen & Volckmar-Eeg (2023).¹

Nav er også i ferd med å implementere en digital løsning for §14a-vedtak. Vi har gjennomgått vedtaksløsningen på samme måte som profileringsløsningen, med tanke på

¹ Etter at Andresen & Volckmar-Eeg publiserte rapporten, er ordlyden i visningen endret. Nå er de tre forslagene som følger: Brukerprofil 1: Brukeren har oppgitt hindringer: vurder brukerens jobbmuligheter og behov for veiledning. Brukerprofil 2: Antatt behov for veiledning: vurder brukerens jobbmuligheter og behov for veiledning. Brukerprofil 3: Antatt rask overgang til arbeid: vurder om brukeren har gode muligheter til å beholde eller komme i jobb på egenhånd.

innhold og oppbygning av system/prosess. Vedtaksløsningen er en digital side der veilederne enkelt kan huke av for hvilke kilder de har brukt til å fatte vedtaket, og hva slags innsatsbehov de vurderer at personen skal plasseres inn i. I tillegg er det et felt der veileder skal skrive en begrunnelse på inntil 4000 tegn for vurderingen de har gjort. Vedtaksløsningen kan beskrives som et slags digitalt skjema som gjør at veilederne (bedre) kan beskrive den endelige behovsvurderingen – men den åpner i liten grad for å gjøre og dokumentere underveisvurderinger eller gi støtte i disse vurderingene.

Vedtaksløsningen inneholder ikke noen egen informasjon om brukeren. Den fungerer som et verktøy for å manuelt dokumentere behovsvurderingen, der informasjonen veilederen legger inn formateres automatisk inn i et vedtaksbrev som sendes til brukeren. Selv om vedtaksløsningen åpner for at veilederne kan legge inn kilder for sin vurdering, så må dette tilsynelatende gjøres manuelt av veilederne, og det er ikke mulig å klikke seg inn på den aktuelle informasjonen. Vedtaksløsningen har andre innsatskategorier enn profileringen, som i noen grad har mer innhold og forklaring, f.eks. «gode muligheter», «trenger veiledning» eller «liten mulighet til å jobbe». Samtidig som disse alternative kategoriene kan gi brukerne en større forståelse av hva utfallet av vurderingen innebærer for dem, så gir det lite retning til veilederne i oppfølgingsarbeidet videre.

3.2 Kartlegginger av variabler og informasjon som aktiveres i behovsvurderingsprosesser

Gjennom omfattende analyser av datamaterialet fra prosjektets første del har vi kartlagt variabler og informasjon som Nav-veilederne benytter i sine vurderinger av brukeres behov for hjelp.

I del 1 av prosjektet gjennomførte vi et omfattende etnografisk feltarbeid ved tre Nav-kontor. Under feltarbeidet utforsket vi prosessen i behovsvurderingene, hvilke erfaringer veiledere har med slike vurderinger, hvilke rammer de arbeider innenfor og hva de opplever som muligheter og/eller utfordringer når de gjør behovsvurderinger. Under feltarbeidet gjennomførte vi til sammen 55 dybdeintervjuer med avdelingsledere og veiledere, og vi observerte mellom 100 og 150 behovsvurderinger. Vi sentrerte datainnsamlingen rundt veiledernes mottak av nye brukere og satt sammen med veilederne mens de gjennomgikk saken og gjennomførte behovsvurderingen. Feltarbeidet er dokumentert gjennom feltnotater og intervjutranskripsjoner. For mer utfyllende informasjon, se Andresen & Volckmar-Eeg (2023).

Vi har gjennomgått, systematisert og analysert feltnotatene og intervjutranskripsjonene med mål om å identifisere hva Nav-veilederne vektlegger i disse vurderingene, og hvordan de bruker og vurderer ulike typer informasjon, herunder det som kan beskrives som taus kunnskap: for eksempel deres erfaringer med og kunnskap om ulike brukere og oppfølgingsløp. Basert på dette har vi utarbeidet et omfattende Excel-ark, der vi har definert de overordnede temaene de bruker informasjon om. Dette resulterte i *ni overordnede temaområder*. Under hvert temaområde har vi beskrevet i detalj hva slags informasjon de leter etter, og hva de bruker den til. Dette har resultert i mellom 4 og 41 *unike informasjonstyper* under hvert temaområde. Det var flest under temaområdet Arbeid, og færrest under Digital kompetanse. Et eksempel er temaområdet Språk, der veilederne ser etter informasjon om språktester, som norskprøver, morsmålsinformasjon og

engelsknivå, skrivefeil i CV eller annen kommunikasjon, uttrykt behov for tolk, manglende utfylte dokumenter eller respons på beskjeder.

Temaområde	Antall informasjonstyper	Informasjonskilder
Personalia	15	Arena
Helse	25	Modia
Utdanning	12	Gosys
Arbeid	41	Kommunale systemer
Familie/sosiale forhold	31	Direkte fra bruker
Økonomi	6	Møter med kolleger
Språk	10	Offentlige register (eks. Aa-registeret)
Digital kompetanse	4	
Historikk	30	

Vi har også beskrevet hvor de henter den aktuelle informasjonen fra og har identifisert syv ulike kilder. Vi har markert hver informasjonstype med hvilken kilde de benytter for å finne den aktuelle informasjonen. På denne måten har vi kunnet se hva de for eksempel finner av informasjon i Nav sine systemer, og hva slags informasjon de går til brukeren for å få.

I tillegg til temaområder, informasjonstyper og kilder har vi også identifisert eksempler på hva veilederne selv mener er såkalte *røde flagg* i en sak, informasjon som tilsier at noe bør undersøkes nærmere, og hva de selv har uttrykt at de gjerne skulle hatt informasjon om, men som mangler, som vi har valgt å kalle *sorte hull*. Eksempler på det veilederne oppgir som røde flagg kan være antall sykemeldinger, hyppige arbeidsskifter eller dagpengeperioder, manglende svar på tidligere digital dialog eller at kompetanse ikke samsvarer med jobbønsker.

Vi har brukt dette Excel-arket som en kartlegging av hva slags variabler som bør og kan inngå i et beslutningsstøttesystem og til utforskning av hva som vil være hensiktsmessige output (hvilken informasjon bør veilederne få ut av modellen og i hvilken form) for at det skal kunne fungere som et integrert beslutningsstøttesystem. Vi har så brukt dette som utgangspunkt for å utvikle en modell som tar med flere av variablene enn dagens profileringsløsning, og som i større grad kan brukes underveis i vurderingsprosessen hos veilederne, slik vi har beskrevet den i Andresen & Volckmar-Eeg (2023).

3.3 Utvikling av case for oppsett av modell

Vi har utviklet ni caser basert på datamaterialet fra del 1 som eksemplifiserer ulike saker veilederne «typisk» vurderer. Disse casene har dannet grunnlaget for utviklingen av modellen. Vi har tatt utgangspunkt i temaområdene og fylt ut med informasjon som kombinerer de syv ulike kildene for å samlet gi et bilde av en bestemt brukerkategori. I utviklingen av modellen har vi så lagt inn den aktuelle informasjonen for hver bruker. På denne måten har vi kunnet teste modellens utfall og forslag til innsatsbehov, og deretter

sett på om dette stemmer med det vi har beskrevet i caset. Dette danner også grunnlaget for testingen av modellen i prosjektets tredje del.

4 Beskrivelse av den digitale beslutningsstøttemodellen

Modellen vi har utviklet for digital *beslutningsstøtte* kombinerer fordeler med menneskelige og maskinelle prosesser for å kunne støtte opp under selve *vurderingsprosessen*. Oppsummert krever en slik modell to fokus: For det første må modellen støtte begge de to funksjonene behovsvurderingen har. Den må både kunne gi en (treffsikker) sortering av ytelser og tiltak, og åpne for at veilederne kan bli kjent med en bruker og deres situasjon. For det andre må systemet bidra til å fange opp viktige elementer som Nav-veilederne ser etter i kartleggingen, men samtidig gi nødvendig fleksibilitet til at det oppleves nyttig for veiledere i ulike roller. Vi vil nedenfor beskrive utforming og innhold av modellen vi har utviklet.

Overordnet så har den digitale beslutningsstøttemodellen tre kolonner. Den første kolonnen inneholder faner med oversikt over informasjon om brukeren og en oppsummering av brukerens situasjon. Fanene vi har lagt inn er basert på de ni overordnede temaområdene vi identifiserte i analysene av veiledernes kartleggingsprosesser. I tillegg har vi lagt inn faner for Nav-veiledernes arbeid: ytelser og tiltak, og oppfølging og dialog. Når man trykker på hver av disse fanene, så kommer det utfyllende informasjon på det aktuelle temaområdet i skjermbildets kolonne 2. Her har vi lagt inn detaljer basert på analysene vi har gjort av veiledernes kartleggingsprosesser og informasjonstypene vi har identifisert. Detaljene er ment å være koblet til de ulike Nav-systemene, slik at man for eksempel ved å trykke på en sykemelding kan åpne denne i Gosys. I kolonne 3 vil det fremkomme hva veilederen har valgt som kilder for vurderingen, innsatsbehov og en utfyllende begrunnelse av vurderingen. De tre kolonnene er alle synlige for veilederne samtidig, slik at det vil være mulig å ha oversikt over kilder, innsatsbehov og begrunnelse samtidig som veilederen ser gjennom informasjonen om brukeren og dennes situasjon.

Modellen ligner i stor grad en kombinasjon av profileringsløsningen og vedtaksløsningen, der kolonne 1 og 2 er en utfyllende versjon av profileringen, mens kolonne 3 ligner vedtaksløsningen. En slik modell samler informasjon om brukeren og gir samtidig et vurderingsfelt som er tilgjengelig for veilederen underveis i vurderingsprosessen. På denne måten kan modellen fungere som et arbeidsverktøy i selve prosessen med å vurdere brukeren og dennes situasjon, og ikke bare noe som gir input eller dokumenterer output fra denne prosessen. De ulike delene i modellen er i tillegg klikkbare for enkel tilgang til utfyllende informasjon, og veilederne har mulighet for å skrive inn ting manuelt. Dette gjør at veilederne enkelt for eksempel kan korrigere eller fylle ut informasjon etter dialog med bruker. Modellen gir en automatisk systematisering av informasjon om bruker fra flere systemer, og hjelper veiledere ved å samle relevant informasjon i en kronologisk og oversiktlig oppsummering.

Figur 1: Eksempel fra modellen

Menneske og Maskin FAFO og UIO	Oppsummering			
	Personalia			
Registrering				
Helse				
Utdanning				
Arbeid				
Økonomi				
Språk og digital kompetanse				
Ytelse og tiltak				
Oppfølging og dialog				
Arbeidstider				
Dag, Kveld, Helg				
Navn: Abraham Testay				
Personnummer: 01078999108				
Alder: 34				
Hovednøkkel: Fj jobb				
Veileder: ZZ1345567				
Sivilstand: Skilt (2020)				
Barn under 21 år: 1				
Registrert dato: 25. mai 2024				
Jobbøkser: Lager, logistikk				
Aktive ytelser:				
Nåværende arbeidssituasjon				
Brukeren er arbeidstidig.				
Jobbøkser				
Jobber og yrker				
Lager, Logistikk				
Ansettelsesform				
Fast, Vikariat, Engagement				
Oppstart				
Umiddelbart				
Områder				
Oslo, Viken				
Arbeidstider				
Dag, Kveld, Helg				
Arbeidsfering				
Dekkmedarbeider				
Firma: Dekk og bilvask AS				
Stillingsprosent: 50% (utbetalt 54%)				
Årslønn (100% stilling): 353.700kr				
Sted: Oslo				
Dato: jun 2014 - apr 2014 (4 måneder)				
Arbeidsoppgaver: Skifte dekk og vaske biler som del av lite team.				
Kjøkkenmedarbeider				
Firma: Kafe Yasa				
Stillingsprosent: 70% (utbetalt 43%)				
Årslønn (100% stilling): 311.870kr				
Sted: Oslo				
Dato: juli 2013 - aug 2013 (2 måneder)				
Arbeidsoppgaver: Oppvask, renhold og forefallende arbeid.				
Renholdsmedarbeider				
Firma: Veskemaskin AS				
Stillingsprosent: 30% (utbetalt 48%)				
Årslønn (100% stilling): 282.560kr				
Sted: Oslo				
Dato: aug 2012 - juli 2013 (12 måneder)				
Arbeidsoppgaver: Del av team som ble kjørt rundt for å vaske ulike bedrifter.				
Beslutningsgrunnlag				
Ingen informasjon er valgt enda.				
Velg innsatskategori:				
Standard Situasjonsbestemt Spesielt tilpasset Velig tilpasset ?				
Begrunnelse:				

Den viktigste forskjellen på denne modellen og de to løsningene som ligger hos Nav i dag er at vi også har integrert kunstig intelligens på noen områder. Vi har bygget inn KI-funksjoner som skal bidra til å støtte veiledernes vurderingsprosess, fremfor å skulle gi en fullt ut automatisert prediksjon av brukerne og deres behov. En vesentlig forskjell på en ren profilering eller prediksjon og det vi legger opp til i denne modellen er blant annet at algoritmene kan bygges på data fra vurderingsprosesser, fremfor å kun trenes på brukerdata for å gjøre autonome vurderinger. Dette vil kunne utgjøre en viktig juridisk og praktisk forskjell i både oppbygning og bruk av modellen. Vi vil diskutere juridiske og praktiske implikasjoner av en slik modell videre i prosjektets sluttrapport. Vi vil også påpeke at vi i arbeidet med modellen ikke har utviklet fullskala KI-algoritmer til hver av disse funksjonene, men har designet konsepter som likevel gir et inntrykk av å være basert på KI for å kunne teste dette som verktøy for beslutningsstøtte. En videre utvikling av modellen krever derfor en innsats for å utarbeide funksjonelle algoritmer.

Vi har introdusert KI-basert beslutningsstøtte på tre måter i modellen.

1. For det første har vi innarbeidet et KI-generert sammendrag av brukerens situasjon, både i en samlet helhetsvurdering og knyttet til nøkkelinformasjon. Eksempler er hvordan systemet gir en beskrivelse av at en bruker har hatt mange jobber av kort varighet, har få sykemeldinger med forbigående diagnoser, eller at dialogen er preget av en kombinasjon av norsk og engelsk og at brukeren svarer kort og uregelmessig. Dette er vurderinger som veilederne ellers ville gjort manuelt når de leser seg opp på saken og kan bidra til at informasjon vurderes likere av ulike veiledere. Samtidig kan de også velge å se bort fra disse sammendragene.

Figur 2: Eksempel på KI-generert sammendrag av nøkkelinformasjon

Sykemeldingshistorikk	
	Brukeren har kun få sykemeldinger med forbigående diagnoser som influensa, brukket tommel, covid og lignende.

2. For det andre har vi brukt KI til å identifisere røde flagg eller sorte hull i informasjon om brukeren. Disse finnes både samlet under oppsummeringsfanen til brukeren, og vil markeres på den aktuelle fanen slik at det er enkelt for veilederen å få mer informasjon om hva det gjelder. På denne måten blir veilederne gjort oppmerksomme på

informasjon som kan være spesielt viktig, eller viktige hull i informasjonen Nav har om brukeren og dennes situasjon og som de derfor bør undersøke nærmere.

Figur 3: Eksempel på KI-identifiserte røde flagg og sort hull

Oppsummering
Personalia
Registrering
Helse 1
Utdanning 1
Arbeid
Økonomi
Språk og digital kompetanse 1
Ytelser og tiltak
Oppfølging og dialog

3. For det tredje har vi brukt KI til å både gi forslag til innsatskategori og begrunnelse. Modellen åpner for at veilederne kan huke av direkte på informasjon om brukeren som de mener er viktig for vurderingen ved å trykke på den aktuelle informasjonstypen. Dette samles så i kolonne 3 og brukes som utgangspunkt for en algoritme som både gir forslag til innsatsbehov og som med utgangspunkt i en avansert språkmodell genererer utkast til en begrunnelse. Veilederne kan overstyre forslaget til innsatsbehov, men må da ta aktivt stilling til og endre begrunnelsen. Både informasjonen som veilederne har krysset av på, innsatsbehov og begrunnelse blir enkelt synlig for andre veiledere som er inne i saken. På denne måten kan man se sammenhengen mellom informasjonen om brukerens situasjon og vurderingen Nav har gjort av hvor mye bistand de vil ha behov for. Ettersom veilederne kan skrive inn og endre den KI-genererte begrunnelsen manuelt, vil de også ha fleksibilitet til å ta høyde for eventuelle geografiske forskjeller i vurderingen av ulike brukeres situasjon. Deler av denne prosessen vil trolig bli regnet som profilering etter personvernforordningens artikkel 4, og dette vil bli problematisert og diskutert som del av sluttrapporten til prosjektet etter systemet har blitt vurdert.

Figur 4: Eksempel på KI-generert begrunnelse for innsatsbehov og beslutningsgrunnlaget vurderingen er basert på

Beslutningsgrunnlag

Ingen rapporterte helseutfordringer

Oppsummering av brukerens utdanning

Oppsummering av brukerens arbeidserfaring

Oppsummering av brukerens økonomisk situasjon

Begrenset språkkunnskaper i norsk og engelsk

Oppsummering av brukerens tiltak

Oppsummering av brukerens dialog med NAV

Velg innsatskategori:

Begrunnelse:

Brukeren vurderes til å ha behov for "Spesielt tilpasset innsats". Til tross for manglende rapportering om helseutfordringer, viser brukerens bakgrunn at det er flere faktorer som påvirker arbeidsevnen. Fravær av formell utdanning, begrensede språkkunnskaper, og tilbakevendende utfordringer med møteoppmøte og motivasjon indikerer behov for mer omfattende støtte fra NAV. Brukeren har gjennomgått flere tiltak uten varig bedring mot stabilt arbeid, noe som antyder behov for deltakelse i mer tilpassede og kanskje langvarige aktiviteter for å oppnå arbeidsmål. Videre, kan det være nødvendig med samarbeid med andre aktører for å styrke grunnleggende ferdigheter, spesielt språk, og oppfølging for økt motivasjon for arbeid. Derfor bør brukeren få en aktivitetsplan som inkluderer målrettede tiltak for å klare å skaffe seg eller beholde arbeid på sikt.

5 Diskusjon og veien videre

I notatet har vi beskrevet et forslag til en digital beslutningsstøttemodell for Navs behovsvurderinger. Vi har beskrevet hvilke utfordringer vi har kartlagt i dagens behovsvurderingsprosesser, hvilke behov vi har identifisert, hvordan vi har forsøkt å utfylle disse ved hjelp av digitale verktøy i en beslutningsstøttemodell og hva slags metode og datagrunnlag vi har basert oss på.

Dagens behovsvurderinger krever masse erfaring og skjønn der veilederne må tolke komplekse data, ta hensyn til kontekstuelle faktorer og kunne vurdere subtile nyanser i informasjon om brukernes situasjoner. Mye av variasjonen i utfall av vurderingsprosessene synes å henge sammen med hvilken informasjon som er (lett) tilgjengelig for veilederne, hva de har erfaring med og hvor mye tid de har til rådighet til å gjøre detektivarbeidet.

Selv om maskinlæringsmodeller ikke fullt ut kan, eller kanskje bør, erstatte den menneskelige innsatsen i behovsvurdering og kartlegging, er det potensial for å supplere denne prosessen med digitale verktøy. Dette krever omfattende analyser av prosessene som modellene skal inngå i for å identifisere rom for beslutningsstøtte, og en samordning av styrker og svakheter i digitale verktøy og menneskelige prosesser.

Vårt forslag til digital beslutningsstøttemodell legger opp til mer samspill mellom de digitale verktøyene og den KI-baserte støtten på den ene siden, og de menneskelige prosessene og vurderingene på den andre. Det største bidraget fra KI-verktøyene som blir foreslått er å samle og presentere relevant informasjon på en enklere måte for veileder i håp om å lette arbeidet med å lete dette frem i ulike systemer og se det i kontekst av annen tilgjengelig informasjon. Dette er det samme som veilederne i dag gjør manuelt på ulike måter. Ved å unngå å lage en modell som forsøker å gjøre veilederens vurdering fullt ut, så er målet at systemet i større grad oppleves som relevant og tillitsvekkende og på den måten bidrar til mer enhetlige prosesser og likere vurderinger. I beste fall vil en slik modell bidra til mindre behov for detektivarbeid, og det av tre grunner: For det første gir den tilgang til annen informasjon enn den som ligger i profileringsverktøyet i dag og øker samtidig synlighet og tilgjengelighet av ulike typer informasjon. For det andre er det i større grad en gjennomsiktighet i modellen, der sammenhengen mellom beslutningsgrunnlag, forslag til innsatsbehov og utfall av vurderingen er synlig for veilederen. For det tredje stiller modellen krav til sammenheng mellom informasjon om brukeren og dennes situasjon, og vurderingen som ligger til grunn for det endelige vedtaket.

Samtidig som dette tilsynelatende kan være et godt verktøy for beslutningsstøtte, så er det likevel uklart hvordan en slik modell vil kunne tas i bruk av veilederne i praksis. Dette vil vi teste videre i prosjektets tredje del. Her vil vi samle fokusgrupper for å undersøke om veilederne opplever løsningene som relevante for deres vurderingsarbeid, og – ikke minst – om de stoler på de KI-baserte løsningene. Har for eksempel veilederne tillit til informasjonen som samles i KI-oppsummeringene og identifiseringen av røde flagg og sorte hull? Hvordan forholder de seg til de KI-baserte vurderingene av nøkkelinformasjon? Og opplever de at de KI-genererte begrunnelsene i modellens kolonne 3 er til

hjelp eller at de er et hinder i arbeidet sitt? I fokusgruppene vil vi utforske nettopp nytten og verdien av å integrere kunstig intelligens i menneskelige vurderingsprosesser, og få veiledernes egne synspunkter på bruk av KI som beslutningsstøtte. Dette vil gi viktig innsikt i om slike integrerte modeller er en interessant vei å gå videre. Videre vil vi kunne identifisere ulike utfordringer av teknisk art, sammenhengen med ulike institusjonelle krav, juridiske problemstillinger og sentrale kompetansebehov.

Kilder

- Andresen, S. & Volckmar-Eeg, M. G. (2023). *Navs profileringsverktøy og Nav-veiledernes behovsvurderinger. Hvordan algoritmer og skjønnsutøvelse kombineres i vurderingsprosesser i praksis*. Fafo-notat 2023:13
- Brodin, E. Z. (1997). Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration. *Social Service Review*, 71(1), 1–33.
- Datatilsynet (2018, 16. april). *Rettar ved automatiserte avgjerder*. <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/den-registrertes-rettigheter/rettar-ved-automatiserte-avgjerder/>
- Keiser, L. R. (2010). Understanding street-level bureaucrats' decision making: Determining eligibility in the social security disability program. *Public administration review*, 70(2), 247–257.
- Lipsky, M. ([1980] 2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Lundberg, K. G. (2012). *Uforutsigbare relasjoner. Brukererfaringer, Nav-reformen og levd liv*. Universitetet i Bergen.
- Magnussen, M. L. (2020). «Jeg er klar til å bidra» Utforskning og utfordring av bakkebyråkraters kategorisering av flyktninger som prøver å komme i jobb i dagens Norge. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23(1), 63–75.
- Nav (2021a). *Pålitelig forvaltning. Programnotat for tematisk satsingsområde under Navs FoU-virksomhet*. https://www.nav.no/_/attachment/download/05ad8eba-44c1-4e65-8351-a64d31fed2a1:2da34582f5f3af5560ffdc1f6c124dfec978fa/P%C3%A5litelig%20forvaltning.pdf
- Nav (2021b). *NAVs omverdensanalyse 2021. Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2035*. NAV. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nav-rapportserie/nav-rapporter/omverdensanalyse-2021>
- Volckmar-Eeg, M. G., & Vassenden, A. (2022). Emotional creaming: Street-level bureaucrats' prioritisation of migrant clients 'likely to succeed' in labour market integration. *International Journal of Social Welfare*, 31(2), 165–175.
- Von Eschenbach, W. J. (2021). Transparency and the black box problem: Why we do not trust AI. *Philosophy & Technology*, 34(4), 1607–1622.
- Øversveen, E., & Forseth, U. (2018). Fremmed i NAV: Arbeidslinja i praksis. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 2(4), 5–24.

Fafo

Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning

Borggata 2B, Oslo

Postboks 2947 Tøyen, 0608 Oslo

Sentralbord: 22 08 85 00

E-post: fafo@fafo.no

fafo.no

