

UTYDELIG TIL STEDE?

Et innblikk i 80 unge AAP-mottakeres digitale aktivitetsplaner

Av Ragnhild Ekelund¹

Sammendrag

Den digitale aktivitetsplanen ble innført i NAV i desember 2017 og er et sentralt verktøy i all arbeidsrettet oppfølging. Gjennom aktivitetsplanens innebygde dialogtjeneste, kan bruker kommunisere skriftlig med sin veileder. Fra NAVs side er det et uttalt mål at dialogen skal handle om arbeid og aktivitet.

Personer under 30 år er særskilt prioritert i NAV, og tett kontakt mellom bruker og veileder er et av grepene som skal hjelpe disse brukerne ut i arbeid. I denne artikkelen undersøker jeg hvordan NAV og brukerne samhandler for å nå målet om arbeid ved å gjøre en saksgjennomgang av 80 aktivitetsplaner og dialogtråder.

Det er tre hovedfunn. For det første viser analysen at kontakten mellom bruker og veileder er tett. NAV svarer raskt på spørsmål fra brukerne og kontakten er relativt hyppig.

Det andre funnet er at brukerne selv i liten grad har definert tydelige mål for oppfølgingen. Fraværet av mål gjenspeiles i dialogen, hvor det også er få spor av at NAV bevisstgjør bruker om hva som er målet med avklaringen.

Det tredje funnet er at mye av dialogen dreier seg om andre ting enn arbeid og aktivitet. Brukerne stiller ofte spørsmål om økonomi, mens NAV ofte tar kontakt for at aktivitetsplanen skal vedlikeholdes. Lite av dialogen dreier seg om arbeid og aktivitet. Dette tolkes som et uttrykk for at de unge brukerne har lav systemforståelse, og at NAV ikke har klart å tydeliggjøre for dem hva som er hensikten med oppfølgingsløpet og dialogen.

.....
¹ Tusen takk til Kari-Anne Eriksen for innhenting av data, og til Heidi Nicolaisen for tilbakemeldinger på utkast og diskusjoner underveis. Takk også til Ivar Lima for innspill på utkast.

Innledning

I snart tre år har digital aktivitetsplan vært et sentralt verktøy i den arbeidsrettede oppfølgingen i NAV. Aktivitetsplanen er en oversikt over aktiviteter som brukerne skal gjennomføre med sikte på å nå målet om å komme i arbeid. Alle brukere som er under arbeidsrettet oppfølging, skal ha en aktivitetsplan. Da aktivitetsplanen ble digitalisert i 2017, var to av målene å styrke brukermedvirkningen, og å forenkle den arbeidsrettede oppfølgingen i NAV (Styringsdokument Forenklet oppfølging, 2018). En nyvinning er en innebygget dialogfunksjon, hvor bruker og veileder kan kommunisere skriftlig med hverandre. På NAVs nettsider beskrives den på følgende måte: «Du kan ha digital dialog med veilederen din om aktivitetene dine. Dialogen skal handle om den arbeidsrettede oppfølgingen fra NAV».² Den digitale aktivitetsplanen og dialogtjenesten åpner altså for at bruker kan sende meldinger som handler om arbeidsrettet oppfølging og få rask respons fra sin veileder.

Unge som faller utenfor arbeidsmarkedet i overgangen mellom ungdoms- og voksenlivet er en gruppe som stadig er i søkelyset. En del av disse mottar helserelaterte ytelser fra NAV, og det har vært en økning i unge som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP) eller uføretrygd fra 2000 og fremover (NOU 2019:7).

Tema for denne artikkelen er den digitale oppfølgingen av unge AAP-mottakere. Tidligere studier av AAP-løp har blant annet vist at arbeidsrettede tiltak ofte kommer i gang sent i stønadsløpet (Bragstad 2017), og at det i liten grad foregår medisinsk behandling og arbeidsrettet aktivitet samtidig (Galaasen m. fl. 2017). I tillegg viser flere studier at de unge brukere skiller seg ut ved at de trenger å etablere et tillitsforhold til en veileder, at de har svak forståelse av hvordan velferdsstaten fungerer, og synes det kan være vanskelig å navigere innenfor NAV-systemet og å forstå hva de har rett og plikt til (f.eks. Strand m. fl. 2020).

Den digitale aktivitetsplanen inneholder tre hovedelementer; aktiviteter, mål og dialoger. Aktiviteter er det

en bruker skal gjennomføre for å nå målet. Målet er kort sagt å komme ut i jobb. Dialogen skal være en slags støttefunksjon og et sted brukerne og veilederne kan diskutere mål og aktiviteter som skal gjennomføres for å nå dem. I denne artikkelen vil jeg se nærmere på mål og dialoger. Aktiviteter vil belyses i en senere artikkel.

Problemstillingen for denne artikkelen er hvordan den digitale biten av arbeidsrettet oppfølging av unge AAP-mottakere fungerer, og på hvilke måter digital aktivitetsplan og dialogtjenesten bidrar til å realisere mål for gruppen. Artikkelen er en gjennomgang av faktiske oppfølgingsløp der noen er avsluttede løp og andre et stykke på vei. Materialet gir detaljert informasjon om hva som *faktisk skjer* i oppfølgingsløpet og skiller seg fra undersøkelser basert på hva aktørene sier at skjer.

Det er mange ulike føringer for oppfølging av unge, noe gjelder alle unge som søker hjelp hos NAV, mens andre satsinger er avgrenset til AAP. I 2017 innførte regjeringen Solberg en ungdomsinnsats i NAV som erstattet ulike ungdomsgarantier som gjaldt før 2017. Ungdomsinnsatsen innebærer at unge under 30 år skal prioriteres foran andre grupper i den arbeidsrettede oppfølgingen. NAV har en tidsfrist på åtte uker på å tilby arbeidsrettet oppfølging til denne gruppen (Meld. St. 2016-2017). I mål- og disponeringsbrevet til fylkene for 2020 er det i tillegg satt av ekstra midler til en forsterket innsats mot unge mottakere av AAP, hvor målet er færre unge på helserelaterte ytelser. Den forsterkede innsatsen, som gjelder fra 1. februar 2020, skal føre til raskere og bedre avklaring og tettere oppfølging gjennom hele stønadsløpet. Det er i tillegg et mål å øke andelen brukere som kombinerer behandling med annen aktivitet for å forhindre passive stønadsløp (Mål- og disponeringsbrev til fylkene 2020).

Målet med AAP-ordningen er å avklare den enkelte mot arbeid eller uføretrygd, eller en kombinasjon av disse, og det er et klart mål at flest mulig skal ha overgang til arbeid. Regelverket legger føringer for hvor lang tid NAV kan bruke på å avklare brukers arbeidsevne, og regelendringer de siste årene har medført en smalere inngang til ordningen og et

² <https://www.nav.no/no/person/arbeid/arbeidsavklaringspenger/arbeidsavklaringspenger-aap#chapter-3>

strammere stønadsløp. Det vil si at kriteriene for å få AAP har blitt strengere, i tillegg til at maksimal stønadperiode har blitt kortere. For enkelte brukere under 25 år har det blitt mindre økonomisk gunstig å motta AAP, fordi minsteytelsen for denne gruppen har blitt endret (se faktaboks). Aktivitetsplikten er en del av AAP-ordningen og legger føringer for hva bruker skal og kan gjøre gjennom et oppfølgingsløp, og aktivitetsplanen brukes som et verktøy for å planlegge aktiviteter. Det er et poeng at bruker skal være delaktig i utarbeidelse av aktivitetsplanen.

Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger gis til personer mellom 18 og 67 år som har fått arbeidsevnen nedsatt med minst 50 prosent på grunn av sykdom, skade eller lyte. Ytelsen utgjør som hovedregel 66 prosent av inntekten bruker hadde året før innvilgelse av AAP.³ Årsinntekt som overstiger 6 G (grunnbeløpet i folketrygden) tas ikke med i beregningen. Brukere som ikke har hatt pensjonsgivende inntekt før arbeidsevnen ble nedsatt med minst 50 prosent, kan få en minsteytelse på 2 G. Dette gjelder også dersom man har hatt pensjonsgivende inntekt som er så lav at beregningsgrunnlaget vil gi lavere utbetaling enn 2 G. Fra 1. februar 2020 ble minsteytelsen for nye mottakere av AAP under 25 år redusert til 2/3 av 2 G.

For å få AAP må det være en viss mulighet for at arbeidsevnen kan bli bedre gjennom behandling. Hensikten med den arbeidsrettede oppfølgingen i AAP-løpet er å avklare brukers arbeidsevne. Gjennom behandling og arbeidsrettede tiltak er målet at bruker skal komme ut i arbeid. Noen vil likevel bli avklart for full eller delvis uføretrygd.

Endret regelverk fra 01.01.18

Fra 01.01.18 ble det blant annet strengere vilkår for å få innvilget AAP, og maksimal stønadperiode ble endret fra fire til tre år. I tillegg ble muligheten for forlengelse ut over maksimal stønadperiode strammet inn. Det ble også innført en karenperiode på ett år før det kan innvilges en ny periode med AAP etter utløpet av maksimal stønadperiode, og forlengelse kan maksimalt gis for to år. Regelverksendringene skulle medvirke til en «smalere inngang» til ordningen, og et «strammere stønadsløp» med raskere avklaring av stønadsmottakernes arbeidsevne, samt økt overgang til arbeid (Prop 74 L (2016-2017)).

³ Dersom et gjennomsnitt av inntekten de siste tre år gir et høyere grunnlag, skal dette legges til grunn.

Aktivitetsplikt og aktivitetsplan

Mottakere av AAP må selv bidra aktivt i prosessen med å komme i arbeid. Dette kalles aktivitetsplikt. Brudd på aktivitetsplikten kan medføre trekk i ytelsen. Plikten innebærer at brukeren:

- er med på å utarbeide en konkret plan for hva hun eller han skal gjøre for å komme tilbake i arbeid
- møter opp til avtalte møter med NAV
- leverer nødvendig informasjon og dokumentasjon som NAV trenger for å bistå
- gjennomfører de aktivitetene som er avtalt i aktivitetsplanen

Det følger av NAV-loven § 14 a at alle som er under arbeidsrettet oppfølging har rett på en aktivitetsplan. Det er NAVs ansvar at denne blir utarbeidet. Som hovedregel må bruker ha en gyldig aktivitetsplan for å motta AAP. Det vil si at det må være avtalt medisinsk behandling eller arbeidsrettet aktivitet. Man kan motta AAP mens man gjennomfører følgende aktiviteter for å beholde eller komme i arbeid:

- medisinsk behandling
- arbeidsrettede tiltak
- opptrapping av arbeidsinnsatsen etter sykdom (arbeidsutprøving)
- oppfølging fra NAV etter at man har forsøkt behandling eller tiltak

Unge, aktive brukere?

Unge er her definert som personer mellom 18 og 29 år⁴. Overgangen mellom skole og jobb er en utfordrende fase for mange unge (Hardoy m. fl. 2016:12). Særlig utfordrende blir det for de som mangler fullført videregående og/eller har nedsatt arbeidsevne (Bragstad og Sørbø 2014).

Unge AAP-mottakere er en særegen gruppe der mange har sammensatte problemer og særskilt behov for oppfølging. De trenger tett og rask oppfølging, «realitetsorientering» og motivasjon for å lykkes (Strand m. fl. 2015:16). Mange har også veiledningsbehov som dreier seg om helt andre ting enn arbeidsrettet oppfølging. Det kan være for eksempel gjeld, relasjoner, rutiner eller sunn livsstil (Proba 2018:66). Unge som starter å motta AAP skiller seg ofte fra de over 30 år. Mens de sistnevnte oftest går over på AAP

⁴ Enkelte i utvalget var over 29 år på tidspunktet data ble hentet ut. Det er alder på tidspunktet bruker fikk innvilget AAP som brukes for å definere alderskategori.

etter å at sykepengerrettighetene er brukt opp (Bragstad og Sørbø 2014), er det sjeldnere at gruppen under 30 år har mottatt sykepenger først. Mange unge har liten eller ingen arbeidserfaring når de får innvilget AAP og har heller ikke en arbeidsgiver å gå tilbake til.

Arbeidslinja ligger til grunn for ideen om at aktivitet er bra for mottakere av trygdeytelser. Målet er størst mulig grad av selvforsørgelse. Aktivitetsplikten for AAP-mottakere følges opp og dokumenteres i aktivitetsplanen. Da aktivitetsplanen ble digitalisert, var ett av målene å synliggjøre brukers ansvar. I styringsdokumentet for prosjektet «Forenklet oppfølging» (se faktaboks), står det at bruker og veileder skal få mer forutsigbarhet ved at brukers stemme og ansvar skal tydeliggjøres og synliggjøres underveis i hele prosessen (Styringsdokument Forenklet oppfølging, 2018). Fersk forskning tyder imidlertid på at den digitale aktivitetsplanen utløser lite egenaktivitet og medvirkning fra det store flertallet av brukerne, og få brukere legger inn aktiviteter i planen selv (Fossestøl m. fl. 2020:80). Annen forskning har vist at en del veiledere synes det er vanskelig å skulle være med å sette

opp en plan tidlig i et oppfølgingsløp, og de forteller at brukere ofte ikke forstår hva som er poenget med planen (Mandal m. fl. 2015:313).

Data og metode

Datamaterialet består av utskrift⁵ av 80 digitale aktivitetsplaner med tilhørende CV for hver bruker. Aktivitetsplanene ble hentet ut i mai og juni 2020. I tillegg til aktivitetsplan og CV, ble brukernes diagnoser registrert. Utvalgskriteriene for hvilke saker som skulle hentes ut var tidspunkt for innvilgelse, og brukers alder på innvilgelsestidspunkt. I tillegg ble det forsøkt å hente ut saker fra kontorer i tre ulike størrelseskategorier, definert etter antall statlige årsverk. De var vanskelig å finne saker fra de aller minste kontorene, og få av sakene i materialet er derfor fra et av de minste kontorene. Det er heller ingen systematiske og tydelige forskjeller i innholdet i aktivitetsplanene ut fra hvilken kontorstørrelse de er hentet fra. Dette er derfor trolig en del av forskningsdesignet som ikke hadde tydelig effekt. Det ble hentet saker fra 34 ulike NAV-kontor. En del av brukerne flyttet i løpet av perioden og tilhørte derfor flere NAV-kontor på ulike tidspunkt i oppfølgingsløpet.

Alle sakene som ble plukket ut var aktive oppfølgingsløp på tidspunktet uttrekket ble gjort. Sakene ble plukket ut fra fire ulike innvilgelsestidspunkt. For å kunne se så mye som mulig av et oppfølgingsløp og å se hva som skjer mot slutten av et oppfølgingsløp, ble første kvartal 2016 valgt. Brukere som har hatt AAP siden første kvartal 2016 fikk innvilget ytelsen på et tidspunkt da maksimal stønadperiode var 4 år. De når derfor maksimal stønadperiode i løpet av første kvartal 2020. I noen tilfeller vil det kunne være noe mer tid igjen på AAP, for eksempel fordi bruker på et tidspunkt har falt ut av stønadsløpet på grunn av brudd på aktivitetsplikten, og deretter startet opp igjen uten å måtte søke på nytt. Hovedvekten av de som fikk innvilget AAP første kvartal 2016 vil likevel ha brukt opp sin rett første kvartal 2020. Disse sakene kan ten-

Kanalstrategi, «Forenklet oppfølging» og digital aktivitetsplan

Kanalstrategien i NAV har som mål at flest mulig brukere skal få den informasjonen de trenger gjennom selvbetjeningsløsninger på nav.no. Økt bruk av selvbetjeningsløsninger skal frigjøre ressurser som igjen kan brukes til tettere oppfølging av de som trenger det mest. Dette innebærer at spørsmål om ytelser og andre ting som ikke har med oppfølging å gjøre, skal kanaliseres til NAV kontaktsenter, enten ved at bruker sender skriftlig spørsmål, eller ringer.

Innføringen av digital aktivitetsplan er en underleveranse av prosjektet «Forenklet oppfølging» i NAV. Den digitale aktivitetsplanen erstattet en tidligere, papirbasert versjon. Formålet med prosjektet var å utvikle et digitalt verktøy som er felles for bruker og NAV. Verktøyet skal understøtte jobbsøkeraktiviteter som å sette seg et mål, velge relevante aktiviteter og evaluere fremdrift. Den digitale aktivitetsplanen skulle bli det viktigste digitale verktøyet for samhandling og dialog i den arbeidsrettede oppfølgingen. Et av prosjektets hovedmål var å frigjøre ressurser slik at veilederne skulle få mer tid til arbeidsrettet oppfølging. Videre skulle prosjektet være et viktig virkemiddel i NAVs samfunnsoppdrag knyttet til å øke overgangen til arbeid og bidra til å redusere tiden utenfor arbeid (Styringsdokument Forenklet oppfølging, 2018).

.....
⁵ Av personvern hensyn er det begrenset hvem som har tilgang til verktøyet Modia, hvor den digitale aktivitetsplanen ligger. De utvalgte aktivitetsplanene og dialogene måtte derfor skrives ut på papir for å kunne benyttes som data i denne analysen.

kes å representere brukere som trenger mye oppfølging for å komme ut i jobb, siden de fortsatt mottar AAP etter nesten fire år. Brukerne som fikk innvilget AAP i 2016 kan derfor tenkes å være en negativt selektert gruppe, som i mindre grad enn for de nyere sakene representerer de store linjene i oppfølgingen av unge brukere. For å kunne sammenligne saker som ble innvilget etter nytt og gammelt regelverk, og for å kunne gå gjennom saker hvor brukere bruker har kortere oppfølgingsløp, ble også noen saker med innvilgelse første kvartal 2018 plukket ut. Til slutt ble det valgt ut noen saker fra tredje kvartal 2019, og noen fra første kvartal 2020. Disse ble valgt ut for å kunne studere oppstarten i et oppfølgingsløp.

Brukerne var mellom 18 og 29 år på det tidspunktet de fikk innvilget AAP. I utvalgskriteriet var dette delt i de to alderskategoriene 18-24 år og 25-29 år. Dette ble gjort på bakgrunn av at tidligere forskning har vist at det er en forskjell på de «yngste unge» og de «eldre unge» når det gjelder motivasjon for utdanning som del av oppfølgingsløp i NAV, og i hvilken grad de vet hva de vil (Nicolaisen og Kann 2019). Dette skillet kan tenkes å gjelde for flere områder enn utdanning. De yngste unge har hatt kortere tid til å få behandling, har ofte lite eller ingen arbeidserfaring, og har mindre livserfaring og trolig dårligere forutsetninger enn de eldre unge til å sette seg realistiske mål og å vite hva de vil (Proba 2018).

Fordelen med disse dataene er at man i de eldste sakene i stor grad kan følge et oppfølgingsløp fra start til slutt ved å se hvilke aktiviteter som er gjennomført når, hva som skjer på møtene mellom bruker, NAV og i samarbeidsmøtene mellom bruker, NAV og andre aktører som helsevesen, tiltaksarrangør eller arbeidsgiver. Siden dialogen mellom bruker og NAV journalføres automatisk, gir disse dataene innsyn i den skriftlige kommunikasjonen som skjer i oppfølgingsløpet, hvem som tar kontakt, hvordan dialogen brukes, hva som driver saken fremover. Disse dataene skiller seg fra en del andre kvalitative data, som for eksempel intervju, fordi intervjudata konstrueres i intervjusituasjonen mellom den som intervjuer og den som blir intervjuet. Intervjudata vil derfor si noe om hva personer sier at de gjør, og ikke nødvendigvis det de faktisk gjør. Skriftlige data som digitale aktivitetsplaner, vil

gi informasjon om hva som faktisk skjer i den skriftlige kommunikasjonen mellom bruker og NAV.

Disse dataene fanger ikke opp kommunikasjon som skjer mellom bruker og NAV som ikke journalføres. Man får ikke med begrunnelser veileder eller bruker har for sine valg, og heller ingen beskrivelser av verken brukers eller veileders erfaringer. Ved å for eksempel intervju veiledere ville man også kunne få informasjon om mer subjektive vurderinger og annen informasjon som veilederne ikke skriver til en bruker, men som like fullt er en del av det store bildet. Man kan derfor si at dette er mer nøytrale data enn mye annet. Det er lovfestet i forvaltningsloven § 11d at all dialog mellom bruker og NAV der det blir gitt eller mottatt informasjon som har betydning for brukerens sak, skal dokumenteres. Telefonnotater og referater fra møter skal derfor journalføres i aktivitetsplanen. Vi må derfor gå ut fra at alt som er av betydning for saken er referatført i aktivitetsplanen.

Hva kjennetegner brukerne i utvalget?

61 av de 80 brukerne i utvalget har en eller flere diagnoser innen psykiske lidelser, de aller fleste lettere psykiske lidelser som angst og depresjon. Noen har mer alvorlige psykiske diagnoser, og en del har diagnoser på fysisk sykdom i tillegg. Svært få hadde hatt sykepenger i et år forut for innvilgelse av AAP, og de fleste som har det var blant sakene med oppstart i 2019 eller 2020. En del hadde fått oppfølging som jobbsøker i en periode før innvilgelse av AAP. I aldersgruppen 18-24 år har et flertall ungdomsskole som høyeste fullførte utdanning. I aldersgruppen 25-29 år er det omtrent like mange som har videregående som høyeste fullførte utdanning som ungdomsskole. Noen få av de eldste har høyere utdanning. En del av de som har fullført videregående har gjort dette innen et yrkesfag, men har ikke arbeidserfaring innen feltet de utdannet seg. Få hadde en jobb forut for innvilgelse av AAP, de færreste har derfor en jobb de skal tilbake til, og mange av dem må kunne sies å stå langt unna arbeidsmarkedet.

Om aktivitetsplanene, og om å studere dem

Den utskrevne versjonen av digital aktivitetsplan er utformet slik at den første siden inneholder den aktiviteten som pågikk på tidspunktet aktivitetsplanen ble

hentet ut. Videre er aktivitetene inndelt etter type aktivitet; fullførte aktiviteter, avbrutte aktiviteter, avsluttede aktiviteter og planlagte aktiviteter. På første side står også brukers mål, dersom bruker har fylt ut det. For hver aktivitet bruker skal gjennomføre, opprettes et aktivitetskort. Det står hvilken aktivitet som gjennomføres, hva som er hensikten med aktiviteten og hvilken tidsperiode aktiviteten skal pågå. Dialog som knytter seg til en aktivitet, vil legges under denne aktiviteten i utskriften, og ha overskriften «Dialog». Dialog som ikke er knyttet til en bestemt aktivitet har overskriften «Dialogen med veileder». Dialogen er datert, men ikke markert med klokkeslett. Det er markert i dialogen hva som er skrevet av bruker og hva som er skrevet av veileder. I tillegg til aktiviteter og skriftlig dialog, registreres møtereferater og referater fra telefonsamtaler i aktivitetsplanen. Referatene er skrevet av veileder, og ofte ber veileder bruker om å godkjenne referatet.

Det er stor variasjon i materialet. Noen av aktivitetsplanene er på over 50 sider, mens andre er på fem sider. De fleste er mellom 10 og 20 sider. Siden aktivitetsplanene er bygget opp etter aktivitetens status (pågående, planlagt, avbrutt og avsluttet), er det ikke kronologi i utskriftene. Det er derfor ikke mulig å begynne bakerst og lese seg fremover til man kommer til den pågående aktiviteten.

Anonymisering, koding og kategorisering

Aktivitetsplanene er skrevet ut på papir, og måtte derfor gjennomgås og anonymiseres manuelt. All informasjon som kan bidra til å identifisere personer, ble fjernet. Navn ble byttet ut med titler slik at teksten skulle gi mening også i anonymisert form. For eksempel ble arbeidsgivers navn fjernet, og erstattet med «arbeidsgiver», eller en leges navn endret til «legen». Dette innebar også en første gjennomlesning og oversikt over innholdet i aktivitetsplanene. I tillegg ble det gjort en gjennomgang av alle CV'er for å lage en oversikt over høyeste fullførte utdanning for hver bruker, og dermed kunne si noe om de generelle kjennetegnene ved personene i utvalget.

Et tema som er enkelt å identifisere i data er brukernes mål, fordi dette står på første side i aktivitetsplanen, dersom det er utfyllt. Jeg laget et skjema og

førte inn innvilgelsestidspunkt, brukers alder, om «Mitt mål» var fylt ut eller ikke, og deretter skrev jeg selve målet, altså teksten som stod i hver enkelt aktivitetsplan, fra papirversjonen inn i det elektroniske skjemaet. Deretter kodet jeg selve innholdet med ulike farger for å synliggjøre hva målene handlet om. De tre temaene som ble kodet var utdanning, arbeid og helse. Denne fremgangsmåten var ikke like enkel å bruke på resten av aktivitetsplanen, fordi materialet er komplekst, ikke kronologisk eller strukturert etter annet fast mønster. Innhold i dialogtråder og møtereferater ble derfor systematisert ved å markere eller notere i teksten med stikkord eller fargekoder. I de sakene som hadde mange sider og lange dialoger, var det nyttig å skrive et kort punktvis referat på forsiden av aktivitetsplanen, fordi det å finne tilbake til kodinger og markeringer i tekstene var vanskelig særlig i de lengste sakene. På denne måten fikk jeg overblikk over de store linjene i aktivitetsplanene.

Den manglende kronologien og systematikken i aktivitetsplanene gjorde det utfordrende å få et tydelig bilde av hva som skjedde på hvilke tidspunkt i oppfølgingen. Hver plan måtte gjennomgås nøye for å få oversikt over dette, og dato for hvert innlegg må sjekkes. Det kan også være slik at ulike dialogtråder eller deler av dialogtråder foregår parallelt fordi de handler om ulike ting eller fordi bruker eller veileder har begynt å skrive i en tråd, og deretter har den andre begynt å skrive i en annen tråd.

Resultater

Tett kontakt med varierende innhold

Et av målene med ungdomsinnsatsen er altså å gi tett oppfølging til unge under 30 år. Gjennomgangen av aktivitetsplanene viser at veilederne som regel svarer innen et par dager når brukerne stiller spørsmål. I dialogtrådene kommer det også frem at det er gode rutiner for at veilederne svarer for hverandre ved fravær. Brukerne ser derfor ut til å få tett oppfølging i form av rask respons fra NAV. I saker hvor bruker flytter og derfor må bytte NAV-kontor, kan det noen ganger gå ekstra tid før det etableres kontakt mellom bruker og NAV på nytt, men også dette ser stort sett ut til å gå

greit. Det varierer hvor hyppig kontakten er, og det er rimelig å anta at også brukers behov for kontakt varierer. Mange brukere benytter dialogen til å gi beskjeder til veileder, for eksempel dersom de er forhindret fra å møte opp hos NAV.

Et trekk som går igjen ved kommunikasjonen mellom bruker og NAV, er at NAV begrunner sine henvendelser til bruker med andre ting enn arbeidsretting og avklaring. Et eksempel på det er:

VEILEDER – 1. APR. 2020: Hei. Siden du har arbeidsavklaringspenger og jeg følger opp de som har fødselsnummer [som begynner med et gitt tall] så ønsker jeg å vite litt hvordan det går med deg og hva du har av behandling om dagen (bruker er kvinne, 25-29 år, innvilget i 2019).

Veileder begrunner her kontakten med at bruker har en bestemt fødselsdato, fremfor å knytte kontakten til det overordnede målet med oppfølgingen. Akkurat hvorfor brukeren er i denne veilederens portefølje, er irrelevant for brukeren, og ikke arbeidsrettet informasjon. Et annet eksempel er:

VEILEDER – 16. JUL. 2018: Hei. Jeg følger deg opp under løpet med arbeidsavklaringspenger, og ønsker å vite om du er til medisinsk oppfølging – og i så fall hvor. Må nemlig legge det inn i aktivitetsplanen din. Dersom du har aktiviteter mot jobb, tiltak du er på, kan disse også nevnes (bruker er kvinne, 18-24 år, innvilget i 2018).

Ved å begrunne oppfølgingen med at noe skal legges inn i aktivitetsplanen, gjøres vedlikehold av aktivitetsplanen til selve målet med kontakten. Men bak kravet om at aktivitetsplanen skal holdes oppdatert, ligger målet om at bruker skal være i aktivitet som fører bruker nærmere arbeid. Det er selvsagt viktig at NAV passer på at aktivitetsplanen holdes gyldig, men i all kontakt mellom bruker og NAV ligger det et potensial for å snakke om hensikten med oppfølgingen. I noen tilfeller kommer oppfølgingens hensikt tydelig frem gjennom dialogen eller i referater. Et eksempel er dette møtereferatet, skrevet av veileder i sak hvor bruker er kvinne, 18-24 år, som fikk innvilget AAP i 2018:

DATO

3. september 2019

HENSIKT MED MØTET

Vi ønsker å snakke med deg om aktiviteter du har gjennomført og videre oppfølging

SAMTALEREFERAT

Du møter som avtalt til samtale ved NAV. Du forteller at du går ukentlig til behandling hos DPS. Du forteller at behandlingen går riktig vei, selv om du fikk en knekk for 3-4 uker siden.

Du har nå hatt arbeidsavklaringspenger siden januar 2018, og passert halve perioden. Du er klar over at NAV har behov for at du gjennomfører arbeidsrettet tiltak for å avklare din arbeidsevne. Du forteller at du er villig til å forsøke arbeidsrettet tiltak, men at du er veldig sliten om dagen. Du er derfor usikker på om du vil klare å gjennomføre det.

I forbindelse med innsøking snakker vi om hva som er viktig for deg å ha med i søknaden, og hvilke yrker du kunne tenke deg. Du får med deg et informasjonsark om tiltaket, slik at du kan diskutere dette med din behandler. Vi blir enige om å avvente innsøking til etter jeg har fått tilbakemelding fra DPS om de anbefaler/fraråder arbeidsrettet tiltak.

Avslutningsvis blir du bedt om å skrive inn «mitt mål» i aktivitetsplanen. Her kan du gjerne skrive både kortidsmål og langtidsmål [...].

I dette referatet blir bruker for det første gjort bevisst på tidsperspektivet i oppfølgingen. For det andre blir det eksplisitt sagt at arbeidsevnen skal avklares, og at hun må gjennom arbeidsrettede tiltak for å nå dette målet. Dette gjør at formålet med oppfølgingen kommer tydelig frem. Det blir også veldig tydelig at de har en klar tidsramme, noe som kan tenkes å være særlig viktig etter at regelverket ble strammet inn og muligheten for forlengelse ble innskrenket. Dessuten legger veileder vekt på brukers egne ønsker, preferanser og helsesituasjon. Til slutt blir bruker bedt om å definere et mål. De to siste elementene kan ses som en oppfordring til bruker om å selv være aktiv og bidra i sin egen sak. Det er også verdt å merke seg, som veileder

skriver, at over halve perioden med AAP er brukt opp på det tidspunktet arbeidsretting blir et tema. I en senere artikkel vil jeg gå nærmere inn på tidshorisont og arbeidsretting i AAP-oppfølgingen.

De tre utdragene representerer ulike former for kontakt mellom bruker og NAV fordi de to første er henvendelser via dialogtjenesten, og det tredje er et møte-referat. Likevel er det interessant å sammenligne utdragene fordi selve innholdet skiller seg fra hverandre i så stor grad. Siden det er selve innholdet i den arbeidsrettede oppfølgingen som undersøkes her, og begge deler er del av den arbeidsrettede oppfølgingen, er det ingenting i veien for å sammenligne disse. Dessuten er begge en del av den arbeidsrettede oppfølgingen, og det er meningen at også dialogen skal handle om arbeid og aktivitet.

Det to første utdragene er eksempler på en type kontakt hvor det ikke snakkes om det overordnede målet, og denne typen kontakt var mest vanlig blant de 80 aktivitetsplanene jeg har undersøkt. I det tredje utdraget er det helt tydelig hva som er målet for oppfølgingen, og det er også tydelig at det kreves aktivitet fra brukers side. Det er ikke gitt at kontakt mellom NAV og bruker er unyttig dersom den ikke eksplisitt handler om arbeid og aktivitet. Likevel kunne NAV benyttet en større del av kommunikasjonen til å bevisstgjøre bruker om de rammene som faktisk gjelder for AAP-løpet. Dette kunne kanskje medvirket til at brukerne i større grad satte seg mål og bidro til fremdrift i saken.

En god del av kontakten mellom bruker og NAV er av typen som ikke driver saken nevneverdig fremover. Det snakkes lite om at det som gjøres (for eksempel å fylle ut noe i aktivitetsplanen), skal gjøres for at bruker skal komme nærmere målet om arbeid. Det har vært mye oppmerksomhet og diskusjon rundt innstrammingene i AAP-regelverket, og jeg forventet å finne at tidsrammen for oppfølgingsløpet var et tema som ble snakket om, og kanskje at både brukere og veiledere ville være stresset for dette. Funnet er derfor overraskende. Gitt at det etter regelendringen er vanskelig å få forlenget perioden med AAP dersom en bruker ikke er ferdig avklart innen maksimal stønadsperiode, kan det være uheldig at det ikke snakkes mer om tidsperspektivet i løpet av oppfølgingen. Det

kan også tenkes at det er vanskelig å skulle formulere mål for oppfølgingen, eller å skulle nå målene innen et visst tidspunkt, dersom tidsperspektivet ikke kommuniseres tydelig. I neste avsnitt vil jeg gå gjennom hvordan det med å sette mål ser ut til å fungere for denne gruppen.

Få og vage mål for oppfølgingen

«Veileder for arbeidsrettet brukeroppfølging» er et arbeids- og støtteverktøy for alle som jobber med arbeidsrettet brukeroppfølging i NAV. Her står det blant annet at for å kunne finne ut av hvilke aktiviteter som er hensiktsmessige, må bruker definere sitt mål. Målet skal handle om jobb, og NAV skal gi oppfølging når det er behov for det. Når brukeren ikke kommer med konkrete og relevante yrkesmål, skal veileder tilby yrkesveiledning. Mål av typen «få en jobb» eller «bli frisk» er ikke tilstrekkelig. Målet skrives i aktivitetsplanen. I 37 av de 80 aktivitetsplanene i utvalget var det definert et mål. Det var en overvekt av de eldste brukerne som hadde definert dette. En bruker hadde skrevet:

Å få lappen og en jobb (kvinne, 18-24 år, innvilget i 2016).

En annen av de yngste brukerne hadde følgende mål:

Få meg en jobb/praksis plass også jobbe meg opp til en utdanning (mann, 18-24 år, innvilget i 2019).

En tredje bruker hadde dette målet:

Bli ferdig med utredninger og evt. behandlinger for å bli bedre. Lettere arbeidsoppgaver som ikke krever så stor fysisk belastning (kvinne, 18-24 år, innvilget i 2020).

Disse tre målene er lite konkrete, og brukerne trekker ikke på tidligere erfaringer eller opplevelser når det gjelder hva de er flinke til, hva de liker, hva de bør unngå eller hva de er interessert i. Målet med den arbeidsrettede oppfølgingen er at brukers arbeidsevne skal avklares, og det er ønskelig at så mange som mulig skal komme ut i arbeid helt eller delvis. Målet om å komme ut i arbeid er derfor allerede definert fra NAVs side. Når bruker formulerer «å komme i arbeid»

som sitt eneste mål, kan det tolkes som at bruker ikke vet hva hun eller han kan eller vil. Det kan også tolkes som at dette fylles inn for å oppfylle et krav som NAV stiller, uten at verken bruker eller veileder er bevisst på hva som bør være brukers personlige og mer spesifikke mål for å nå målet om arbeid. I tillegg kan det tyde på at det er vanskelig å sette seg et spesifikt mål hvis man har få erfaringer å trekke på fra tidligere. Dette blir tydeligere hvis man ser på noen av målene som var definert av de eldste personene i utvalget. Her var målene ofte noe mer spesifikke, som for eksempel:

Fullføre utdanningen, bachelorgrad, for å oppnå nødvendig kompetanse til et kontorrelatert yrke (mann, 25-29 år, innvilget i 2016).

I en annen aktivitetsplan var målet definert slik:

Å komme meg i arbeid på en forsvarlig måte i forhold til helsen min. Jeg ønsker meg en jobb som er utfordrende, lærerik, gøy, lite stress, variert, passer mine personlige egenskaper, der jeg får brukt min erfaring og kunnskap som jeg har fra før (kvinne, 25-29 år, innvilget i 2018).

De eldre trekker i større grad inn erfaringer de har fra tidligere, og dette gjør målene mer spesifikke. Dette kan tolkes som arbeidserfaring og livserfaring gjør at brukerne i større grad klarer å definere hva de ønsker og å se hva de kan få til. En av personene i øverste alderskategori hadde et meget spesifikt mål og nevnte avklaring av arbeidsevne som en del av målet:

Beregne hvor høy arbeidsevnen er mtp skade i arm. Finne jobb og arbeidsprosent som passer med dette (mann, 25-29 år, innvilget i 2018).

Det siste utdraget er det eneste målet i datamaterialet hvor det handler om å avklare arbeidsevne. Brukerne kan selvsagt ha gode å realiserbare mål uten å ta opp i seg NAVs måte å snakke om avklaring på. Men de uklare og lite spesifikke målene som var mest vanlig blant brukerne i materialet, tyder på at det er vanskelig for dem å identifisere mer konkrete ønsker. En mulig forklaring er at dette henger sammen med manglende forståelse av hva som er hensikten med aktivitetsplanen og/eller den arbeidsrettede oppfølgingen.

Målene for oppfølgingsløpet blir i liten grad diskutert i dialogen. Det er litt overraskende å ikke finne større spor av bevisstgjøring rundt målet for både oppfølgingen og brukers eget mål. I noen saker ber veileder bruker om å fylle ut et mål, men innholdet i målet diskuteres sjelden. Det fremstår som en vanskelig oppgave for bruker å skulle nå målet om å komme ut i arbeid dersom det ikke foreligger et konkret mål. Det kan selvsagt være at bruker er bevisst på målet uten at det er skriftliggjort som «mitt mål» i aktivitetsplanen, men den manglende bevisstgjøringen også i dialogtrådene tyder på at bruker og NAV ikke alltid er omforent om hva som er formålet med oppfølgingsløpet og hva som er poenget med aktivitetsplanen. Det er ingen systematiske forskjeller når det gjelder innvilgelsestidspunkt og i hvilken grad det snakkes om mål og hvorvidt målet er fylt ut i aktivitetsplanen. Det ser altså ikke ut til at det for eksempel er slik at målene er tydeligere i sakene fra 2016, som nærmer seg slutten av AAP-perioden.

Mye av dialogen handler om andre ting enn arbeid og aktivitet

På nav.no står det følgende om dialogtjenesten: «I dialogtjenesten skriver du til veilederen på NAV-kontoret ditt. Dere kan blant annet sende meldinger om hva som er riktig mål for deg og situasjonen din, hva som skal til for å komme i jobb eller hvordan det går med aktiviteter du gjennomfører».⁶ Det vil si at spørsmål som omhandler andre temaer, som for eksempel vedtak og meldekort, skal rettes til NAV kontaktsenter, dersom bruker ikke finner svaret selv på nav.no. Dialogutskriftene viser at mye av dialogen handler om helt andre ting enn arbeid og oppfølging, og ikke alt det spørres om er relatert til NAV. Det var ganske vanlig at brukerne stilte spørsmål om utfylling av meldekort. Dialogen under er hentet fra en sak hvor bruker er kvinne, 18-24 år, og fikk innvilget AAP i 2018.

BRUKER – 16. JAN 2019: Hei. Jeg lurte på om jeg skal føre opp timene jeg nå er på [avklaringstiltaket] på meldekortet på noe vis? For når jeg krysser av ja for deltatt på tiltak får jeg opp ukene og jeg skal registrere der hvilke dager det er snakk om osv.

⁶ <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-akomme-i-jobb/relatert-informasjon/din-aktivitetsplan> (lest 24.09.20)

VEILEDER – 16. JAN. 2019: Du skal krysse av for ja på at du deltar i tiltak i regi av nav. Og da skal du krysse av for de dagene du møter opp på tiltak.

BRUKER – 16. JAN. 2019: Okei, takk for svar :)

Det er ikke rart at brukerne benytter dialogtjenesten til å stille spørsmål som er relatert til NAV. Mange kjenner veilederen sin, og meldekortet er knyttet til AAP-løpet fordi de må levere dette for å få utbetalt ytelsen. Det er også lett å forstå at brukere foretrekker å sende en melding til en fast person i NAV fremfor å ta kontakt i andre kanaler, selv om det ikke er hensikten med dialogen. At mange likevel bruker dialogen på denne måten kan også skyldes at brukerne ikke får informasjon om hva dialogen skal brukes til.

Også helt andre temaer kommer opp i dialogene, som for eksempel i dette utdraget:

BRUKER – 10. FEB. 2019: Hei. Jeg tenker å flytte for meg selv i en leilighet og lurer på om jeg da får ekstra inntekt i tillegg til AAP? Det hadde vært greit, er ikke så mye med 10000 kr i måneden hvis jeg bor alene [...].

VEILEDER – 11. FEB. 2019: Hei! Denne dialogen her inne skal først og fremst dreie seg om deg og oppfølging opp mot arbeid og aktivitet. Jeg kan svare litt generelt angående økonomi dog. Dersom du får deg en hybel eller leilighet som er godkjent utleieleilighet, kan du kanskje ha rett på bostøtte fra husbanken. Mer om dette på www.husbanken.no. [...] Ved øvrige spørsmål rundt økonomi bes du ta kontakt på 55 55 33 33.

[Bruker stiller noen flere spørsmål om mulighet for ekstra økonomisk støtte]

BRUKER – 16. FEB. 2019: Hei igjen. Hva om jeg skal kjøpe leilighet da? I forhold til å ta opp lån? Kan jeg det via NAV eller banken?

VEILEDER – 19. FEB. 2019: Hei! Det må man først og fremst ta med en bank. NAV har ikke noe med lån å gjøre, men kommunen har mulighet for startlån. Mer om dette her: [[lenke til kommunens nettsider](#)] (kvinne, 25-29 år, innvilget i 2018).

Når brukere benytter dialogen til å spørre om temaer som ikke har noe med arbeid og aktivitet å gjøre i det hele tatt, må veileder vurdere hvordan det er lurt å svare på dette. På en ene side er det ressurskrevende for veiledere å måtte svare på spørsmål som ikke har å gjøre med arbeid og aktivitet, og som veiledere i NAV kanskje ikke har kompetanse til å svare på. Samtidig er det nødvendig å opprettholde kontakten og forsøke å få et tillitsforhold til bruker. I utdraget over svarer ikke veilederen på spørsmålet, men informerer bruker om hva som kan være lurt å gjøre for å finne ut av problemet. Denne formen for veiledning var svært vanlig i dialogene. Noe lignende skjer i følgende dialog:

BRUKER – 15. MAI 2018: Forresten, har noen spørsmål angående utbetalingene og skattetrekk. Ønsker å bli oppringt om det lar seg gjøre.

VEILEDER – 15. MAI 2018: Hei. Jeg kan overraskende lite om penger, men ganske mye om arbeid og aktivitet. Er det hovedsakelig skatt du lurer på kan det være lurt å kontakte Skatteetaten. Hvis du har pratet med dem og de sier du må kontakte NAV skal jeg alltid få noen til å hjelpe meg og gi deg en tilbakemelding :) (mann, 25-29 år, innvilget i 2018).

Felles for de to siste utdragene er at veileder både forklarer for bruker at arbeid og aktivitet er det som skal være tema for dialogen, og samtidig forsøker å hjelpe brukerne videre ved å tipse dem om hvordan de kan finne ut av det de lurer på. Denne formen for systemopplæring var ganske vanlig i dialogtrådene. At de stiller spørsmål til feil etat eller om temaer som er langt utenfor arbeidsrettet oppfølging, tyder på en manglende systemforståelse hos de unge brukerne. Dette er i tråd med hva forskere fra Fafo fant i sin evaluering av ungdomsinnsatsen i NAV (Strand m. fl. 2020). Fossestøl med flere fant at terskelen for å stille spørsmål i den digitale aktivitetsplanen er så lav at veilederne overleses av spørsmål om alt mulig (Fossestøl m. fl. 2020:53). For veileder kan dette medføre at han eller hun må bruke tid på å besvare spørsmål det ikke er meningen at veiledere skal bruke tid på.

Oppsummering og diskusjon

Det er et uttalt mål å redusere antall unge brukere som mottar helserelevante ytelser, og tett og tidlig oppfølging er viktig for å få dette til. Digital aktivitetsplan er et viktig verktøy for å gjøre den arbeidsrettede oppfølgingen mer effektiv for veiledere i NAV, og å gjøre NAV mer tilgjengelig for de brukerne som trenger det mest. Her ligger det et potensial for brukermidvirkning fordi bruker har planen lett tilgjengelig og har mulighet til å redigere planen og å snakke med veilederen sin om veien videre på en dynamisk måte. Hensikten med denne analysen var å undersøke hvordan unge brukere som mottar AAP følges opp digitalt gjennom aktivitetsplanen.

For at aktivitetsplanen, med alle sine funksjoner, skal bidra til at bruker blir delaktig i sin egen sak, krever det at bruker besitter de egenskapene som skal til for å benytte funksjonene. I denne analysen har jeg vist at tross for at aktivitetsplanen og dialogtjenesten legger til rette for tett kontakt, og at kontakten i mange tilfeller er hyppig, er innholdet i dialogene ofte av mer administrativ karakter. Veilederne bruker den for eksempel til å innhente informasjon som skal legges inn i aktivitetsplanen, og brukerne benytter den til å sende korte beskjeder for eksempel om at de ikke kan komme til et møte hos NAV. Enkelte har pekt på at kravet til å dokumentere aktivitet bidrar til at dokumenteringen tar mer plass enn selve innholdet og meningen med aktiviteten (Åsheim 2018:252). Når NAV i sin kontakt med brukere ofte snakker om å fylle inn aktiviteter i aktivitetsplanen, fremfor hensikten med aktiviteten, er det fare for at det overordnede poenget med den arbeidsrettede oppfølgingen blir utydelig. Det ligger et potensial for informasjon og veiledning i den digitale aktivitetsplanen som neppe utnyttes best mulig i dag.

Manglende forståelse av NAV-systemet gjør at mange unge brukerne er helt avhengige av veilederen sin for å finne fram i systemet og for å få det de har krav på. De har ofte også dårlig selvinnsikt og manglende tro på seg selv (Strand m. fl. 2020). Dialog mellom bruker og veileder som ikke direkte omhandler arbeidsrettet oppfølging, er ikke nødvendigvis uten verdi for bruker, selv om den ikke alltid fører til arbeid med det første. Flere har pekt på at et tillitsforhold kan være avgjørende for å hjelpe unge med sammensatte problemer. Kontakten

mellom bruker og veileder kan være tillitsskapende, og gi de unge brukerne bedre systemforståelse og økt kompetanse på områder som mange andre kanskje lærer av omsorgspersoner, i arbeidslivet, gjennom studier, eller andre steder. Å få hjelp til å ordne viktige ting som bolig og skattetrekk kan være viktig for den enkelte for å komme seg ut i jobb og å bli mer selvhjulpne på sikt. Selv om dette ikke fører til måloppnåelse, er det ikke dermed sagt at det er unyttig (Djuve og Kavli 2014).

Samtidig kan det tenkes at dersom veiledere får veldig mange spørsmål å besvare gjennom dialogtjenesten, kan dette stjele tid som skulle vært brukt til arbeidsrettet oppfølging. Det kan også føre til at brukere som benytter seg av dialogtjenesten i stor grad, blir prioritert foran andre, fordi veilederne er nødt til å svare på disse spørsmålene uavhengig av innhold. Et annet poeng er at dersom brukerne ikke er tilstrekkelig informert om at visse typer henvendelser skal gå i dialogen, mens andre tema må tas med for eksempel NAV kontaktsenter, kan det skje feil som går ut over bruker. Et eksempel kan være at bruker gir beskjed via dialogen om noe som har betydning for utbetaling av ytelsen, men som egentlig skulle vært informert om i en annen kanal (Fossestøl m. fl. 2020).

Både den utstrakte bruken av dialogtjenesten til å stille spørsmål om annet enn arbeidsrettet oppfølging, og fraværet av tydelig definerte mål i aktivitetsplanene kan tyde på at det må jobbes mer med realitetsorientering og motivasjon i den arbeidsrettede oppfølgingen, og at brukerne i større grad må informeres om hva som er hensikten med oppfølgingsløpet. Jeg har vist eksempler på hvordan veilederne i varierende grad bruker aktivitetsplanen til å informere og bevisstgjøre brukere om hensikten med oppfølgingen.

En mulig effekt av å velge ut saker hvor AAP er innvilget i 2016 er at dette kan tenkes å være brukere som står særlig langt unna arbeidsmarkedet siden de ennå ikke er ferdig avklart når de nærmer seg maksimal stønadperiode. Analysen viser imidlertid at definisjon av mål er relativt likt fordelt mellom sakene på de ulike innvilgelsestidspunkt. Det kan likevel ikke utelukkes at disse brukerne har en lengre vei å gå enn andre i utvalget, og dermed kanskje representerer mindre «vellykkede» oppfølgingsløp.

De 80 sakene i mitt materiale representerer ikke all AAP-oppfølging, og funnene jeg har presentert er de store linjene i materialet. Det finnes unntak, og det kan tenkes at dersom jeg hadde valgt en annen gruppe enn de unge, så hadde dette sett annerledes ut. Imidlertid er det grunn til å feste lit til at funnene er relevante for den typen saker de representerer. Materialet er relativt stort og bredt. 80 oppfølgingsløp utgjør et omfattende kvalitativt materiale, og sakene er strategisk valgt for å dekke de tema vi vet kan påvirke oppfølging, som for eksempel brukers alder, kjønn, innvilgelsestidspunkt som fanger opp perioder for ulike regelendringer, samt ulike varigheter på oppfølgingsløp. Funnene fra mitt materiale tyder på at den digitale oppfølgingen i aktivitetsplaner ikke fungerer etter intensjonen. Det er også overraskende at det snakkes så lite om det overordnede målet om arbeid og aktivitet underveis, gitt all den oppmerksomheten som har vært rettet mot regelverksendringene på AAP. De som ikke rekker å bli avklart mot verken uføretrygd eller arbeid innen endt AAP-periode går en usikker fremtid i møte.

Sett gjennom digital aktivitetsplan, kan det virke som NAV er til stede for brukerne i form av raske svar og at veilederne er flinke til å sørge for at aktivitetsplanen holdes gyldig. Det virker imidlertid som det er litt utydelig for mange av brukerne hva som egentlig er målet.

Referanser

Bragstad, Torunn og Johannes Sørbø (2014). «Hvem er de unge med nedsatt arbeidsevne?». *Arbeid og velferd*, nr. 1/2014.

Bragstad, Torunn (2017). *Arbeidsavklaringspenger - om aktivitet i ytelsesforløpet*. NAV-rapport nr. 2-2017. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Djuve, Anne Britt og Hanne C. Kavli (2014). «Facilitation User Involvement in Activation Programmes: When Carers and Clerks Meet Pawns and Queens». *Journal of Social Policy*, doi: 10.1017/S0047279414000804

Forvaltningsloven (1970), Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (LOV-1967-02-10), Lovdata <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1967-02-10/§11d>

Fossestøl, Knut, Elin Borg, Eric Breit (2020). Nav i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på Nav-kontorene. AFI-rapport 2020:09. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Galaasen, Anders Mølster (red.), Sverre Friis-Petersen, Anne Haugen, Sigrid Lande, Nina Lysø, Christine Selnes og Olena Tkachenko (2017). Aktiv eller passiv med arbeidsavklaringspenger? Nav-rapport nr. 1-2017. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Hansen, Hans-Tore, Kjetil G. Lundberg og Liv Johanne Syltevik (red.) (2013). *Nav – med brukeren i sentrum?*

Hardoy, Inéz, Knut Røed, Kristine von Simson og Tao Zhang (2016). «En komparativ analyse av effekter av innsats for å inkludere utsatte unge i arbeid i Norden». Institutt for samfunnsforskning 2016:13

Lundberg, Kjetil G. (2013). «Individualiserte mål, standardiserte løsninger, lokalt skjønnet og brukernes kompetanse. Spenninger på velferdsfeltet». I Hans-Tore Hansen, Kjetil G. Lundberg og Liv Johanne Syltevik (red.) (2013) *Nav – med brukeren i sentrum?*

Mandal, Roland, Håvard Jakobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose (2015). Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger (AAP) som ytelse og ordning? Et samarbeidsprosjekt mellom SINTEF og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering

Mål- og disponeringsbrev 2018 til NAV fylke/region (Arbeids- og tjenestedirektør i NAV)

Mål- og disponeringsbrev 2019 til NAV fylke/region (Arbeids- og tjenestedirektør i NAV)

Mål- og disponeringsbrev 2020 til NAV fylke (Arbeids- og tjenestedirektør i NAV)

NAV-loven (2006), Lov om Arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2006-06-16-20), Lovdata <https://lovdata.no/lov/2006-06-16-20/§14a>

NAV (2013) *Aktivitetsplanen og dialog med veilederen din*. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/relatert-informasjon/din-aktivitetsplan> (Hentet: 03.09.20)

NAV (2009) *Arbeidsavklaringspenger*. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Arbeidsavklaringspenger/arbeidsavklaringspenger-aap#chapter-1> (Hentet: 05.09.20)

Nicolaisen, Heidi og Inger Cathrine Kann (2019). «Hvem får hva og hvorfor? Utdanning, opplæring og unge NAV-brukere». *Arbeid og velferd*, nr. 1/2019.

NOU 2019:7. (2019). «Arbeid og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting.» Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet

OECD (2018). *Investing in Youth: Norway*. OECD Publishing, Paris

Proba samfunnsanalyse (2018). *Organisering og praktisering av ungdomsarbeid ved seks NAV-kontorer*. Proba-rapport nr. 2018 – 08

Prop. 74 L (2017-2018) *Proposisjon til Stortinget. Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.)*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet

St.meld. nr. 33 (2015-2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet

St.meld. nr. 1 (2016-2017) *Nasjonalbudsjettet 2017*. Oslo: Finansdepartementet

Strand, Anne Hege, Magne Bråthen og Arne Backer Grønningsæter (2015). «NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere». Fafø-rapport 2015:41

Strand, Anne Hege, Arne Backer Grønningsæter, Roy A. Nielsen og Jon Helgheim Holte (2020). «Tid for aktivering». Fafø-rapport 2020:19

Styringsdokument for Forenklet oppfølging (06.09.18). Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Veileder for arbeidsrettet brukeropfølging. Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Åsheim, Hilde (2018). «Aktivitetsplan som styringsverktøy» i *Søkelys på arbeidslivet* 04/2018