

Silje Andresen og  
Maria G. Volckmar-Eeg

---

# **Navs profileringsverktøy og Nav-veiledernes behovsvurderinger**

Hvordan algoritmer og  
skjønnsutøvelse kombineres  
i vurderingsprosesser i praksis



Silje Andresen og Maria G. Volckmar-Eeg

## **Navs profileringsverktøy og Nav-veiledernes behovsvurderinger**

Hvordan algoritmer og skjønnsutøvelse kombineres  
i vurderingsprosesser i praksis

Fafo-notat 2023:13

Fafo-notat 2023:13

© Fafo 2023

ISSN 0804-5135

# Innhold

---

<b>Forord</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Metode og datagrunnlag</b> .....	<b>8</b>
2.1 Observasjon og intervjuer.....	8
2.2 Analyse .....	9
<b>3 Profilerings av forventet innsatsbehov</b> .....	<b>11</b>
3.1 Hvordan fungerer profileringsløsningen? .....	12
3.2 Hvordan forholder veilederne seg til utfallet av profileringen? .....	13
<b>4 Skjønnsbasert kartlegging</b> .....	<b>17</b>
4.1 Variasjon i organisering av kartleggingsprosessen.....	17
4.2 Kartlegging som detektivarbeid .....	19
4.3 Usynlige vurderinger og manglende dokumentasjon .....	21
<b>5 Innsatsbehov og §14a-vedtak</b> .....	<b>24</b>
5.1 Uenighet om innhold og utfall.....	24
5.2 Manglende dokumentasjon av begrunnelser .....	25
<b>6 Diskusjon</b> .....	<b>26</b>
6.1 Oppsummering .....	26
6.2 Implikasjoner for bruk av digitale modeller behovsvurderinger av brukerne.....	27
6.3 Veien videre .....	28
<b>Litteratur</b> .....	<b>29</b>

# Forord

---

Dette er første notat i prosjektet «Menneske og maskin», som Fafo gjennomfører i samarbeid med Universitet i Oslo. Prosjektet skal være ferdig i 2025. Dette notatet handler om hvordan Nav-veiledere kombinerer algoritmer og skjønnsutøvelse i sine behovsvurderingsprosesser i dag. I det neste notatet vil vi, basert på dette, utforske hvor og hvordan digitale verktøy kan støtte disse prosessene. I prosjektets sluttrapport vil vi diskutere hva som er utfordringer og muligheter i å kombinere menneskelig skjønnsutøvelse og (maskinlærings-)algoritmer i vurderingsprosesser i velferdstjenestene. Prosjektet er finansiert av Navs FOU-midler, og 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, og i arbeidet med dette notatet. Jon Horgen Friberg ved Fafo har kvalitetssikret notatet, og vi vil takke for uvurderlige kommentarer. Sunniva Furu Bråten har gjort en grundig jobb med transkriberingen. Størst takk går likevel til informantene som har stilt opp og vært generøse både med sin tid og sin kunnskap. En siste takksigelse er til publikasjonsavdelingen på Fafo.

Fafo, oktober 2023.  
Maria G. Volckmar-Eeg  
Prosjektleder

# 1 Innledning

---

I takt med økende vekt på effektiv ressursbruk i velferdstjenestene, har anvendelsen av digitale verktøy fått større betydning. Utvidet bruk av datasystemer, digital kommunikasjon og automatisering av arbeidsprosesser er blant verktøyene som blir brukt. Studier av bruken av slike verktøy i Nav tegner ikke noe entydig bilde av hvorvidt de bidrar til mer effektivitet, men de påvirker både hvordan veiledere og brukere kommuniserer (Liodden mfl., 2023), og oppfølgingsarbeidet. Samtidig er det en bekymring for at digitalisering av velferdstjenester bidrar til et digitalt skille, der noen grupper er særlig sårbare for å bli nedprioritert og få et dårligere tilbud (Breit mfl., 2020; Liodden mfl., 2023). Mange av disse studiene konsentrerer seg om digitalisering av selve tjenestetilbudet overfor brukerne. Vi vet mindre om bruk av slike verktøy i veiledernes vurderinger av brukernes behov, og hvordan relasjonelle og maskinelle prosesser virker sammen i disse prosessene.

I prosjektet «Menneske og maskin»<sup>1</sup> utforsker vi hvordan digitale modeller kan bidra som beslutningsstøtte for Nav-veiledernes skjønnsmessige behovsvurderinger. I dette første notatet fra prosjektet redegjør vi for funnene fra prosjektets første del, som undersøker den skjønnsmessige, og menneskelige, delen av behovsvurderingsprosessen. Gjennom et omfattende feltarbeid ved to lokalkontorer, observasjoner av behovsvurderingsprosesser og 55 dybdeintervjuer av Nav-veiledere, belyser vi hvordan behovsvurderingene *gjøres* av Nav-veiledere i dag.

Spørsmålet vi stiller er hvordan Navs veiledere i dag kombinerer digitale verktøy og menneskelige skjønnsvurderinger i vurderingsprosessen knyttet til brukernes behov for hjelp. Hensikten er at disse analysene skal kunne brukes til å identifisere muligheter og begrensninger ved bruk av digitale algoritmer og maskinlæringsystemer i vurdering av brukernes hjelpebehov.

Begrensede ressurser skaper et press på Nav-systemet på to måter. For det første stiller det økte krav til effektivitet i tjenestene for å frigjøre tid til de mest komplekse og relasjonelle oppgavene. For det andre stiller det økte krav til bedre treffsikkerhet, slik at ressursene kanaliseres til de som trenger det (mest). I sin rapport til Navs omverdensanalyse for 2021 skriver Ødegård mfl. (2020) at «Det er grunn til å forvente politisk press på effektivisering av driften i NAV [...] hvor reduserte bevilgninger til NAV kombineres med politiske krav om mer «skreddersøm» for å yte treffsikker hjelp til utsatte grupper», herunder personer med innvandrerbakgrunn.

I kjernen av behovet for økt effektivitet og treffsikkerhet ligger Navs behovsvurderinger. I Nav-lovens §14a står det beskrevet at alle som henvender seg til Nav og som «ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til [...] en skriftlig vurdering av sine muligheter for å komme i arbeid, hva slags arbeid som skal være målet, behovet for bistand for å komme i arbeid, om, og eventuelt, hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt, hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren» (Nav-loven, 2006, §14a). Behovsvurderingene er kritiske for brukernes oppfølgingsløp i Nav, da

---

<sup>1</sup> Finansiert gjennom Navs FoU-midler innenfor temaet «pålitelig forvaltning» i perioden 2022-2025. Prosjektet skal utforske hvordan innledende behovsvurderinger gjøres i NAV i dag, og hvordan maskinlæringsmodeller kan inngå som beslutningsstøtte i vurderingsprosessen.

veilederne gjennom disse skal avdekke hvor stort og hva slags type hjelpebehov ulike brukere har, slik at de kan prioriteres på riktig måte i Nav-systemet. Mange saker blir imidlertid ikke tilstrekkelig opplyst i disse kartleggingene (Nav, 2021). Konsekvensene for brukerne er unødvendig lange løp, der deres utfordringer i liten grad blir avdekket og håndtert. Dette synes særlig å gjelde personer med innvandrerbakgrunn. Disse har ofte lange oppfølgingsløp i Nav, bytter *mellom* ytelser heller enn å komme ut i lønnet arbeid, og mottar hjelp som de opplever som dårlig tilpasset deres behov (Aamodt, 2018; Djuve & Tronstad, 2011; Friberg mfl., 2013; Friberg & Elgvin, 2016; Hardoy & Zhang, 2010; Sandbæk & Djuve, 2012).

I 2018 tok Nav i bruk en digital profileringsløsning av nye arbeidssøkere. Denne regelbaserte algoritmen skal bistå Nav-veiledere i deres behovsvurderinger. I behovsvurderingen kartlegger veilederne brukernes behov for hjelp for å komme i arbeid, og plasserer brukeren i en av tre<sup>2</sup> 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.

Gode og korrekte behovsvurderinger kan dermed bidra til økt effektivitet og treffsikkerhet, og hensikten med det digitale profileringsverktøyet er å bidra til en mer effektiv sortering av brukere. Målet er at veilederne skal kunne prioritere ressursene riktig, ved at man allerede i den første kontakten med Nav kan få en rask vurdering og fastsetting av hva slags hjelp brukeren trenger. En viktig forutsetning for at dette skal fungere er imidlertid at den maskinelle og den menneskelige delen av prosessen fungerer sammen. Hensikten med dette notatet er nettopp å utforske hvordan Nav-veiledere gjennomfører behovsvurderingsprosesser i dag, gjennom en kombinasjon av digital profilering og skjønnsmessige vurderinger.

Notatet vil belyse behovsvurderinger av personer som søker bistand fra Nav generelt, men vi vil legge særlig vekt på hvordan disse prosessene virker når det gjelder personer med innvandrerbakgrunn. Innvandrere<sup>3</sup> har ofte sammensatte behov som Nav-veiledere strever med å plassere i NAVs avgrensede behovskategorier (Volckmar-Eeg, 2022). Samtidig er dette en brukergruppe Nav i større grad må være i stand til å ivareta, ettersom personer med innvandrerbakgrunn i dag utgjør nær halvparten av både arbeidsledige meldt til Nav og mottakere av sosialhjelp (Dokken, 2015; Kann et al., 2019; Tønseth & Grebstad, 2019).<sup>4</sup>

Behovsvurderingsprosessen er i dag tredelt. Først gjøres det en automatisert profilering av nyregistrerte brukere gjennom profileringsløsningen. Deretter gjør Nav-veilederne en menneskelig, og i stor grad skjønnsbasert, kartlegging av brukernes situasjon. Til slutt fastsetter veilederne et innsatsbehov og sender ut et maskinelt §14a-vedtak. I det følgende vil vi beskrive hver av disse tre delene, og hvilke utfordringer og muligheter som ligger i kombinasjonen av menneske og maskin.

---

<sup>2</sup> Nav-kontorets vurdering av brukerens bistandsbehov skal ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet (2010, s. 5–6) konkluderes i ett av fire forhåndsbestemte innsatsnivåer. Det fjerde innsatsnivået, varig tilpasset innsats, brukes imidlertid som regel først etter at en bruker har vært gjennom arbeidsavklarende tiltak. Vi vil derfor her forholde oss til de første tre nivåene: standard innsats, situasjonsbestemt innsats, og spesielt tilpasset innsats.

<sup>3</sup> I Navs egen statistikk er innvandrere definert til å være personer som er født i utlandet (Myklebø, 2007).

<sup>4</sup> Oppdaterte tall fra NAV: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/hovedtall-om-arbeidsmarkedet/arbeidsmarkedet-na>



Figur 1.1 Oversikt over behovsvurderingsprosessen



I notatet vil vi belyse arbeidet som gjøres i hver av disse delprosessene og følge dem fra registreringsløsningen til digital profilering, gjennom veilederes kartlegging av bruker, til veiledere gjør et vedtak om innsatsbehov. Fokuset settes på grensesnittet mellom profilering, kartlegging og veiledernes skjønnsmessige arbeid, for å identifisere styrker og svakheter i den menneskelige delen av vurderingsprosessen. Dette vil vi bruke videre i prosjektet for å identifisere mulighetene for hvordan menneske og maskin kan kombineres.

## 2 Metode og datagrunnlag

---

Formålet med datainnsamlingen har vært å utforske 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. Mennesker trekker på et mangfoldig repertoar av ulike typer kunnskap og ressurser i denne typen prosesser – som profesjonell fagkunnskap, kulturelle normer, tidligere erfaringer, kollegial støtte og råd, juridiske regler og institusjonelle føringer, personlige holdninger og preferanser (Andresen, 2021; Swidler, 1986). Vi har derfor undersøkt hva Nav-veilederne vektlegger i disse vurderingene, hvilke avveininger de gjør, og hvordan de bruker det som kan beskrives som taus kunnskap: for eksempel deres erfaringer med og kunnskap om ulike brukere, vurderinger og videre oppfølging.

For å undersøke veilederes behovsvurderingsprosess har vi kombinert to metoder – observasjon av selve vurderingsprosessen og kvalitative intervjuer med veiledere. Kombinasjonen av disse metodene gir god innsikt i slike vurderingsprosesser, både de praktiske og formelle sidene av dem, og de mer skjulte eller uuttalte aspektene. Ved å observere hva veilederne faktisk gjorde da de kartla brukere og stille spørsmål til de ulike aspektene i prosessen, fikk vi en unik innsikt som vi kunne be veilederne om å utdype og diskutere under intervjuene.

Hoveddelen av datainnsamlingen har foregått ved to Nav-kontor i Oslo. Kontorene ble valgt ut fordi de hadde et stort tilfang av brukere med innvandrerbakgrunn og ulik lokal organisering. Det ene kontoret er organisert ut fra et spesialiseringsprinsipp, med et eget kartleggingsteam som tar imot alle nye brukere, kartlegger dem og fordeler dem videre på kontoret. Det andre kontoret har en generalistmodell for arbeidet, der teamene som jobber med arbeidsrettet oppfølging skal jobbe med brukere med alle innsatsbehov. I tillegg til de to kontorene besøkte vi et tredje Nav-kontor i et annet fylke i to dager, og vi intervjuet fem veiledere og leder av Nasjonal oppfølgingsenhet.<sup>5</sup> Alle kontorene og veilederne er anonymisert i rapporten. Til sammen gjennomførte vi 55 dybdeintervjuer med avdelingsledere og veiledere, og hos 26 av dem observerte vi flere kartlegginger eller behovsvurderinger. Hos enkelte gikk vi gjennom opp mot 10 forskjellige brukere, hos andre gikk vi grundig gjennom én brukers historikk. Vi observerte og intervjuet ansatte fra flere avdelinger. For eksempel fra kartleggingsteam, sykefraværsoppfølging (SYFO), arbeidsavklaringspenger (AAP), økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsprogrammet (KVP), ungdomsteam, arbeidsrettet oppfølging, klagesaker og ulike spesialteam.

### 2.1 Observasjon og intervjuer

Vi var to forskere på hvert Nav-kontor i to uker. I disse ukene fulgte vi ulike veiledere og ulike team. Vi sentrerte datainnsamlingen rundt veilederens mottak av nye brukere. Ut fra en oversikt over nye saker til kontoret da vi startet datainnsamlingen,

---

<sup>5</sup> Nasjonal oppfølgingsenhet er en nasjonal, digital enhet som har ansvar for oppfølging av alle brukere som får vedtak om standard innsatsbehov og som er i alderen 30–59 år.

gjorde vi avtaler med bestemte veiledere der vi kunne sitte sammen med dem mens de tok imot og kartla nye brukere. Samtidig hadde vi også en viss fleksibilitet i data-innsamlingen, slik at vi kunne observere eller intervjuve veiledere som underveis i besøket på kontoret viste seg å være relevante for å kunne svare på våre forsknings-spørsmål. Dette var nødvendig fordi, som vi vil komme tilbake til, kontorene organiserte kartleggingsarbeidet på ulike måter.

Under observasjonene satt vi sammen med Nav-veilederne mens de kartla brukere og gjennomførte behovsvurderinger. Vi observerte veiledernes gjennomgang av nye brukere i systemet. Vi konsentrerte observasjonene rundt kartleggingsmøter veilederne skulle ha, der vi satt sammen med veilederne mens de forberedte seg, rett før de skulle snakke med eller møte brukeren, og etter at de hadde møtt brukeren og skulle skrive samtalereferat og fatte vedtak om innsatsbehov. Fordi vi er interessert i vurderingene og den skjønsmessige resonneringen veilederne gjorde, og av hensyn til tredjepart, deltok vi ikke på møtene med brukerne. Da vi satt sammen med veilederne ba vi dem forklare hva de gjorde og hvorfor, slik at veilederne måtte gjøre rede for kartleggingsprosessen – hvilken informasjon, kunnskap, erfaringer og ferdigheter de trakk på, når, hvordan og hvorfor. Observasjonene er dokumentert gjennom detaljerte feltnotater.

Intervjuene med veilederne foregikk på Nav-kontoret, enten på veiledernes kontor eller på et møterom. Intervjuene varte mellom én og en og en halv time. Under intervjuene ba vi veilederne reflektere rundt det arbeidet de gjorde under behovsvurderingen, kartlegging av brukere og deres behov og behovsvurderinger mer generelt. Vi tok opp intervjuene på bånd for siden å transkribere dem.

## 2.2 Analyse

Analysene ble gjort underveis i feltarbeidet og senere gjennom tematisk analyse av feltnotater og transkriberte intervjuer i Nvivo<sup>6</sup>. Vi har brukt et institusjonelt etnografisk perspektiv for å undersøke hvordan vurderingene gjøres i praksis. Institusjonell etnografi er en metodologi som gir analytiske verktøy som er godt egnet til å få tak i menneskers erfaringer og kunnskap, og hvordan dette sammen med institusjonelle og strukturelle rammer aktiveres i ulike arbeidsprosesser (Smith, 2005; Mathiesen & Volckmar-Eeg, 2022). Vi har brukt denne metodologien til å «pakke ut» hele prosessen med vekt på tre deler.

Den første delen handlet om selve *prosessen* med behovsvurderingene. Herunder når og hvordan veilederne i praksis gjennomfører behovsvurderingene og hvilke ulike elementer som inngår i de prosessene som behovsvurderingene består av. Den andre delen av analysen handler om *informasjonsbruk*. Hva slags informasjon de leter etter, hvordan veilederne bruker den informasjonen de innhenter gjennom prosessen med behovsvurderingene, hva slags informasjon de baserer seg på og hvilken kunnskap de trekker på med tanke på hva som vil være riktig beslutning i ulike saker. Til sist så vi på *institusjonelle faktorer*. Herunder Nav-kontorets organisering og hvordan den virket inn på veiledernes arbeid, i hvilken grad veilederne forholdt seg til regler og retningslinjer, og på hvilke måter ulike prioriteringer og målsettinger i Nav-systemet virker inn i vurderingene de gjør.

I dette notatet er vi opptatt av veiledernes beskrivelser av hvordan de gjennomfører behovsvurderingsprosessen, samt deres erfaringer med bruk av den digitale

---

<sup>6</sup> Nvivo er et dataprogram for å systematisere og analysere kvalitative data. Dette innebærer at programmet støtter både manuell klassifisering og sortering av ustrukturerte data, og kan brukes til å identifisere relasjoner i et slikt datamateriale.

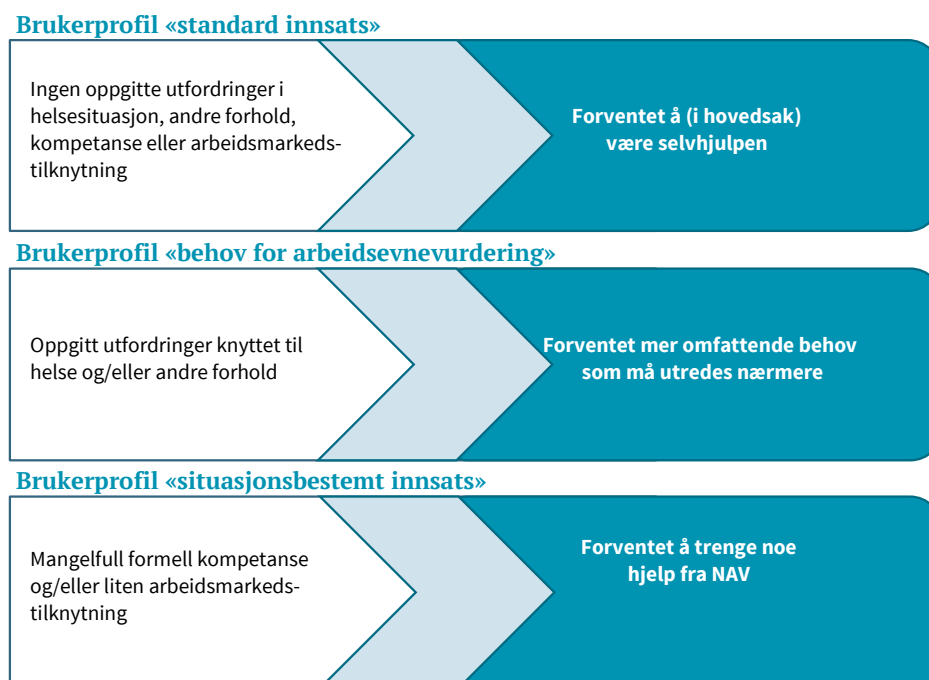
profileringsløsningen. Formålet er deskriptivt, i betydningen at vi er opptatt av å synliggjøre hvordan dette arbeidet faktisk gjøres i dag. Å gjennomføre en slik deskriptiv kartlegging er et nødvendig første skritt på veien mot det som er prosjektets overordnede formål, nemlig å vurdere muligheter og begrensninger ved økt bruk av digitale algoritmer i behovsvurderingsprosessen. Hensikten er ikke å gi en normativ eller juridisk evaluering av måten arbeidet gjennomføres på.

## 3 Profilering av forventet innsatsbehov

Den første delen av behovsvurderingsprosessen består av en automatisert profileringsløsning. Denne maskinelle løsningen profilerer en brukers forventede innsatsbehov ut fra fire spørsmål som personer svarer på når de registrerer seg som arbeidssøkere i Nav, kombinert med data fra Aa-registeret. Gjennom en regelbasert algoritme sorteres brukerne ut fra hvordan algoritmen definerer at de passer inn i tre ulike brukerprofiler: 1) «standard innsats», som tilsier at personen passer en profil som forventes å i stor grad være selvhjulpen; 2) «situasjonsbestemt innsats», som tilsier at personen passer en profil der de forventes å trenge noe hjelp fra Nav for å komme i arbeid; og 3) «behov for arbeidsevneevaluering», som tilsier at personen passer en brukerprofil der de forventes å ha et større bistandsbehov som må utredes nærmere. Denne siste brukerprofilen peker mot at brukeren kan ha behov for innsatskategorien «spesielt tilpasset innsats», som utløser mest omfattende bistand fra Nav. Disse tre brukerprofilene presenteres for veilederne som et forslag til innsatsbehov.

Disse tre profilene er basert på hvorvidt en person har uttalte utfordringer på en (eller flere) av fem områder: helsesituasjon, andre forhold (som språk, familiesituasjon eller boforhold), yrkesaktiv alder, kompetanse (høyeste beståtte utdanning) og arbeidsmarkedstilknytning (tid siden siste jobb).

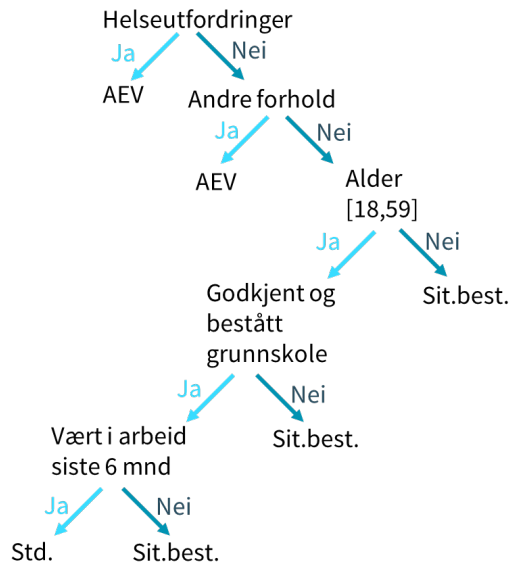
Figur 3.2 Beskrivelser av de tre brukerprofilene som algoritmen benytter



### 3.1 Hvordan fungerer profileringsløsningen?

Når en person registrerer seg som arbeidssøker må de beskrive sin situasjon ved å velge den arbeidssøkersituasjonen som passer dem best ut fra ti forhåndsdefinerte alternativer. Så må de legge inn hva som var deres siste jobb, ved å godta eller korrigere forslaget som kommer fra Aa-registeret. Til slutt må de krysse ja eller nei på om de har helseproblemer som hindrer dem i å søke eller være i jobb, og ja eller nei på om de har andre problemer med å søke eller være i jobb, for eksempel språk, lesing og skrivning eller familiesituasjon. Ut fra svarene på disse spørsmålene, kombinert med data fra Aa-registeret om personen har vært sammenhengende i arbeid i mer enn seks av de siste tolv månedene, foreslår profileringsløsningen at personen plasseres i en av de tre innsatskategoriene som beskriver hvor mye hjelp de forventes å ha behov for fra Nav (se figur 3.2).

Figur 3.2 Algoritmens logikk for sortering til de tre brukerprofilene



Den regelbaserte modellen profilerer brukere etter en logikk der de som antas å ha behov for mest omfattende bistand fra Nav, er personer som oppgir å ha utfordringer med helse eller andre forhold. Disse profileres til kategorien «behov for arbeidsevne-vurdering». I sine beskrivelser av profileringsløsningen, forstod veilederne i stor grad profileringsløsningens forslag om «behov for arbeidsevne-vurdering» til å være lik et forslag om «spesielt tilpasset innsats», som er ett av de fire endelige innsatsbehovene en kan fastsette i et §14a-vedtak. Dette innsatsbehovet kan nemlig bare settes dersom veilederne etter en arbeidsevne-vurdering konkluderer med at brukeren har ned-satt arbeidsevne. Det var imidlertid ikke alltid at veilederne gjennomførte en arbeids-evne-vurdering, selv om dette var utfallet av profileringen, blant annet fordi de ved grundigere gjennomgang av brukers situasjon avdekket at «helseutfordringer» i virkeligheten var at brukeren hadde hatt influensa ved registreringstidspunktet.

Personene som antas å ha behov for mindre hjelp fra Nav, for eksempel i form av kurs fra Navs tiltaksportefølje, er de som ikke har utfordringer med helse eller andre forhold, men som er utenfor aldersspennet på 18-59 år, som ikke har godkjent og bestått grunnskole, eller har vært utenfor arbeidsmarkedet 6 av de siste 12 måneder. Disse profileres til kategorien «situasjonsbestemt innsats».

Personer som ikke oppgir utfordringer på disse fem områdene regnes av profileringsløsningen å være selvhjulpne og eventuell oppfølging vil i hovedsak være digital. Disse passer dermed en profil som blir foreslått til «standard innsatsbehov». Disse sendes i dag til en digital, nasjonal oppfølgingsenhet (NOE), og ikke til oppfølging ved Nav-kontorene. Denne digitale oppfølgingsenheten ble operativ 1. januar 2023 og har ansvar for oppfølging av og tjenester til arbeidssøkere fra hele landet mellom 30 og 59 år som har blitt vurdert til å ha «standard innsatsbehov». Dette innebærer at profileringsverktøyet og innsatsbehovene får stor betydning i nettopp å sortere brukere til henholdsvis digital oppfølging hos NOE på den ene siden, eller til oppfølging

fra veiledere ved lokalkontorene på den andre. At denne sorteringen er basert på riktig informasjon er derfor vesentlig for å sikre et godt tjenestetilbud.

Etter å ha blitt profilert av algoritmen blir personen gjennom Nav sine interne datasystemer, sendt til Nav-kontoret eller NOE for å få vurdert og fastsatt sitt innsatsbehov av en veileder gjennom et §14a-vedtak. Det kommer ingen informasjon til brukeren om forslaget til innsatsbehov fra profileringsløsningen.

### 3.2 Hvordan forholder veilederne seg til utfallet av profileringen?

Profileringsløsningen fungerer som en første grovsortering av personer som registrerer seg som arbeidssøkere hos Nav, og hvor mye hjelp det forventes at de har behov for til å skaffe seg eller beholde arbeid. Utfallene av profileringen er utformet som et forslag til innsatsbehov, som må endelig fastsettes av en Nav-veileder. Et viktig spørsmål er derfor hvordan Nav-veilederne forholder seg til profileringen når de fastsetter en brukers behov.

Et fellestrekk ved alle kontorene vi har undersøkt var at de i hovedsak brukte profileringen som et utgangspunkt for fordeling av saker internt på kontoret. Nye brukere kan dukke opp hos Nav-veilederne i ett eller flere av tre datasystemer; i Arena, som oppgave i Gosys, eller i oppgaveoversikten i Modia.

#### Oversikt over Navs datasystemer

- Arena: Fagsystem som brukes til saksbehandling av ytelser som arbeidsavklaringspenger, dagpenger og tiltakspenger. Brukes i dag blant annet til utarbeidelse av arbeidsevnevurderinger, søknad til og dokumentasjon av deltakelse i arbeidsmarkedstiltak, og for å skrive notater, blant annet fra kommunikasjon med samarbeidspartnere. Det pågår et arbeid med å fase ut Arena, og hoveddelen av oppfølgingsfunksjonene har blitt overført til Modia.
- Modia: Nytt oppfølgingsverktøy for brukere med oppfølgingsbehov, og plattform for sikker digital kommunikasjon mellom Nav-veiledere og brukere. Modia har blitt utvidet til å omfatte flere bruksområder som tidligere ble håndtert i Arena. Gjennom Modia har Nav-veiledere muligheten til å skrive meldinger til brukerne eller besvare henvendelser fra dem. Verktøyet omfatter Modia Personoversikt som inneholder informasjon om brukers forhold til Nav som saker, dialoger, personinformasjon, utbetalinger og dokumenter, Modia Arbeidsrettet oppfølging med informasjon og status for brukere under arbeidsrettet oppfølging, utformet som interaktiv aktivitetsplan for hver enkelt bruker, og Modia Sykefraværsoppfølging med informasjon om sykefraværsoppfølging.
- Gosys: En intern arbeidsflate for fellesfunksjoner for mange fagområder i Nav. Gosys har blant annet grensesnitt til Navs fagarkiv for brukersaker, med funksjoner for dokumenthåndtering og journalføring. All post til og fra Nav blir registrert og lagret på den enkelte bruker. I tillegg kan ansatte i Nav bruke Gosys til å sende beskjeder i form av oppgaver angående enkeltbrukere til hverandre.

Hvilket datasystem de nye brukerne blir synlig for veilederne i handler dels om hvordan det enkelte kontor er organisert og hvilke oppgaver Nav veilederne jobber med. I tillegg varierte det etter om personen ble sendt til veilederen direkte fra profileringen eller om bruker først har vært innom for eksempel NOE eller et annet Nav-kontor. Fordelingen av ansvaret for den innledende fordelingen av brukere til veiledere var

ulik blant kontorene vi besøkte. Det ene kontoret hadde en ansatt som fordelte brukerne kun basert på fødselsdato og hvilken veileder som dermed hadde ansvaret for den datoen. På det andre kontoret var det en veileder som gjorde en overfladisk gjennomgang av nyregistrerte brukere for å vurdere hva som var brukerens overordnede problem og dermed hvilken veileder som skulle ha saken videre. Her blir den lokale fordelingen forklart av en veileder på en ungdomsavdeling:

Hvis jeg skal gjøre det litt enkelt så er vi tre team på min avdeling, og på mitt team så er det jeg som i utgangspunktet har helse. Det er litt sånn blandet drops akkurat nå. Så hvis hun (brukeren) har helseutfordringer og hun er på min dato, så er det jeg som skal være veileder. Hvis hun har behov for veldig tett oppfølging, da er det snakk om en gang i uka eller annenhver uke, hvis det er for eksempel rus og uavklarte helseutfordringer, kanskje barnevernet er i bilde og sånne ting, så er det kanskje en som heter Siri som er «tett på», som vi har kalt det selv. Og så er det Kari og Phillip som har situasjonsbestemt. Da er det kanskje noe som står i veien for jobb, men det er ikke så store utfordringer.

Samtidig som profileringsløsningen ble brukt til å fordele saker på kontorene, var det stor variasjon i hvordan veilederne forholdt seg til den. Særlig to faktorer syntes å påvirke både omfanget og hvordan veilederne benyttet seg av profileringen i forbindelse med behovsvurderingen. For det første ble dette påvirket av i hvilken grad veilederne hadde *kjennskap* til profileringsløsningen. For det andre ble det påvirket av i hvilken grad de hadde *tillit* til profileringsløsningen.

Når det gjelder kjennskap var det noen veiledere som ikke hadde kjennskap til profileringen i det hele tatt, og som ikke var klar over at det ble gjennomført en slik profilering. Dette syntes særlig å gjelde veiledere som jobbet i deler av Nav som var mer spesifikke, som for eksempel arbeidsavklaringspenger, sosialhjelp eller kvalifiseringsprogram. Da disse veilederne fikk en ny bruker inn i sitt datasystem (sin benk), og skulle i gang med kartleggingen for å avgjøre innsatsbehov og videre oppfølging, sjekket de ikke nødvendigvis hva personen hadde svart på spørsmålene de fikk da de registrerte seg, eller hva profileringsløsningen hadde foreslått. Dette kunne være på grunn av manglende kunnskap om profileringen, men kunne også være fordi disse veilederne er mer vant til å jobbe med brukere som faller inn under én av brukerprofilene, for eksempel brukere med helseutfordringer eller andre utfordringer. Veilederne visste derfor at dette lå til grunn når saken ble sendt til deres benk, og hva de skulle ta utgangspunkt i ved behovsvurderingen.

Blant de veilederne som visste om profileringsløsningen var det varierende i hvilken grad de hadde kjennskap til hva profileringen egentlig var, og hva forslaget til innsatsbehov var basert på. Selve profileringsløsningen virket for noen veiledere mystisk og abstrakt. Flere veiledere fortalte at forslaget til innsatsbehov ble satt av en robot, eller med bruk av kunstig intelligens, selv om dette ikke er tilfellet. I tillegg var det flere som var usikre på hvorvidt profileringen var koblet med informasjon fra Navs datasystemer. En av veilederne vi var i kontakt med trodde for eksempel at svaret på om brukeren hadde helseproblemer eller andre problemer var hentet fra annen dokumentasjon som lå i Nav sine systemer, som for eksempel legeerklæringer, sykemeldinger eller tiltaksrapporter.

Når det gjelder tilliten til profileringsløsningen var det også stor variasjon. Ikke alle veilederne opplevde at utfallet fra profileringsløsningen og svarene på spørsmålene fra selvregistreringen ga dem det de trengte for å sette innsatsbehov. Da vi satt sammen med veilederne i deres behovsvurderingsprosesser var det mange som ble sittende igjen med spørsmål etter gjennomgang av utfallet av profileringen, for



eksempel hva «andre problemer» eller «helseproblemer» kunne være eller om bruker hadde registrert seg selv eller fått hjelp grunnet manglende språk og/eller digital kompetanse. En veileder fortalte dette:

Altså den gir meg jo [...] det som er utfordringen med den er at det kan stå «Har du helseproblemer som kan hindre deg til å søke eller være i jobb?», og så er det noen som krysser «Ja» der, og så ringer du dem opp og har en samtale, «Nei, jeg var så forkjølet den perioden der», og så har de trykket «Ja». Mens det utløser da et behov for AEV (arbeidsevnevurdering) hos meg.

Flere veiledere etterlyste mer informasjon enn det de fikk gjennom spørsmålene fra profileringen. Dette var informasjon som veilederne måtte bruke tid på å etterspørre.

Men, jeg tenker litt på at hvis det hadde vært litt mer rom for å spesifisere enn ja og nei. At de kunne forklart, eller valgt å skrive litt mer om det. Fordi sånn som for eksempel i går så var det en person som hadde registrert sak og krysset av på «andre problemer for å være i jobb», og så viser det seg at det andre problemet var at han trente så mye, fordi han skulle bli proffbokser, og hadde ikke tid til å ha en jobb. Så det er ganske mye relevant informasjon som du ikke får med mindre du tar opp den telefonen og snakker med personen.

I dette tilfellet fungerte brukerens svar på spørsmålene fra selvregistreringen mer som noe som frembrakte flere spørsmål hos veilederen, heller enn å belyse personens behov for bistand fra Nav. Ettersom de brukte profileringen til fordeling av saker, hadde nettopp innholdet i disse spørsmålene betydning for hvem som skulle ha saken videre og burde være den som kartla saken.

Det var flere veiledere som ikke stolte på at informasjonen fra profileringsløsningen var korrekt, siden de ikke visste hvordan profileringen ble gjort. Veiledernes manglende tillit til profileringsverktøyet og utfallet av det, var imidlertid i hovedsak knyttet til det at den var basert på selvrapportering. De stilte spørsmål rundt hvorvidt man kunne være sikker på at en bruker hadde svart riktig, og mange var særlig bekymret for at man ikke kunne vite om en bruker hadde svart selv. Dette gjaldt ikke minst personer med innvandrerbakgrunn. En veileder fortalte:

... som jeg sa tidligere så vet ikke alltid brukeren hva de svarer ja eller nei på, på grunn av for eksempel språkmangel, eller at de trykker feil. For det meste så er det språk som gjør at de kan svare feil. Og kanskje at de oppfatter ordet som noe helt annet enn det vi faktisk er ute etter. Og det fanger ikke vi opp med mindre vi har en faktisk samtale med dem, og går dypere inn på det. Hva er helse? Vi snakker ikke bare fysisk, men mange tror det. Og for mange innvandrere så er psykisk helse tabubelagt, de snakker ikke om det. Så hvis det noe de sliter med hjemme, med barn eller ektemann eller hva enn, så er ikke det noe de forteller om.

Veilederne uttrykte også bekymring for at det kan være ting brukerne lar være å opplyse om fordi de ikke vet hva svarene på spørsmålene skal brukes til når de registrerer seg. En annen veileder etterlyste et sikkerhetsspørsmål om personen hadde svart på spørsmålene selv, og viste til at selvregistreringen må fylles ut på norsk, og at mange personer med lave norskferdigheter og mangelfull digital kompetanse spør familie eller bekjente om hjelp med å registrere seg.

Det var med andre ord store variasjoner blant Nav-veilederne både innen og mellom kontorene knyttet til om og i hvilken grad de visste om profileringen, skjønte den, opplevde at den ga dem det de trengte av informasjon, og stolte på den. Dette gjorde at det

var en bekymring blant veilederne for feilsortering av brukere på bakgrunn av profileringen, at det var ting som ikke ble fanget godt nok opp. Særlig var de bekymret for at brukerne feilaktig skulle bli sendt til den digitale nasjonale oppfølgingsenheten og «bli liggende i seks måneder uten at noen snakker med dem», i stedet for at man får fanget opp behovene deres med en gang. Samtidig som det var veldig varierende hvordan de forholdt seg til profileringen, fremhevet en overvekt av veilederne og team- og avdelingslederne vi snakket med viktigheten av god kartlegging.

## 4 Skjønnsbasert kartlegging

---

Den andre delen av behovsvurderingsprosessen består av en menneskelig og skjønnsbasert kartlegging av brukeres situasjon. Denne kartleggingen gir grunnlag for å tilpasse oppfølgingen til hver enkelt brukers behov. Kartleggingen kjennetegnes ved at det er stort rom for skjønn. Det å utøve skjønn handler om å velge mellom ulike handlingsalternativer i en situasjon hvor det ikke foreligger spesifikke regler og retningslinjer (Wallander & Molander, 2014). Dette betyr imidlertid ikke at veiledere gjør vilkårlige vurderinger, tvert imot er de basert på nøye overveielser og velbegrunnede beslutninger. Et kjennetegn ved skjønnsvurderinger er likevel at selv om enkeltpersoner er grundige og samvittighetsfulle i sine vurderinger, kan de uansett komme til forskjellige konklusjoner når de står overfor det samme spørsmålet eller problemet (Grimen & Molander, 2008 og Molander mfl., 2012). Dette er noe som kjennetegner mange av de vurderingene som gjøres av folk i velferdsstatens førstelinje, og derfor har stor betydning for implementering av offentlig politikk.

Kartlegging er en grunnleggende del av veilederes arbeid og noe som gjøres i mange ulike situasjoner og sammenhenger ved kontorene. Veilederne gjennomfører slike kartlegginger for eksempel når en bruker søker om en ytelse som arbeidsavklaringspenger eller kvalifiseringsprogrammet, ved en søknad om økonomisk sosialhjelp, knyttet til prosjekter i Nav som for eksempel Helseavklaringsprosjektet, og, det som er vårt hovedanliggende her, når en person registrerer seg som arbeidssøker hos Nav.

I de påfølgende avsnittene vil vi særlig trekke frem tre faktorer som synes å spille en viktig rolle i hvordan behovsvurderingsprosessene gjøres. For det første vil vi beskrive hvordan det er stor *variasjon* i organisering av Nav-kontoret, av arbeidet og av prosessen i og mellom kontor. Dette har blant annet konsekvenser for hva slags informasjon ulike veiledere baserer kartleggingen på. For det andre vil vi beskrive hvordan Nav-veilederne må gjøre et *detektivarbeid* når de skal vurdere informasjonen de skal vektlegge i avklaringen av brukeres innsatsbehov. For det tredje blir *vurderingene* og resonneringene veilederne gjør i behovskartleggingene usynliggjort i dokumenteringen av dem.

### 4.1 Variasjon i organisering av kartleggingsprosessen

Da vi observerte veiledere som gjennomførte behovsvurderinger av brukere, og gjennom intervjuene med veiledere, ble det tydelig at det var mange ulike oppfatninger om hva kartlegging er, hva kartlegging bør være, når kartlegging skal gjennomføres og hva som er god kartlegging. Dette poenget kan illustreres av et sitat fra en avdelingsleder på ett av kontorene:

Jeg tror at hvis du spør en veileder i Nav om kartlegging – hva er en god kartlegging? Så tror jeg det er like mange oppfatninger om hva som er riktig og god kartlegging, som det er ansatte veiledere i Nav.

Det å kartlegge er ikke en strømlinjeformet prosess og det er mange ulike hensyn som spiller inn på hva veiledere kartlegger, når de kartlegger, hvordan de kartlegger og hva de vurderer. Variasjonen i hva, når og hvordan veilederne kartlegger henger

særlig sammen med to delvis sammenkoblede faktorer: organisering av kontorene, og tilgang til og bruk av informasjon.

For det første handler det om hvordan kontorene er organisert med tanke på hvem som gjorde kartleggingen og når den ble gjennomført. Måten avdelinger og arbeidsoppgaver er fordelt på, påvirker veiledernes kapasitet og opplevelse av nødvendigheten av grundig kartlegging i hver enkelt sak. Et av kontorene vi besøkte hadde et eget kartleggingsteam som kartla brukere for hele kontoret, på et annet fordelte en avdelingsleder brukere til veiledere basert på en rask kartlegging. Veilederne skulle deretter innkalle bruker og gjennomføre en «kartleggingssamtale». På en tredje avdeling ble brukere fordelt på veiledere basert på dato bruker var født. Felles var at kartleggingsarbeidet noen ganger var basert på veilederens egen erfaring, noen ganger litt ad-hoc og basert på hva de rakk før andre arbeidsoppgaver, og noen ganger var det gjennom bruk av ulike kartleggingsverktøy. Slike verktøy kunne være utformet som digitale eller papirbaserte skjemaer, sjekklister, eller maler. I løpet av perioden vi var i felt var vi borte i minst 10 ulike kartleggingsverktøy, noen gjaldt for hele kontoret, andre for teamet. Det kunne også være kartleggingsverktøy veileder hadde med seg fra andre Nav-kontor. Målet med kartleggingen var å finne ut hva som var brukers behov for oppfølging fra Nav, og sette et innsatsbehov.

Hvordan kontorene er organisert får også konsekvenser for hvordan veilederne opplever relevansen og nytteverdien av innsatsbehovene. Det var stor variasjon i hvor stor betydning veilederne mente innsatsbehovet hadde for oppfølging av brukerne. Dette henger blant annet sammen med om de jobbet spesialisert eller om de jobbet som generalister. Hvis en veileder jobbet med brukere innenfor alle innsatsbehovene kunne det oppleves som mindre viktig å plassere bruker i «riktig» kategori, siden man kunne endre innsatsen hvis det var behov for det. Hvis veilederne jobbet mer spesialisert kunne det å endre innsatsbehov bety at brukeren ble sendt til andre avdelinger og få ny veileder. Dermed ble det viktigere å plassere brukere i riktig kategori, ettersom det kunne oppleves som mer komplisert å videresende brukere til kolleger som måtte ta over oppfølgingen.

Tidspress påvirket også hvordan veilederne kategoriserte brukerne. Vi snakket for eksempel med en veileder på en ungdomsavdeling som fortalte at de ofte ikke satte «spesielt tilpasset innsats» siden det krevde at de skulle skrive en arbeidsevnevurdering. Når de hadde dårlig tid opplevdes det viktigere å bruke tiden på å møte ungdommer og følge dem opp heller enn å bruke tid på grundig kartlegging og dokumentasjon av situasjonen.

For det andre henger variasjonen i kartleggingen tett sammen med hva slags kilder som blir brukt, og hvordan veilederne håndterer foreliggende informasjon om brukere. Veiledere kunne for eksempel innhente informasjon om brukere fra de ulike datasystemene til Nav, registerdata om brukers arbeidsforhold og inntekt, andre veiledere eller saksbehandlere og bruker selv. Eksempler på informasjon de leter etter er sivilstand og barn, utdanning, jobberfaring, tidligere tiltak i Nav med tiltaksrapporter, sykemeldinger, aktivitetsplan, søknader om dagpenger, informasjon om oppholdstillatelse, tidligere dialog mellom bruker og veileder, eller samtalereferater.

Tabell 4.1 Ulike informasjonskilder

Kildetype	Eksempler
Datasystemer	Arena Modia Gosys Kommunalt datasystem
Registerdata	Aa- registeret A-inntekt
Offentlig ansatte	Veiledere på lokalkontoret Veiledere fra andre Nav-kontor Kursholdere på tiltak Andre ansatte i velferdsstaten
Bruker	Telefonmøter Digital kontakt Møter på Nav-kontoret Eldre samtalereferat

Alle veiledere beskriver hvordan de «kartlegger» brukere, men det var stor variasjon mellom kontorer, avdelinger og veiledere på samme avdeling på tidspunktet de gjennomfører kartleggingen, hvilke informasjonskilder de bruker og hvor langt tilbake de leter etter informasjon. Enkelte gikk metodisk gjennom alle informasjonskildene for å ikke miste viktig informasjon. Andre lette mer målrettet etter informasjon basert på erfaring eller tidligere arbeidsoppgaver. På kontorer som har vært mer spesialiserte, det vil si at veiledere har jobbet med én type saker eller brukere, vil veilederne selv etter en omorganisering hvor de skal være mer generalister, fortsatt ha sin spesialkompetanse. Enten at de var spesielt gode og drevne i ett av datasystemene og lette mest etter informasjon der, eller ved at de la særlig vekt på for eksempel helse, siden de tidligere hadde jobbet med arbeidsavklaringspenger, eller barn fordi de hadde jobbet med økonomisk sosialhjelp.

Ulik bruk av informasjon kan også henge sammen med organisatoriske begrensninger, som manglende tilgang til de kommunale datasystemene for sosialsaker. De som hadde tilgang til disse systemene og hadde brukere som hadde mottatt sosialhjelp kunne finne mye informasjon om bruker og brukers hjemmesituasjon i vedtakene om sosialhjelp. Det var også varierende hva slags erfaring og kjennskap veilederne hadde til datasystemer som ikke er i daglig bruk. Vi traff også veiledere som var helt tydelig på at de foretrakk enkelte av datasystemene fremfor andre, eller at de ikke var helt komfortable med å lete frem informasjon i for eksempel Arena.

Variasjonen i kartleggingsprosessen kan få konsekvenser, idet ulik informasjon om brukerens situasjon kommer til syne for ulike veiledere og til ulik tid. Denne variasjonen i hva, når og hvordan kartleggingen gjennomføres medfører også en mulig utfordring når en ny veileder overtar en bruker, da de ikke nødvendigvis vil ha innsikt i hvor grundig tidligere veiledere har kartlagt saken.

## 4.2 Kartlegging som detektivarbeid

Når veilederne får nye brukere, setter de i gang en prosess der de leter etter informasjon om brukeren som kan belyse saken, hvorfor brukeren er utenfor arbeidsmarkedet, og hva brukeren dermed trenger hjelp til. Det finnes ikke ett enkelt sted veilederne kan finne all informasjon om brukeren. Som beskrevet over, så må de innom mange ulike datasystemer og informasjonskilder for å kunne belyse saken. Dette henger sammen med at mange av brukerne som registrerer seg som arbeidssøkere og blir sendt til Nav-kontorene for hjelp, ofte har vært i kontakt med Nav tidligere. En

veileder mente «at det finnes ikke nye brukere i Nav» og en annen veileder beskrev det slik:

[Det er] helt klart at man har en del gjengangere [...] brukere som har vært registrert tidligere. Ofte er det situasjoner der de ikke har fått en varig tilknytning til arbeidslivet [...], og så dukker de opp på nytt.

En metafor veilederne brukte for å beskrive prosessen med å hente inn informasjon fra mange ulike informasjonskanaler var at de måtte gjøre et *detektivarbeid*. Et felles trekk ved veilederne vi intervjuet var at de beskrev kartleggingsprosessen som å lete etter spor som kunne indikere hvordan en bruker burde følges opp, og at én form for informasjon ofte måtte tolkes i lys av annen informasjon. Her illustrert med et sitat av en veileder som jobbet med arbeidssøkere med helseutfordringer:

Det er det som er stimulerende med denne jobben, fordi du må være helhetlig i hvordan du oppfatter informasjonen og lager en begrunnelse eller valg av retning. Fordi jeg kan ikke bare se på legeerklæring [...] men må også ta i betraktning - hva er hans kompetanse, utdanning og arbeidserfaring? [...] Så når jeg undersøker en legeerklæring, så har jeg alltid brukerens kompetanse i bakgrunn, og siler den legeerklæringen gjennom kompetansen hans.

Dette sitatet viser hvordan informasjonen veileder henter inn fra de ulike informasjonskanalene sees i sammenheng, og hvordan veileder argumenterer for å se helseutfordringer i lys av brukerens kompetanse. Et annet eksempel er hvordan veiledere ser mulighetene for arbeid i lys av brukerens omsorgsoppgaver. Flere veiledere beskrev hvordan en mor som er aleneforsørger for to barn i barnehagealder vil vurderes til å ikke kunne ta en jobb som krever turnusarbeid selv om det er en jobb moren kunne ha fått. Veilederne hentet informasjon fra ulikekilder og satte det sammen til et helhetlig bilde for å kunne vurdere hva som var riktig oppfølging og behovsvurdering. Faktorer som utdanning, kompetanse og arbeidserfaring, språk, tidligere tiltak i Nav, brukers økonomiske situasjon, omsorgsoppgaver, helsesituasjon og om de har fast bopel, kunne samlet og hver for seg påvirke brukernes sjanser og kapasitet til å søke og etter hvert stå i jobb. En veileder beskrev detektivarbeidet på denne måten:

... vi må minimum sjekke fire systemer [...] og når de fire har små ulike nyanser i tillegg, så tror jeg at man snapper opp litt her, litt der og litt der, og da er det det som blir tolkningen og den skjønnsmessige vurderingen i forhold til behovsvurderingen.

Under dette detektivarbeidet var veilederne oppmerksom på nøkkelinformasjon eller røde flagg. Det vil si informasjon som ga retning for å kunne gi bruker riktig oppfølging eller tegn på at noe ikke var strømlinjeformet eller at det var noe som måtte undersøkes nærmere. Nøkkelinformasjon var for eksempel om bruker hadde barn, og dermed forsørgeransvar, grad av formell kompetanse, arbeidserfaring, tidligere tiltak i Nav og om bruker behersket norsk. Dette var informasjon som pekte i retning av hva slags hjelp bruker trengte for å komme i arbeid. Røde flagg var tegn som tydet på at noe ikke var som det skulle. Det kunne være mange og kortvarige arbeidsforhold, informasjon fra tiltaksrapporter som fortalte noe om bruker, eller mange sykemeldinger med flere ulike diagnoser. Det kunne også være atferd, som at personen virket ruset eller urolig. De røde flaggene gjorde at veilederne ville grave mer i situasjonen for å finne ut om det var andre instanser som måtte kobles på før bruker var klar til å stå i arbeid.

Flere av veilederne hadde grundige refleksjoner rundt hvilken type informasjon og hvor mye informasjon det var etisk forsvarlig å be bruker om når de hadde meldt seg som jobbsøker på Navs nettsider. De var tydelig på at hele poenget med detektivarbeidet var å kunne gi bruker best mulig oppfølging. Selv om målet var å jobbe arbeidsrettet var veilederne, ikke minst de som jobbet med flest brukere med innvandrerbakgrunn, tydelig på at det var mye som måtte være på plass for at mennesker klarer å stå i arbeid. Mange av deres brukere hadde ikke nok kunnskap om Nav og hva Nav kunne hjelpe med. Derfor var det informasjon som bruker ikke visste var relevant for veileder. Dette kunne være helseopplysninger eller familiære forhold, som bruker ikke automatisk tenkte var knyttet til jobbsøking, men som veiledere av erfaring vet at bør hensyntas når de lager en plan for arbeidsrettet oppfølging. Vi fikk flere eksempler på saker hvor bruker ikke kom seg ut i jobb eller klarte å beholde jobben og så fant de ut etter flere måneder at bruker enten ikke hadde et fast sted å bo, at bruker slet med psykiske problemer og ikke tenkte på dette som et helseproblem, eller at bruker hadde store omsorgsoppgaver som ikke lot seg kombinere med enkelte typer arbeid. I slike tilfeller mente veiledere at en grundig helhetlig kartlegging av bruker kunne avdekke slike utfordringer på et tidligere tidspunkt, og at bruker kunne fått bedre målrettet hjelp fra Nav.

### 4.3 Usynlige vurderinger og manglende dokumentasjon

Gjennom detektivarbeidet er veilederne på jakt etter informasjon de kan bruke for å sette sammen puslespillbrikkene til et bilde som beskriver brukerens behov for hjelp fra Nav. I arbeidet er det imidlertid en *motsetning* mellom hva de mener de trenger for å gjøre en god kartlegging, og hva de selv mener er forsvarlig å skrive ned av vurderinger om brukers situasjon. Når veilederne gjennom detektivarbeidet fant slutt-rapporter fra tiltak, sykemeldinger eller tidligere journaler med utfyllende informasjon om bruker og brukers livssituasjon, ble de veldig fornøyd. De lette etter kunnskap om bruker som fortalte noe mer om situasjonen deres. Et eksempel var hvis en veileder fant en rapport fra et tiltak hvor brukers motivasjon og innsatts ble beskrevet, eller de fant et utfyllende vedtaksbrev fra en søknad om økonomisk sosialhjelp hvor hjemmesituasjonen ble beskrevet. Når de fant slik informasjon ble det alltid betegnet som «gull» fordi de opplevde at denne informasjonen kunne brukes til å gi best mulig oppfølging. De fleste var imidlertid svært varsomme med å skrive ned slik informasjon og begrunnet dette med at bruker kunne lese den og da var de opptatt av at informasjonen måtte være «så objektiv som mulig».

Gjennom samtaler med veilederne ble det tydelig at vurderingsdelen av veilederarbeidet, hvordan de resonnerer og vurderte de ulike informasjonsbitene, i liten grad ble dokumentert og dermed ble usynlig i datasystemene. En konsekvens av dagens praksis er dermed at en stor del av kartleggingsarbeidet ikke synes. Her beskrevet av en avdelingsleder på spørsmålet om hva de fleste veiledere legger i å kartlegge:

... det betyr at man har lest seg gjennom alle fagsystemene, og så har man lagret noe på harddisken her oppe [peker på hodet]. Da kan jo ikke du vite hva jeg har tenkt når du overtar saken. Og så gjør du det samme, men du kartlegger jo litt annerledes.

Mange av vurderingene veilederne gjorde gjennom detektivarbeidet ble lagret i veilederens eget hode, notert på en skriveblokk, delt muntlig mellom veiledere eller i uformelle digitale kanaler som en i en chat på Teams. Dette forklarte veilederne med referanser til byråkratiske hindre og regler for hva som kunne skrives ned og hvor.

Her er det viktig å presisere at veilederne ikke skrev ned personsensitiv informasjon som personnummer, og at de var bevisst brukernes personvern.

I dokumentasjonen av vurderingene var det en sentral utfordring at veilederne ikke kunne skrive om kommunale tjenester i statlige systemer. Hvis veileder har fått informasjon om at bruker har en vanskelig økonomisk situasjon og får økonomisk sosialhjelp, er dette for eksempel ikke lov å skrive om i de statlige systemene. Dette gjør at aspekter knyttet til brukers sosiale situasjon, og eventuell hjelp fra den kommunale delen av Nav, ikke kan noteres, verken som fakta eller som del av vurderingene i de statlige datasystemet. Samtidig var mange veiledere opptatt av at slik informasjon kunne ha stor betydning for vurderingen av en persons arbeidsevne. En forelder som bekymrer seg enormt for økonomi vil kunne streve med å fokusere på jobbsøking. En veileder sa dette om viktigheten av å undersøke brukeres økonomi:

Så hvis vi kommer til den økonomiske biten i kartleggingen, da vet vi «Okei, du opplever at du har vanskeligheter med å kjøpe vinterklær til barna og mat har blitt en luksusvare», og vi ser hvor mye vedkommende betaler i utgifter. Da vet vi at økonomisk sosialhjelp kan komme inn i bildet, og avlaste det presset.

Veilederne trakk også frem hensynet til at bruker kan lese det veilederne skriver om dem som årsak til at de bare skrev ned faktainformasjon og ikke egne vurderinger. Notatene som veilederne skriver i de digitale systemene etter samtaler, inkluderer sjelden eksplisitte beskrivelser av vurderingene som har betydning for videre oppfølging. Flere veiledere beskrev hvordan brukerne kan se alt som skrives om dem, og at de ikke ville skrive noe som kan oppleves som ubehagelig. Mange mente at de måtte være forsiktig med hva de skriver om bruker i samtalerreferat eller arbeidsevnevurderinger fordi det kan være krevende for bruker å lese om egne nederlag og utfordringer. Når veilederne skriver notater fra kartleggingen, fokuserer de derfor på fakta i saken, som for eksempel informasjon som er utvekslet og planen videre, søknader om tiltak, oppfølgingsmøter, eller avtale om CV-oppdateringer.

I beskrivelser av hvorfor de ikke dokumenterte vurderingene sine, var det flere veiledere som trakk frem at de uansett ikke kunne basere seg bare på sine egne vurderinger. Et eksempel var en veileder som skulle søke bruker inn på tiltak hvor hun skrev «brukeren søker jobber, men kommer ikke til intervju». Veilederen fortalte at hun hadde mange vurderinger rundt hvorfor bruker ikke ble innkalt til jobbintervjuer, men at hun ikke skrev ned disse. Hun håpet imidlertid at tiltaket kunne bidra til å avdekke disse årsakene og gi en tydelig rapport tilbake med beskrivelser og vurderinger som hun kunne bruke videre. Noen veiledere fortalte at de bruker eksterne ressurser på denne måten, som leger eller behandlere, for å dokumentere det veilederne selv vurderer. De kan for eksempel kontakte en lege og be om at legen skriver en vurdering av brukerens psykiske helse. Slik praksis synes å skyldes en oppfatning blant veilederne av at deres egne vurderinger ikke var tilstrekkelig anerkjent som selvstendige, men måtte finnes igjen i saksdokumenter. Hvorvidt denne oppfatningen er en refleksjon av et konkret regelverk eller bare har blitt en etablert praksis, har vært vanskelig for oss å avdekke. Samtidig er slik praksis med på å undergrave betydningen av veiledernes ofte unike innsikt i en brukers situasjon og utfordringer, og bidrar til å svekke brukernes innsyn i vurderinger knyttet til egen oppfølging.

Dette synes også å skape en bestemt måte å skrive på, der veilederne har et slags implisitt språk over vurderinger uten at disse blir tydelige. Veiledernes vurderinger skrives ned på ulike måter og ulike steder, og er med på å forsterke behovet for dektivarbeid i videre kartlegginger. Et eksempel er en veileder som hadde en bruker med et barn med autisme som krevde mye ekstra oppfølging. Veileder mente det var



viktig for bruker at man ikke skrev om et barn som en byrde og at man for eksempel kunne skrive «bruker forteller at hun har aleneomsorg for et barn med autisme som gjør at hun sover lite om natten». Dette var en måte for veilederen å synliggjøre den påvirkningen omsorgsoppgaven kan ha for deltakelse i arbeidslivet, uten at hun tråkker over brukers grenser. Samtidig forsterker dette usynligheten av vurderingene rundt hvilke konsekvenser slik informasjon har for hva slags oppfølging bruker bør få videre og hvordan denne oppfølgingen bør gis.

## 5 Innsatsbehov og §14a-vedtak

---

I den siste delen av behovsvurderingsprosessen skal den skjønsmessige vurderingen sammenfattes og tilpasses de fire forhåndsdefinerte kategoriene som utgjør utfallet av §14a-vedtaket. Disse kategoriene er i utgangspunktet de samme som de tre utfallene av profileringsverktøyet, men der «behov for arbeidsevnevurdering», er erstattet med «spesielt tilpasset innsats». De kan også bruke en fjerde kategori, «varig tilpasset innsatsbehov», men denne brukes i realiteten bare for de som vurderes for uføretrygd etter et lengre løp på arbeidsavklaringspenger. Hensikten med vedtaket om innsatsbehov er å gi en tydelig retning for videre oppfølging. Hvilket vedtak om innsatsbehov en bruker får har i utgangspunktet stor betydning for brukerne, særlig når det gjelder hva slags tiltak og virkemidler de får tilgang til i Nav-systemet. §14a-vedtaket har med andre ord stor betydning for brukernes rettigheter og danner også grunnlag for deres mulighet til å klage på egen oppfølging (Kane, 2020). Våre analyser tyder likevel på at §14a-vedtakene har begrenset nytte og er lite brukt ved mange Nav-kontorer. Årsaken er uenighet mellom veiledere og kontorer både om innhold og konsekvenser av de ulike vedtakene, i tillegg til manglende dokumentasjon av begrunnelsene.

### 5.1 Uenighet om innhold og utfall

Underveis i kartleggingsjobben gjør veilederne kontinuerlige vurderinger av hva slags «type» bruker personen er, og hva slags innsatsbehov det «høres ut som» at personen trenger. Samtidig som alle brukere ender opp med et innsatsbehov og et §14a-vedtak, så hadde veilederne ofte utfordringer med å oversette personen og personens situasjon til en av de forhåndsdefinerte innsatskategoriene. Dette synes å henge sammen med at innsatsbehovene ble gitt ulikt innhold av ulike veiledere, og at innsatsbehovene ble brukt til ulike ting.

Blant veilederne var det ulikt hvorvidt de fortolket innsatsbehovene som noe som skulle baseres på kjennetegn ved brukeren, eller brukerens relasjon til arbeidsmarkedet. For eksempel var det en veileder som beskrev hvordan en persons manglende norskferdigheter kunne bli vurdert ulikt:

... språk er kanskje den klassikeren man har i Nav som man vurderer ulikt. At vi kanskje er raskere på [Nav-kontor med mange innvandrerebrukere] til å tenke at hvis du har språkutfordringer, så setter vi deg rett på spesielt tilpasset. Og andre kontorer ville kanskje ha vurdert «Okei, du har språkutfordringer, men du har akkurat vært i jobb. Så da klarte du deg uten det språket.». Og vi ville ha tenkt «Men helhetssituasjonen er at bransjene trenger språk. Det er den retningen vi går.». Det kan være litt også hva man [...] har erfaring med.

Slik variasjon i vurderingene henger også sammen med veiledernes referanserammer, hva slags brukere de er vant med å håndtere og jobbe med, og vil da også påvirkes av både brukerne ved kontoret og kontorets organisering. I tillegg var det flere veiledere som påpekte at innsatskategoriene ikke har et intuitivt innhold. Ved ett av kontorene hadde en avdeling laget andre beskrivelser. Situasjonsbestemt innsats hadde blitt oversatt til «lett på», og spesielt tilpasset innsats ble oversatt til «tett på». Dette var

kategorier som veilederne mente at i større grad fortalte dem hva slags oppfølging de ulike innsatsbehovene innebar.

## 5.2 Manglende dokumentasjon av begrunnelser

Når veilederne fastsetter et innsatsbehov, sendes det ut et maskinelt utfylt §14a-vedtak til brukeren. I dette vedtaket står det noe om hva slags hjelp Nav vurderer de kan ha behov for, men det selv om det finnes et fritekstfelt i dokumentet står det som regel ingenting om hvordan veilederne har vurdert, eller oversatt, personens situasjon til å passe inn i et av innsatsbehovene. Begrunnelsen som veilederne brukte var, på samme måte som vi så i forrige avsnitt, at bruker kan se det. Den manglende dokumentasjonen av begrunnelser for vedtak står imidlertid i stor kontrast til sosialhjelpsvedtak som har detaljerte skriftliggjøringer av hvordan veilederne bruker informasjon om en persons pengebruk og bo- og familiesituasjon i vurderingen av sosialhjelpsutbetalinger.

Hvis veileder så det som nødvendig ble informasjonen om begrunnelsene for §14-vedtak gitt videre til andre veiledere gjennom uformelle kanaler, for eksempel muntlig til kollegaer, i en chat på teams eller på e-post. I tilfeller hvor informasjonen gikk gjennom slike uformelle kanaler var det for å overgi den tause kunnskapen om hvordan veilederen som hadde gjort vurderingen av brukers behov hadde fortolket situasjonen i lys av innsatskategoriene. I mange tilfeller finnes ikke den uformelle kanalen, for eksempel dersom en sak overføres til et annet kontor, eller hvis kontoret er preget av lite dialog internt. At dette bare gjøres uformelt kan dermed få store konsekvenser for brukerne, både med tanke på deres rettssikkerhet og deres forløp i Nav-systemet.

En vanlig konsekvens av manglende dokumentasjon av begrunnelser for vedtak var at selve vedtakene ikke fikk noen betydning. Gjennom vårt feltarbeid fikk vi mange eksempler på hvordan kartleggingen av brukere gjøres om igjen og om igjen fordi veilederne stadig må starte på nytt siden informasjonen de trenger ikke er sammenstilt ett enkelt sted. Det er også vanskelig for en bruker å få etterprøvd tidligere vurderinger knyttet til oppfølgingen de har fått i Nav, utover vedtak knyttet til inntektssikringsytelser. Selv om mange av de nyregistrerte brukerne hos Nav har mye historikk i systemene, kan det ta lang tid å plukke opp tråden, fordi veilederne ikke kan se hvilke overordnede vurderinger som er gjort av brukers situasjon tidligere. Til en viss grad er dette nødvendig fordi en bruker skal kunne starte på nytt i Nav, men det gjør det også vanskelig for en veileder å vurdere hva som ikke fungerte sist og som man burde vurdere annerledes denne gangen. I praksis bidrar det ofte til at brukere ender opp som kasteballer i systemet (Volckmar-Eeg & Vassenden, 2022).

## 6 Diskusjon

---

I notatet har vi undersøkt prosessen med behovsvurderinger fra registreringsløsningen til digital profilering, gjennom veilederes kartlegging av bruker til vedtak om innsatsbehov. Målsettingen har vært å belyse hvordan behovsvurderingene gjøres av Nav-veiledere i dag, for å kunne identifisere utfordringer og muligheter i å koble bruk av digitale algoritmer med faglig skjønnsutøvelse i vurderingsprosesser. I dette kapittelet gir vi en oppsummering av de viktigste funnene knyttet til styrker og svakheter i den menneskelige prosessen slik den er nå. Videre vil vi kort diskutere implikasjoner av disse funnene for innsatsbehov til ulike brukere, særlig personer med innvandrerbakgrunn, og utfordringer og potensial for hvordan maskinlæringsmodeller kan bidra til å støtte de skjønnsmessige vurderingsprosessene.

### 6.1 Oppsummering

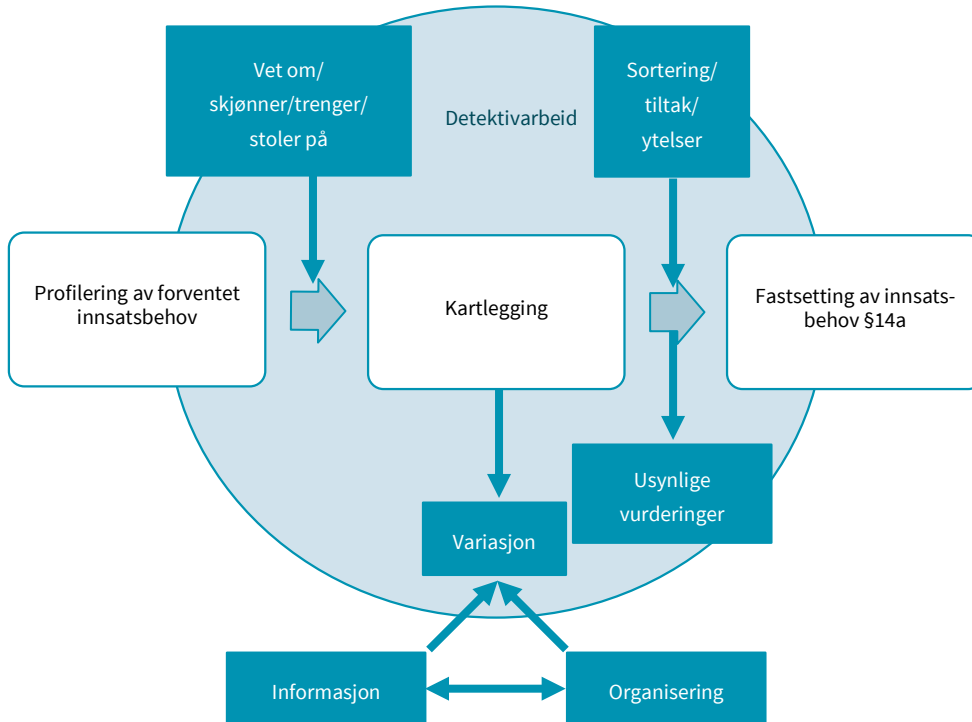
Den første delen av behovsvurderingsprosessen består av en automatisert profilering av nyregistrerte brukere gjennom en profileringsløsning. Hvorvidt og i hvilken grad denne løsningen faktisk brukes er i stor grad formet av om veilederne vet om den, skjønner den, opplever at de trenger den og stoler på den. Dette har betydning for hvordan nye brukere blir mottatt av veilederne til den videre kartleggingen. Dagens profileringsløsning inneholder heller ikke variabler som gjør det mulig å fange opp gjengangere eller personer med manglende språkferdigheter eller digital kompetanse. Det er imidlertid grunn til å tro at personer som stadig trenger ny bistand fra Nav og som vanskelig kan gjøre nytte av digitale selvhjelps løsninger på grunn av utfordringer knyttet til språk og digitale ferdigheter nettopp er blant personene man ønsker å fange opp gjennom behovskartleggingene. I tillegg utgjør personer med innvandrerbakgrunn i oktober 2023 48 prosent av de registrerte helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak hos Nav (Nav, 2023). Dette burde være relevante variabler å få avklart i en første kartlegging.

Den andre delen av behovsvurderingsprosessen består av en skjønnsbasert kartlegging. Vi har pekt på tre sentrale forhold som bidrar til å forme dette arbeidet. For det første er det stor *variasjon* i selve organiseringen av kartleggingsarbeidet, med tanke på arbeidsfordelingen mellom avdelinger og veiledere, og hva som vektlegges. Vi finner også variasjon i hvordan veiledere forstår de ulike innsatsbehovene og hvilke informasjonskilder veiledere har tilgjengelig eller benytter seg av. For det andre finner vi at kartleggingsprosessen ofte beskrives som *detektivarbeid*. Mye av den nødvendige informasjonen en veileder trenger for å gjennomføre behovsvurderinger er ikke systematisert og lett tilgjengelig. Detektivarbeidet handler om hvor man finner informasjonen, hvilken informasjon man ser etter og hvordan veileder tolker informasjonen i lys av annen informasjon. For det tredje finner vi at veiledere i liten grad *dokumenterer* de faglige vurderingene. Vurderinger i behovsvurderingsprosessen er ofte usynlige ettersom de ikke dokumenteres andre steder enn i veileders hode eller i veilederes private notater.

Oppsummert finner vi at den menneskelige delen av behovsvurdering og kartlegging er en intrikat, skjønnsmessig prosess som kjennetegnes av betydelig variasjon,

detektivarbeid og usynlig dokumentasjon. Våre funn indikerer at denne oppgaven ofte er avhengig av erfaring og ekspertise hos Nav-veilederne, siden dette arbeidet innebærer å tolke komplekse data, ta hensyn til kontekstuelle faktorer og vurdere subtile nyanser som kan være avgjørende for beslutningsprosessen. Det er en prosess der profesjonell kunnskap og erfaring spiller en avgjørende rolle. I modellen under har vi oppsummert kompleksiteten vi har illustrert i de foregående kapitlene.

Figur 6.1 Oversikt over den menneskelige og skjønsmessige delen av behovsvurderingsprosessen



## 6.2 Implikasjoner for bruk av digitale modeller behovsvurderinger av brukerne

I dette notatet har vi undersøkt hvordan Navs veiledere kombinerer digitale verktøy og menneskelige skjønsvurderinger i vurderingsprosessen knyttet til brukernes behov for hjelp. I forlengelsen av dette vil vi trekke frem tre punkter som kan belyse muligheter og begrensninger ved bruk av digitale algoritmer og maskinlæringsystemer i vurdering av brukernes behov for hjelp.

Det første handler om hvorvidt det er mulig eller ønskelig å bruke algoritmer og maskinlæring for å gjennomføre behovsvurderinger. Våre analyser tilsier en viss varsomhet selv om lovverket hadde sett annerledes ut. Dagens behovsvurderingsprosesser er i stor grad avhengig av svært komplekse skjønsvurderinger, der bruddstykker av informasjon om brukeren sees i lys av hverandre og tolkes på bakgrunn av veilederens faglige og erfaringsmessige kompetanse og bakgrunn. Samtidig som vi vet at de menneskelige vurderingene ikke er ufeilbarlige, så bruker de også dette kartleggingsarbeidet til å bli kjent med brukeren og deres livssituasjon og legge grunnlaget for en god relasjon som kan bidra positivt til endringsprosesser. I tillegg er disse menneskelige vurderingene lettere forståelige enn komplekse maskinlæringsprediksjoner. Det er derfor svært vanskelig å se for seg at disse vurderingene skal kunne automatiseres uten at det vil gå ut over kvaliteten på tjenestene.

Det andre handler om hvordan slik teknologi best kan brukes. Våre funn peker i retning av at det er et rom for bruk av digitale løsninger som beslutningsstøtte i behovsvurderingsprosessene. Behovsvurderingsprosessen inneholder allerede en regelbasert algoritme i profileringsløsningen. Dersom veilederne gjennomgående hadde opplevd profileringsløsningen som relevant, nyttig og troverdig, kunne en slik profilering bidra til en omforent forståelse og prosess, og dermed til likebehandling. Dette fordrer imidlertid en betydelig endring av profileringsløsningen, både med tanke på aktuelle variabler og gjennomsiktighet i modellen. Mye av variasjonen i utfall av vurderingsprosessene synes å henge sammen med hvilken informasjon som er (lett) tilgjengelig for veilederne. Selv om maskinlæringsmodeller kanskje ikke fullt ut *erstatte* den menneskelige innsatsen i behovsvurdering og kartlegging, kan det være muligheter for å supplere denne prosessen med digitale verktøy. En mulighet kan være oversikter som automatisk systematiserer informasjon om bruker fra flere systemer, eller hjelper veiledere ved å samle relevant informasjon i en kronologisk og oversiktlig oppsummering.

Det tredje punktet handler om hva som skal til for å realisere dette potensialet. Det er viktig å huske at maskinlæringsmodeller er bakoverskuende og avhengig av dataene de trenes på. De kan ikke være smartere enn informasjonen som tilføres. Dette reiser spørsmål om databruk i slikt arbeid – hva man skal og bør fore inn i systemene, og hvordan man kan sikre at dataene er representative og rettferdige for å unngå å gjenspeile skjevheter i vurderingene. På nåværende tidspunkt er det heller ikke lov hjemmel for at offentlige etater kan bruke egne innsamlede data og kunnskap om brukere til å trene maskinlæringsmodeller (Datatilsynet, 2018). Å ta i bruk maskinlæringsmodeller som beslutningsstøtte for Nav-veiledernes behovsvurderinger, forutsetter langt større grad av standardisering og koordinering av ulike informasjonskilder, opplæring av veiledere, og systematisk dokumentasjon av vurderingene. Dette vil igjen kreve at man fjerner en rekke organisatoriske barrierer for dokumentasjon og informasjonsinnhenting. Dagens praksis i Nav-systemet synes imidlertid å være et stykke unna en situasjon der automatiserte digitale løsninger vil kunne brukes på en god måte for å øke effektiviteten og treffsikkerheten i behovsvurderingene.

### 6.3 Veien videre

I dette notatet har vi beskrevet den menneskelige og skjønnsmessige delen av behovsvurderingsprosessen. I de neste delene av dette prosjektet skal vi se mer på potensialet for hvordan maskinlæringsmodeller og algoritmer faktisk kan støtte eller komplementere disse vurderingsprosessene. Vi vil da vurdere behovet for data, ulike aktuelle modeller, relevante utfallsmål for maskinelle prediksjoner, og muligheter og barrierer for å ta i bruk maskinlæringsmodeller i disse prosessene. Et viktig spørsmål vil være hvorvidt maskinlæringsmodeller kan designes på en måte som møter systemiske og juridiske utfordringer og begrensninger som menneskelige aktører opplever i sin arbeidshverdag. Ved å videreutvikle profileringsløsningen som finnes i dag skal vi også undersøke om bruk av algoritmer som beslutningsstøtte kan imøtekomme veilederes behov.

# Litteratur

---

- Andresen, S. (2021). A Discretionary Toolkit: Reasoning When Teaching Controversial Issues in Norwegian Upper Secondary School. *Professions and Professionalism*, 11(3), Artikkel 3. <https://doi.org/10.7577/pp.4362>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2010). *Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV*. [https://www.NAV.no/Arbeid/\\_attachment/269927](https://www.NAV.no/Arbeid/_attachment/269927)
- Breit, E., Egeland, C., Løberg, I. B., & Røhnebæk, M. T. (2021). Digital coping: How frontline workers cope with digital service encounters. *Social Policy & Administration*, 55(5), 833–847. <https://doi.org/10.1111/spol.12664>
- Datatilsynet (2018, 16. April). *Rettar ved automatiserte avgjerder*. <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/den-registrertes-rettigheter/rettar-ved-automatiserte-avgjerder/>
- Djuve, A. B., & Tronstad, K. R. (2011). *Innvandrere i praksis. Om likeverdig tjenestetilbud i NAV*. Fafo-rapport 2011:07. [https://www.faf.no/media/com\\_netsukii/20198.pdf](https://www.faf.no/media/com_netsukii/20198.pdf)
- Dokken, A. T. (2015). Innvandrere og Økonomisk Sosialhjelp. *Arbeid og velferd*, 15(3), 45–60.
- Friberg, J. H., Djuve, A. B., & Elgvin, O. (2013). *Innvandrerne som skulle klare seg selv når EØS-avtalens frie flyt av arbeidskraft møter velferdsstatens bakkebyråkrati*. Fafo-rapport 2013:31. <https://www.faf.no/images/pub/2013/20321.pdf>
- Friberg, J. H., & Elgvin, O. (2016). Når velferdsstaten bryter tilliten ned: Somaliske innvandrere i møte med NAV. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 57(03), 257–284.
- Grimen, H. & Molander, A. (2008). Profesjon og skjønn. I A. Molander & L. I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier* (s. 179–196). Universitetsforlaget.
- Hardoy, I., & Zhang, T. (2010). Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak? *Søkelys på arbeidslivet*, 27(4), 343–363
- Kane, A. A. (2020). Navs vurdering av brukeres bistandsbehov: Rettssikkerhet ved overgang til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23(01), 35–48. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2020-01-03>
- Kann, I. C., Dokken, T., & Yin, J. (2019). Arbeidsledige innvandrere – hvor lenge er de ledige og hva gjør de etterpå? *Arbeid og velferd*, 4, 25–44.
- Liodden, T. M., Leirvik, M. S. og Holm, A. (2023). *Flyktningers møte med NAV. Kommunikasjon og tilgjengelighet i en digital kontekst*. NIBR-Rapport 2023:1. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3054721/2023-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Mathiesen, I. H., & Volckmar-Eeg, M. G. (2022). En abduktiv tilnærming til institusjonell etnografi – et bidrag til sosiologisk kunnskapsutvikling. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 6(1), 9–23. <https://doi.org/10.18261/nost.6.1.2>
- Molander, A., Grimen, H. & Eriksen, E. O. (2012). Professional discretion and accountability in the welfare state. *Journal of Applied Philosophy*, 29(3), 214–230. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5930.2012.00564.x>
- Myklebø, S. (2007). Innvandrere på arbeidsmarkedet. *Arbeid og velferd*, 4, 41–46.
- Nav. (2021). *Pålitelig forvaltning. Programnotat for tematisk satsingsområde under Navs FoU-virksomhet*. [https://www.nav.no/\\_attachment/download/05ad8eba-44c1-4e65-8351-a64d31fed2a1:2da34582f5f3af5560ffdc1f6c124dfefc978fa/P%C3%A5litelig%20forvaltning.pdf](https://www.nav.no/_attachment/download/05ad8eba-44c1-4e65-8351-a64d31fed2a1:2da34582f5f3af5560ffdc1f6c124dfefc978fa/P%C3%A5litelig%20forvaltning.pdf)
- Nav. (2023). *Arbeidsmarkedet nå – oktober 2023*. (Notat). Arbeids- og velferdsdirektoratet, kunnskapsavdelingen. [https://www.nav.no/\\_attachment/download/7d076268-2208-4698-b334-9b5956a11f73:4b9221f23d70edf66fa36d05c2950dcded1d5124/Arbeidsmarkedet%20n%C3%A5%20-%20oktober%202023.pdf](https://www.nav.no/_attachment/download/7d076268-2208-4698-b334-9b5956a11f73:4b9221f23d70edf66fa36d05c2950dcded1d5124/Arbeidsmarkedet%20n%C3%A5%20-%20oktober%202023.pdf)

- Nav-loven. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)* (LOV-2006-06-16-20). Lovdata.  
[https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20/KAPITTEL\\_3#%C2%A714a](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20/KAPITTEL_3#%C2%A714a)
- Sandbæk, M. L., & Djuve, A. B. (2012). *Fortellinger om motivasjon. Hva er gode arbeidsmetoder i NAVs AMO-kurs for innvandrere?* Fafo-rapport 2012: 27.  
[https://www.fafo.no/media/com\\_netsukii/20254.pdf](https://www.fafo.no/media/com_netsukii/20254.pdf)
- Smith, D. E. (2005). *Institutional ethnography: A sociology for people*. AltaMira Press.
- Swidler, A. (1986). Culture in action: Symbols and strategies. *American Sociological Review*, 51, 273–286. <https://doi.org/10.2307/2095521>
- Sæther, M. (2021). *Det indre liv i Nav Kommunikasjon om prioritering og arbeidsform på et Nav-kontor*. Avhandling Norges Arktiske Universitet
- Tønseth, H., & Grebstad, U. (2019). 56 prosent av sosialhjelpsutbetalingene går til innvandrere. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-ogkriminalitet/artikler-og-publikasjoner/56-prosent-avsosialhjelpsutbetalingene-gar-til-innvandrere>
- Volckmar-Eeg, M. G. (2022). *The making of immigrant clients: An ethnographic study of categorisation work in the Norwegian Labour and Welfare Administration (Nav)* [Ph.D., University of Stavanger, Norway]. <https://uis.brage.unit.no/uis-xmloi/handle/11250/2834333>
- Volckmar-Eeg, M. G., & Vassenden, A. (2022). Et flipperspill i velferdsstaten. Innlåsing av innvandrere med «språkutfordringer» i NAV. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 63(4), 260–277. <https://doi.org/10.18261/tfs.63.4.2>
- Wallander, L., & Molander, A. (2014). Disentangling professional discretion: A conceptual and methodological approach. *Professions and Professionalism*, 4, 1–19.  
<https://doi.org/10.7577/pp.808>
- Ødegård, A. M., Dapi, B., Alsos, K., Dølvik, J. E., Fløtten, T., Kavli, H. C., & Tønder, A. H. (2020). *Trender i arbeidslivs- og velferdspolitikken fram mot 2035*.  
<https://www.fafo.no/images/pub/2020/20767.pdf>
- Aamodt, I. (2018, Nov. 27). *Hvorfor er det vanskeligere for innvandrere å komme i jobb?* SSB Analyse 2018/23. <https://www.ssb.no/arbeid-oglonn/artikler-og-publikasjoner/hvorfor-er-det-vanskeligere-forinnvandrere-a-komme-i-jobb>





# Navs profileringsverktøy og Nav-veiledernes behovsvurderinger

Nav har tatt i bruk en regelbasert profileringsalgoritme som beslutningsstøtte for å gjøre Nav-veilederes behovsvurderinger mer effektiv og treffsikker. Denne vurderingen er avgjørende for hvilken hjelp brukerne får. I dette notatet beskriver vi hvordan Nav-veilederne gjør denne behovsvurderingen i praksis, og hvordan de bruker profileringsalgoritmen i sine skjønnsmessige vurderinger. Digitale verktøy får stadig økt betydning, også i fordeling av velferdsstatelige tjenester og ytelser.

Med utgangspunkt i åtte ukers observasjon ved tre Nav-kontorer og 55 dybdeintervjuer av Nav-veiledere har vi undersøkt prosessen med behovsvurderinger fra profileringsalgoritmen, gjennom veilederes kartlegging av bruker til vedtak om innsatsbehov. Vi finner at profileringen ikke er tilstrekkelig for å identifisere sårbare brukere med manglende språkferdigheter og digital kompetanse, eller personer som er, eller risikerer å bli, gjengangere i systemet. Veiledernes skjønnsmessige vurderinger kjennetegnes av betydelig variasjon i når, hvordan og av hvem behovsvurderingene gjøres, et detektivarbeid for å finne relevant informasjon, og der resonneringen i vurderingene ikke dokumenteres. Profileringsalgoritmen må derfor favne variasjon, og likevel være spisset nok til å ha en nytteverdi. Vurderingene krever i tillegg masse erfaring og skjønn der veilederne må finne frem til relevant informasjon, tolke denne i lys av kontekstuelle faktorer, og vurdere subtile nyanser i brukernes situasjoner. Kompleksiteten i disse prosessene kompliserer bruk av rene regelbaserte modeller. Det at vurderingene ikke dokumenteres, gjør det i tillegg vanskelig å skulle trene mer avanserte maskinlæringsmodeller til å bidra inn i disse prosessene. Våre funn belyser med dette viktige forutsetninger for å integrere digital beslutningsstøtte og algoritmer i skjønnsmessige vurderinger i tilgang til velferdstjenester.



Borggata 2B  
Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2023:13  
ID-nr.: 10391