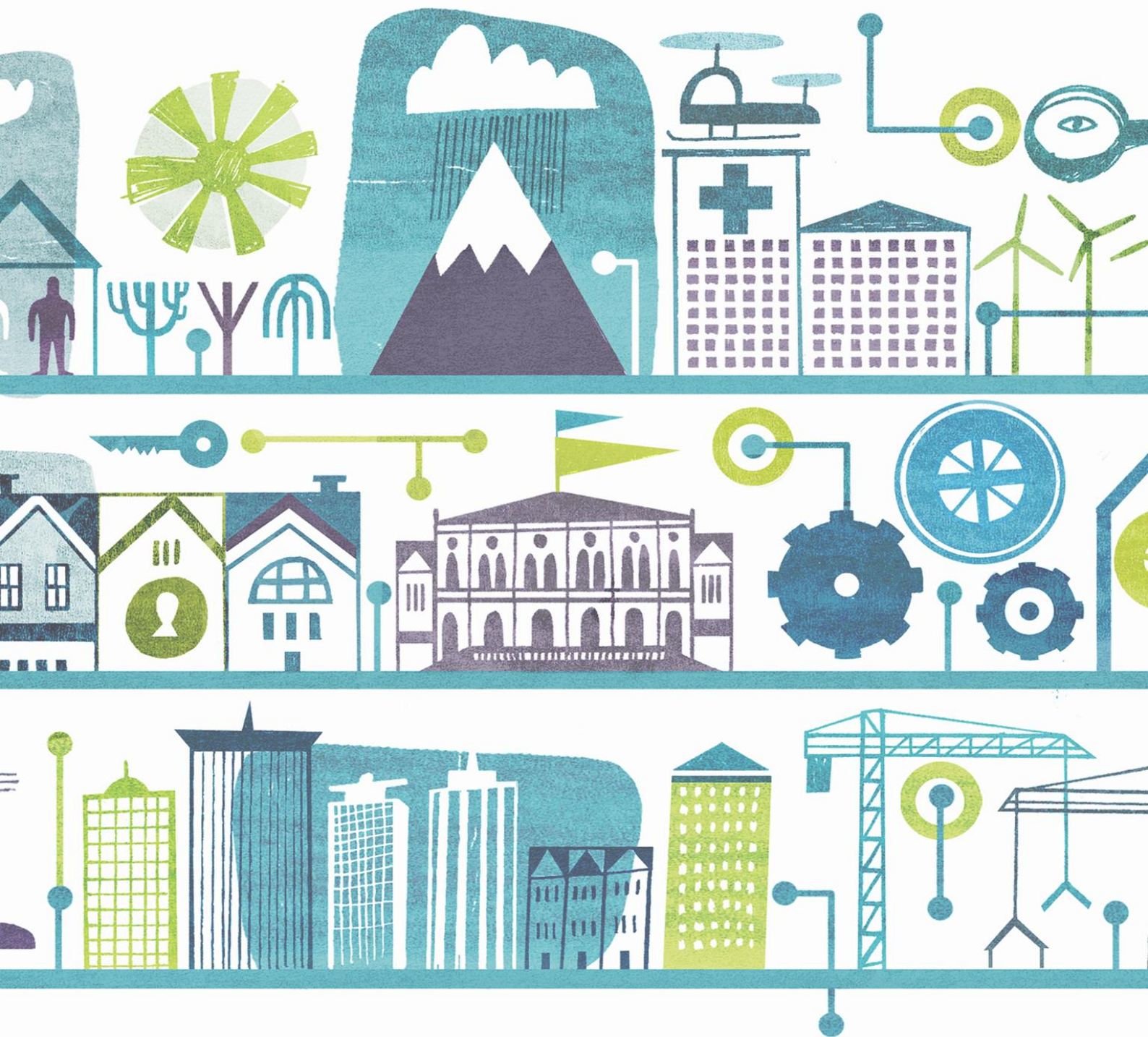




Følgееvaluering av behovstilpasset oppfølging i Nav Underveisrapport

Rapport 2025 - 16

Proba-rapport nr. 2025-16, Prosjekt nr. 25017
ISSN: 1891-8093
GMV/PDS/VH/TT, oktober 2025.

--
Offentlig
--

Følgerevaluering av behovstilpasset oppfølging i Nav

Underveisrapport høsten 2025

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet og Nav Oslo. Probas prosjektteam har bestått av prosjektleder Gro Vestøl, og prosjektmedarbeidere Pia Dybvik Staalesen og Vibeke Heidenreich. Trude Thorbjørnsrud har vært kvalitetssikrer.

Vi takker for godt samarbeid med oppdragsgiver. Vi vil også gi en spesiell takk til alle som har deltatt i intervju og besvart spørreundersøkelsen.

Gro Vestøl

Prosjektleder

Innhold:

SAMMENDRAG.....	1
1 INNLEDNING	4
1.1 Bakgrunn.....	4
1.1.1 Arbeidsrettet brukeroppfølging i Nav	4
1.2 Utvikling av metode for behovstilpasset oppfølging	5
1.2.1 Utprøving av metoden	6
1.3 Problemstillinger.....	6
2 METODE	7
2.1 Datakilder.....	7
2.1.1 Fase 1: Innledende intervjuer og dokumentgjennomgang	7
2.1.2 Fase 2: Datainnsamling i Nav-kontor.....	7
3 METODE FOR BEHOVSTILPASSET OPPFØLGING.....	10
3.1 Hovedelementer i metode for behovstilpasset oppfølging.....	10
3.1.1 Samtalemål til kartlegging	10
3.1.2 Veileder for behovstilpasset oppfølging	12
3.1.3 Støttmateriell til ledere og fagressurser	13
3.2 Målsetninger med metoden og virkningskjede.....	14
4 IMPLEMENTERING AV METODEN	17
4.1 Fremstår metoden relevant og nyttig for aktørene som skal ta den i bruk?	17
4.2 Hvordan er metoden implementert i kontorene	19
4.3 Status for implementering av metoden	20
4.3.1 Bruk av samtalemålen	20
4.3.2 Bruk av vurderingskriteriene og kategorisering	22
4.3.3 Bruk av oppfølgingsløpene	24
4.4 Hvordan foregår vurdering og kategorisering i praksis?	26
4.4.1 Variasjoner i bruk av vurderingskriteriene.....	30
5 FORELØPIG VURDERING AV MÅLOPPNÅELSE	32
5.1 Foreløpig måloppnåelse	32
5.1.1 Mål for veilederne.....	32
5.2 Mål for lederne	34
5.3 Mål for brukerne	34
5.3.1 Overordnede målsetninger	38
5.4 Forslag til justeringer	40
LITTERATUR.....	43

Sammendrag

Resymé

På oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet og Nav Oslo følgeevaluerer Proba samfunnsanalyse utprøvingen av metode for behovstilpasset oppfølging. Metoden er utarbeidet av Nav Oslo, i samarbeid med Nav-kontorene i Oslo. Dette er første delrapport i evalueringen. I denne rapporten beskriver vi implementeringen av metoden og vurderer foreløpig måloppnåelse for metoden. Vi finner at metoden er implementert og tatt i bruk av Nav-kontorene som er med i utprøvingen, men at det varierer noe hvordan de ulike delene av metoden er tatt i bruk. Videre tyder evalueringen på at metoden egner seg godt til å identifisere brukere med størst oppfølgingsbehov, og bidrar til tettere oppfølging av brukere med størst oppfølgingsbehov. Det er foreløpig tidlig å vurdere om metoden bidrar til likere oppfølging mellom Nav-kontor og bedre fremdrift i oppfølgingen.

Bakgrunn

Nav Oslo har, i samarbeid med Nav-kontorene i Oslo, utviklet en metode for behovstilpasset oppfølging. Metoden skal danne et felles faglig grunnlag for prioritering av brukere i store porteføljer, og sikre at Nav bruker veiledningsressurser på de brukerne som har størst oppfølgingsbehov. Metoden går ut på at veilederne skal kartlegge seks faktorer som til sammen gir informasjon om brukerens oppfølgingsbehov, og vurdere brukerens oppfølgingsbehov basert på denne informasjonen. Brukere plasseres så i en av fire oppfølgingskategorier. For hver oppfølgingskategori er det foreslått et tidsintervall for hvor ofte Nav skal ta initiativ til samtaler med bruker.

I perioden januar 2025 – juni 2026 prøves metoden ut på alle Nav-kontor i Oslo. Metoden er tatt i bruk av veiledere som følger opp AAP-mottakere over 30 år. Metoden skal etter planen tas i bruk av samtlige veiledere som følger opp brukere over 30 år innen utgangen av 2026.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Nav Oslo har gitt Proba samfunnsanalyse i oppdrag å følgeevaluere utprøvingen. Dette er første rapport i prosjektet – en underveisrapport.

Problemstilling og metode

Den overordnede problemstillingen for evalueringen er: Bidrar metode for behovstilpasset oppfølging til å hjelpe veiledere og ledere i prioriteringsarbeidet; og bidrar metoden til å levere gode og likeverdige tjenester til de som trenger Nav mest?

Vi undersøker følgende underproblemstillinger:

- Hvordan tas metode for behovstilpasset oppfølging i bruk? Hvilke justeringer er det behov for?
- Hvordan fungerer metoden som kartleggings- og prioriteringsverktøy?
- I hvilken grad oppnås målene som er satt for bruk av metoden?

Vi undersøker og vurderer også problemforståelsen som ligger til grunn for utprøvingen, hvordan metoden er implementert, om målene med metoden oppnås, og muligheter for eventuell oppskalering.

Prosjektet er lagt opp som en følgeevaluering. Hovedfokus i underveisrapporten er implementering av metoden. I tillegg vurderer vi om metoden på sikt vil bidra til å nå de målene som er satt. Underveisrapporten er basert på intervjuer med avdelingsledere/teamledere, fagkoordinatorer og veiledere ved fem utvalgte Nav-kontor i Oslo. I tillegg har vi intervjuet ansatte som har vært involvert i utvikling av metoden, og relevante fagpersoner i Arbeids- og

velferdsdirektoratet. Vi har også gjennomført en kort spørreundersøkelse til avdelingsledere ved alle Nav-kontorene i Oslo.

Hovedfunn

Implementering av metoden

Evalueringen viser at metoden i all hovedsak er implementert i Nav-kontorene, men det er noen variasjoner i hvordan de ulike delene av metoden er tatt i bruk.

Ved de fleste kontorene har alle veilederne tatt i bruk samtalemalen. Ved disse kontorene bruker veilederne enten malen aktivt i brukermøtene, eller er bevisste på de temaene som malen inneholder. Ved et av Nav-kontorene har samtalemalen i mindre grad blitt tatt i bruk, og ved et annet Nav-kontor er det hovedsakelig utvalgte veiledere som har tatt den i bruk.

Vår evaluering viser at Nav-kontorene vurderer brukernes oppfølgingsbehov etter de seks faktorene som metoden legger opp til, og at de har kategorisert brukerne i tråd med de fire oppfølgingsløpene. Veilederne beskriver vurderingen av oppfølgingsbehov som en skjønnsmessig og helhetlig vurdering av de ulike elementene i saken, der det sjeldent er én faktor som er utslagsgivende for hvilken oppfølgingskategori veilederne velger. Vi finner at veilederne gjør ganske like vurderinger av oppfølgingsbehov, men at de er usikre på hvordan de skal vektlegge enkelte av de seks faktorene. Det gjelder særlig alder, arbeidsforhold, og barns behov. Noen vektlegger også andre faktorer i kategoriseringen, slik som hvorvidt de erfarer at Nav har relevante tiltak/virkemidler for brukeren og om brukeren tar mye kontakt med Nav. Ulik vektlegging kan føre til ulike vurderinger av oppfølgingsbehov og dermed hvilken oppfølging brukerne får.

Implementeringen av de fire oppfølgingsløpene er foreløpig i en tidlig fase, og vi finner at det varierer i hvor stor grad veilederne følger opp i tråd med de planlagte oppfølgingsløpene. Ved noen av kontorene forteller veilederne at de forsøker å følge opp brukerne i tråd med angitt hyppighet, mens andre forteller at de bruker de beskrevne oppfølgingsløpene som veiledende. De som bruker oppfølgingsløpene veiledende, forteller at de ikke har kapasitet til å følge opp like tett som metoden legger opp til, men at de prøver å følge opp prioriterte brukere tettest. Dette gjelder de veilederne som har de største brukerporteføljene.

Bidrar metoden til å nå målene

Overordnede målsetninger med metoden er at Nav skal sikre gode og likeverdige tjenester, at brukeroppfølgingen blir likere på tvers av Nav-kontor, og at Nav skal gi tettest oppfølging til brukere med størst oppfølgingsbehov. I tillegg er det angitt noen mål for veiledere, ledere og brukere.

Mål for veiledere og ledere:

Metoden skal bidra til trygge medarbeidere som opplever mestring og en mer forutsigbar arbeidshverdag. Dette skal skje ved at veilederne får bedre oversikt over brukerne de har ansvar for å følge opp, og støtte til å prioritere mellom brukere. Arbeidsrettet brukeroppfølging er en svært kompleks oppgave, og trygghet, mestring og forutsigbarhet for veilederne kan trolig ikke løses av denne metoden alene. Evalueringen vår tyder likevel på at metoden bidrar positivt for de fleste av veilederne, særlig når det kommer til å få oversikt over brukerporteføljene og gi støtte i vurderingen av hvilke brukere som skal følges opp tett og hvilke brukere som ikke trenger å følges opp like tett. Rammebetingelser som hvordan Nav-kontorene har organisert brukeroppfølgingen, ser samtidig ut til å ha betydning for hvor god oversikt metoden gir. For eksempel tyder evalueringen på at metoden ikke gir like god oversikt dersom veilederne følger opp brukere med flere ulike ytelser.

Metoden gi lederne bedre grunnlag for å følge opp medarbeiderne. Vi finner at metoden bidrar til å gi lederne bedre oversikt over brukerporteføljene, og et bedre grunnlag for å følge opp medarbeider.

Mål for brukere og overordnet målsetning

Metoden skal bidra til at brukere med størst oppfølgingsbehov får tettest oppfølging. Metoden skal også bidra til forutsigbarhet for brukerne og bedre fremdrift i oppfølgingen. Evaluering tyder på at samtalemalen og vurderingskriteriene er godt egnet til å identifisere brukere med stort oppfølgingsbehov, og at fargekodene bidrar til å synliggjøre brukere med størst oppfølgingsbehov. Videre gir metoden en tydelig føring om at brukere i prioritert kategori skal gis tettest oppfølging, og evalueringen tyder på at metoden bidrar til at disse brukerne får tettere oppfølging nå enn de gjorde tidligere.

Forutsigbarhet for brukerne skal oppnås gjennom planlagte møter og planlagte aktiviteter i aktivitetsplanen, samt lik oppfølging på tvers av kontor. Vårt inntrykk at metoden i varierende, og dels i liten, grad bidrar til forutsigbarhet for brukerne. En utfordring for måloppnåelse på dette punktet er, etter vår vurdering, at målsetningen om forutsigbarhet ikke er godt nok kjent blant de ansatte og det er heller ikke kjent hvordan metoden skal bidra til forutsigbarhet. Målsetningen er ikke beskrevet i metodemateriellet. I tillegg til planlagte møter og planlagte aktiviteter fremstår også kommunikasjon med brukere om Navs vurdering av oppfølgingsbehovet og oppfølgingsløpet, som viktig for å oppnå forutsigbarhet. Vårt inntrykk er at dette ikke har fått stort nok fokus i metoden og utprøvingen.

Det er foreløpig for tidlig å vurdere målsetningen om fremdrift. Intervjuene gir inntrykk av at tettere oppfølging av de prioriterte brukerne kan bidra til bedre fremdrift i disse sakene, men det er uklart om det samme gjelder for de mindre prioriterte brukerne. I metodemateriellet fremgår det ikke hvordan fremdrift skal ivaretas for de mindre prioriterte brukerne. Det er også for tidlig å vurdere hvordan oppfølgingsløpene fungerer, og om metoden vil føre til likere oppfølging. Så langt har vi inntrykk av at oppfølgingsløpene ikke er godt nok implementert til å gi «lik» oppfølging på tvers av kontor. Rammebetingelser som hvor mange brukere veilederne har ansvar for å følge opp, ser ut til å ha betydning for i hvilken grad veilederne har kapasitet til følge opp brukerne i tråd med angitt hyppighet. I tillegg opplever mange veiledere at det er vanskelig å nedprioritere brukere.

Det er også tidlig å vurdere om metoden er et effektivt prioriteringsverktøy. Foreløpig tyder evalueringen på at metoden egner seg godt til å identifisere brukere med størst oppfølgingsbehov, og for mange gir metoden god oversikt over brukerne. Metoden gir også tydeligere føringer om hvilke brukere som skal gis tettest oppfølging og hvilke brukere som ikke skal følges opp like tett. Samtidig tyder evalueringen på at veilederne ikke finner god nok støtte i metoden til hvordan de skal nedprioritere noen brukere. Slik vi forstår det, handler dette først og fremst om at det er vanskelig for veilederne å kommunisere til brukerne at de ikke vil få oppfølging før om noen måneder eller lengre frem i tid.

Våre anbefalinger:

- Målsetningene med metoden bør tydeliggjøres for aktørene som skal ta den i bruk
- Forventinger knyttet til planlagte møter bør tydeliggjøres.
- Kommunikasjonene med brukerne bør få en tydeligere plass i metoden. Nav bør kommunisere tydeligere hvordan de vurderer oppfølgingsbehovet til brukerne og hvordan de ser for seg oppfølgingsløpet fremover.
- Enkelte av vurderingskriteriene bør tydeliggjøres.
- Det bør utdypes hvordan revurderingen av oppfølgingskategori skal foregå
- Kontorene bør fortsette å drøfte bruk av vurderingskriterier og oppfølgingskategori i fellesskap, for å sikre «tilstrekkelig» lik oppfølging
- Det bør vurderes å gi brukere i prioritert kategori en høyere prioritet på tiltak. Begrenset tilgang på tiltak kan være en barriere for å oppnå målsetningen om raskere overgang til arbeid.

1 Innledning

Nav Oslo har utviklet en metode for behovstilpasset oppfølging i Nav. Metoden skal gi prioriteringsstøtte til veiledere, og sikre gode og likeverdige tjenester på tvers av Nav-kontor. Fra januar 2025 – juni 2026 skal alle veiledere som følger opp AAP-mottakere over 30 år, og jobber på Nav-kontor i Oslo, prøve ut metoden. Metoden skal etter planen tas i bruk av alle veiledere som følger opp brukere over 30 år innen utgangen av 2026.

På oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet og Nav Oslo har Proba samfunnsanalyse fått i oppdrag å følgeevaluere utprøvingen av metode for behovstilpasset oppfølging. Dette er første delrapport i evalueringen. I denne rapporten beskriver vi implementeringen av metoden og vurderer om metoden er på vei mot måloppnåelse

Sluttrapporten i prosjektet skal foreligge i juni 2026.

1.1 Bakgrunn

1.1.1 Arbeidsrettet brukeroppfølging i Nav

Nav har ansvar for å tilby arbeidsrettet oppfølging til personer som har behov for bistand til å komme i arbeid eller fortsette i et arbeidsforhold (Nav-loven § 14 a). I Stortingsmelding 33 (2015-2016: 30) «NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet», blir arbeidsrettet brukeroppfølging forstått som «samhandlingen mellom bruker og arbeids- og velferdsforvaltningen som har til formål å understøtte framdriften i den enkeltes prosess mot et mål». Sentrale elementer i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen er blant annet oppfølging/veiledning fra Nav-kontoret, brukermedvirkning, arbeidsrettede tiltak og virkemidler, og samarbeid med relevante aktører (Nav 2025b, Nav 2025f).

Den arbeidsrettede oppfølgingen skal bygge på en individuell kartlegging av brukerens situasjon (Nav-loven § 14 a), og tilpasses brukerens behov, aktiviteter og milepæler (Nav 2025a).

Prioritering i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen

Navs brukere er en heterogen gruppe, med svært ulike livssituasjoner, ressurser, utfordringer og mål (blant annet Nav 2025a, Sadeghi m.fl. 2024, Proba 2024, Andersen og Volckmar-Eeg 2023). Det medfører at oppfølgingsbehovet varierer mye fra bruker til bruker. Noen brukere kan nå sine mål på egenhånd eller med kun litt oppfølging fra Nav, mens andre har sammensatte utfordringer og behov for tett og omfattende oppfølging.

I dag gis det føringer om prioritering av brukere gjennom blant annet Nav-loven (2006, § 14), Mål- og disponeringsbrev (blant annet Nav 2024b og Nav 2025b) og Standard for arbeidsrettet oppfølging (Nav 2025a). Nav-loven (2006 § 14 a) gir alle som henvender seg til Nav-kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, rett til å få vurdert sitte bistandsbehov. Dersom Nav vurderer at en bruker har behov for bistand til å skaffe eller beholde arbeid, har brukeren rett til en plan for hvordan hen skal komme i arbeid (aktivitetsplan) og rett på oppfølging i tråd med sitt bistandsbehov. Basert på opplysninger om brukeres situasjon, plasseres brukere i en «innsatsgruppe» (Nav 2025a). Det finnes til sammen syv innsatsgrupper, hvor hver sier noe om den enkeltes mål og behov for oppfølging. AAP-mottakere, som denne rapporten primært omhandler, har blitt vurdert av Nav til å ha innsatsgruppe «Trenger veiledning, nedsatt arbeidsevne – skaffe arbeid» eller «Trenger veiledning, nedsatt arbeidsevne – beholde arbeid».

Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) har utviklet en Standard for arbeidsrettet oppfølging som skal sikre etterlevelse av lovverk og rutiner for Nav-loven § 14 a. Standarden beskriver hvordan den arbeidsrettede brukeroppfølgingen i Nav skal være.

I de årlige Mål- og disponeringsbrevene som Arbeids- og velferdsdirektoratet sender til Nav Fylke/region defineres det hvilke brukergrupper som skal prioriteres for arbeidsrettet oppfølging i Nav. I Mål- og disponeringsbrevene for 2024 og 2025 fremgår det at ungdom, personer med nedsatt arbeidsevne, innvandrere fra landgruppe 3, og langtidsledige, skal prioriteres for arbeidsrettet oppfølging og arbeidsmarkedstiltak (Nav 2024, Nav 2025b).

Nav-kontorene har ansvar for å omsette føringene for prioritering av brukere i praksis, og for å disponere oppfølgingsressursene riktig slik at de kan møte brukernes ulike oppfølgingsbehov. Dette skjer dels gjennom organisering av oppfølgingsarbeidet ved Nav-kontoret, og dels gjennom de prioriteringene som veilederne gjør i det løpende oppfølgingsarbeidet. Veilederne får tildelt et visst antall brukere (en portefølje) som de har ansvar for å følge opp. Det kan variere hvor mange brukere veilederne har ansvar for, avhengig av blant annet kjennetegn ved brukerne og ressursituasjonen ved Nav-kontoret.

Behov for prioriteringsstøtte i store porteføljer

Nav Oslo har erfart at de nevnte føringene ikke er tilstrekkelige for å gjøre kvalifiserte vurderinger av hvem som har behov for tett oppfølging når brukerporteføljene er store. De erfarer også at prioriteringen av brukere i for stor grad er overlatt til den enkelte veileder. Med knappe oppfølgingsressurser og store brukerporteføljer, har de erfart at oppfølgingen blir for lite målrettet, herunder at veilederne ofte følger opp de brukerne som selv som tar kontakt, og at brukere med størst oppfølgingsbehov ikke får god nok oppfølging. Videre har de erfart at kvaliteten og systematikken i oppfølgingsarbeidet har variert for mye mellom Nav-kontor og mellom veiledere. Med innføringen av ungdomsgarantien i 2023, har også oppfølgingsressursene for brukere over 30 år blitt knappere.¹

Med knappe oppfølgingsressurser er det særlig viktig å gi veilederne gode verktøy som bidrar til at Nav lykkes med å gi tett oppfølging til de brukerne som trenger det mest. På bakgrunn av dette har Nav Oslo, i samarbeid med Nav-kontorene i Oslo, utviklet en metode for prioritering av brukere i store porteføljer. Metoden skal danne et felles faglig grunnlag for prioritering i store porteføljer,² og sikre at Nav bruker veiledningsressurser på de som trenger mest oppfølging. Metoden går ut på at veilederne skal kartlegge seks faktorer som til sammen skal gi informasjon om brukerens oppfølgingsbehov. Brukere blir så plassert i en av fire oppfølgingskategorier. For hver oppfølgingskategori er det foreslått et intervall for hvor ofte Nav skal ta initiativ til samtaler med bruker.

1.2 Utvikling av metode for behovstilpasset oppfølging

Vinteren 2024 etablerte Nav Oslo en prosjektgruppe bestående av representanter fra Nav Oslo, Nav Sagene og Nav Grorud. Prosjektgruppen fikk i oppdrag å utvikle en metode for prioritering av brukere i store porteføljer. Representanter fra Nav Sagene og Nav Grorud hadde ansvar for å utarbeide en skisse til metoden. Dette arbeidet innebar å utvikle en «prioriteringsveileder» som beskriver hvordan vurderingen av brukernes oppfølgingsbehov skal foregå og hvordan veilederne skal prioritere intensitet og innsats i brukeroppfølgingen. De utarbeidet også støttemateriell til ledere og fagansvarlige, som beskriver hvordan metoden skal implementeres i Nav-kontorene. Videre ble det etablert en arbeidsgruppe bestående av

¹ Ungdomsgarantien i Nav innebærer at veiledere som følger opp brukere over 30 år har fått større porteføljer (Nav 2025 c)

² Nav Oslo har definert store porteføljer som porteføljer med 80 brukere eller mer.

representanter fra Nav Oslo, Nav Nordstrand, Nav Stovner og Nav Grorud, som fikk i oppdrag å utvikle en samtalemal til kartlegging.

Metodeskissen ble så videreutviklet i prosjektgruppen gjennom våren 2024. Dette arbeidet innebar blant annet å diskutere og vurdere metodeskissen, vurdere hvordan Navs tekniske løsninger kan brukes i prioriteringsarbeidet, vurdere (mulige) implikasjoner av metoden, og vurdere alternative løsninger.

1.2.1 Utprøving av metoden

Metoden er utviklet for å tas i bruk på alle store porteføljer med brukere over 30 år som skal ha arbeidsrettet oppfølging. Fra januar 2025 ble metoden tatt i bruk av alle veiledere som følger opp AAP-mottakere over 30 år på Nav-kontor i Oslo. I kapittel 4 beskriver vi hvordan implementeringen har foregått. Innen utgangen av 2026 skal metoden tas i bruk av alle veiledere som følger opp brukere over 30 år i Oslo.

Implementeringen av metoden er organisert som en utprøving. Det innebærer at det er lagt opp til erfaringsutveksling og mulighet til å gjøre justeringer underveis. Gjennom utprøvingen skal det blant annet gjennomføres flere samlinger med alle Nav-kontorene i Oslo, der aktørene kan dele erfaringer og gi tilbakemelding til prosjektgruppen. Utprøvingen foregår i perioden januar 2025 – juni 2026, og følgeevalueres av Proba. Dette er en underveisrapport i forbindelse med følgeevalueringen.

Høsten 2024 ble det også pekt ut to pilotkontorer, Nav Nordstrand og Nav Stovner. Disse kontorene tok i bruk metoden i desember 2024, noe tidligere enn de øvrige kontorene. Prosjektgruppen har jevnlig teams-møter med pilotkontorene, for å få kunnskap om erfaringer med metoden og implementeringen.

1.3 Problemstillinger

Den overordnede problemstillingen for evalueringen er: *Bidrar metode for behovstilpasset oppfølging til å hjelpe veiledere og ledere i prioriteringsarbeidet; og bidrar metoden til å levere gode og likeverdige tjenester til de som trenger Nav mest?* Vi undersøker følgende underproblemstillinger:

- Hvordan tas metode for behovstilpasset oppfølging i bruk? Hvilke justeringer er det behov for?
- Hvordan fungerer metoden som kartleggings- og prioriteringsverktøy?
- I hvilken grad oppnås målene som er satt for bruk av metoden?

Vi undersøker og vurderer også *problemforståelsen* som ligger til grunn for metoden, *implementeringen* av metoden, *måloppnåelse* og muligheter for eventuell *oppskalering*.

2 Metode

Prosjektet er lagt opp som en følgeevaluering i tre faser. fase 1 satte vi oss inn i metoden og undersøkte hvordan metoden er tenkt å virke.. I fase 2 undersøker vi implementeringen av metoden og foreløpig måloppnåelse. Fase 3 vil handle om virkninger av metoden og måloppnåelse.

Evalueringen er teoribasert (Lervåg 2021). Det innebærer at evalueringen er basert på en gjennomarbeidet «teori» for hva metoden går ut på og de antatte sammenhengene mellom metode og mål. Teorien beskrives og konkretiseres gjennom en virkningskjede (se kapittel 3.2). Virkningskjeden vil danne utgangspunkt for den videre evalueringen, og vil oppdateres underveis.

Dette er første delrapport – underveisrapport - i prosjektet. Underveisrapporten er basert på data samlet inn i fase 1 og 2. I rapporten beskriver vi implementeringen av metoden, og vurderer om metoden bidrar til måloppnåelse.

2.1 Datakilder

2.1.1 Fase 1: Innledende intervjuer og dokumentgjennomgang

Innledningsvis i prosjektet gjennomførte vi intervjuer med ansatte som har vært involvert i utvikling av metoden. Formålet med disse intervjuene var å få kunnskap om utvikling av metoden, antatte virkninger mellom metoden og målsetningene, og foreløpige erfaringer med implementering av metoden. Vi gjennomførte også et intervju med relevante fagpersoner i AVdir. Formålet med dette intervjuet var blant annet å få kunnskap om behovet for en slik metode på nasjonalt nivå, synspunkter på metoden, og oversikt over andre nasjonale oppfølgingsverktøy. Vi gjennomførte totalt tre innledende intervjuer.

I tillegg har vi gjennomgått relevante dokumenter knyttet til metoden.

Basert på disse datakildene har vi utarbeidet virkningskjede som tydeliggjør og operasjonaliserer de tenkte sammenhengene mellom metoden og målsetningen. Denne beskriver vi nærmere i kapittel 3.2.

2.1.2 Fase 2: Datainnsamling i Nav-kontor

Intervjuer i Nav-kontor

Den primære datakilden i fase 2 er intervjuer med ansatte ved fem utvalgte Nav-kontor i Oslo.

Ved hvert av Nav-kontorene har vi gjennomført et individuelt intervju med avdelingsleder for AAP-området, og et gruppeintervju med veiledere som har tatt i bruk metoden. Ved fire av kontorene intervjuet vi også fagkoordinator for AAP eller fagressurs helse. Vi har til sammen intervjuet fem avdelingsledere/teamledere, tre fagkoordinatorer og 20 veiledere. I rapporten referer vi til avdelingsledere, teamleder og fagkoordinatorer som «ledere».

Intervjuene ble gjennomført i perioden juni – august 2025, ca. fem-syv måneder etter at samtalemalen ble tatt i bruk og to - tre måneder etter at prioriteringsveilederen ble tatt i bruk. Vi besøkte alle Nav-kontorene, og gjennomførte intervjuene fysisk.

Formålet med intervjuene i fase 2 har vært å innhente erfaringer med implementering av metoden, synspunkter på og erfaringer med metoden, og en foreløpig vurdering måloppnåelse.

I intervjuene med avdelingsledere/fagkoordinatorer, har vi blant annet spurt om:

- Organiseringen av kontoret og oppfølgingen av AAP-mottakere
- Behovet for metoden
- Hvordan de har gått frem på kontorene for å implementere metoden
- Status for implementering, og hvordan de ulike delene av metoden er tatt i bruk
- Erfaringer med metoden
- Hva metoden bidrar til for veiledere, ledere og brukere
- Om metoden er egnet til å oppnå målsetningene som er satt for metoden.

I intervjuene med veiledere, har vi blant annet spurt om:

- Behovet for metoden
- Hvordan de ulike delene av metoden er tatt i bruk
- Erfaringer med metoden
- Hva metoden bidrar til for veiledere, ledere og brukere
- Om metoden er egnet til å oppnå målsetningene som er satt for metoden.

En sentral del av gruppeintervjuet med veilederne tok utgangspunkt i vignetter, altså beskrivelser av fiktive brukere. Med utgangspunkt i vignettene spurte vi hvordan veilederne ville gått frem for å kartlegge brukeren, hvordan de ville vurdert og vektlagt de seks faktorene som skal ligge til grunn for vurderingen av oppfølgingskategori, hvilke oppfølgingskategorier de mener brukeren tilhører og hvorfor. Videre ba vi dem diskutere den videre oppfølgingen av brukerne, hva som skulle til for å endre kategori, og om de har relevante tiltak og virkemidler.

Formålet med å bruke vignetter har vært å få kunnskap om hvordan veilederne bruker metoden, herunder hvordan vurderingen og kategoriseringen foregår i praksis, og hvordan brukeroppfølgingen foregår. Vignettintervjuene gir også grunnlag for å sammenligne praksis, og for å fange opp eventuelle variasjoner mellom kontorene og/eller veilederne.

Vi utviklet til sammen tre vignetter/fiktive brukere. Vignettene er utarbeidet på bakgrunn av informasjon innhentet i fase 1 og vår kunnskap om Navs brukere. I kapittel 4.4 beskriver vi vignettene, og hvordan veilederne ville kategorisert disse.

Valg av Nav-kontor:

De fem kontorene er valgt ut med tanke på å få variasjon i størrelse, organisering og demografi, samt variasjon i rammebetingelser som porteføljestørrelse og organisering. Dette var viktig med tanke på å belyse hvordan metoden fungerer i ulike kontekster og ved ulike rammebetingelser. I figur 1 nedenfor er en oversikt over de mest sentrale kjennetegnene ved de fem kontorene som deltok i intervjuundersøkelsen.

Figur 1: Kjennetegn ved de utvalgte Nav-kontorene³

Kontor	Størrelse	Organisering	Kjennetegn ved brukere	Antallet brukere per veileder (porteføljestørrelse)
Kontor A	Stort kontor	Spesialisert organisering	Variert demografi	110-140
Kontor B	Stort kontor	Spesialisert organisering	Variert demografi	160-200
Kontor C	Stort kontor	Spesialisert organisering	Variert demografi. Høy andel brukere med innvandrerbakgrunn	160-240
Kontor D	Stort kontor	Helhetlig oppfølging	Variert demografi. Høy andel brukere med innvandrerbakgrunn	85 -100
Kontor E	Mellomstort kontor	Spesialisert organisering	Variert demografi. Høy andel brukere med innvandrerbakgrunn.	90 - 140

Spesialisert organisering betyr at veiledernes porteføljer er inndelt etter ytelse, det innebærer at veilederne vi har intervjuet «kun» har AAP-mottakere i sine porteføljer. Helhetlig organisering betyr at veilederne følger opp brukere på alle ytelser og med alle innsatsbehov, det vil si at veilederne har brukere med både AAP, økonomisk sosialhjelp, dagpenger eller ingen ytelser i sine porteføljer. Brukerne bytter altså ikke veileder dersom ytelsen endrer seg.

I tillegg til kjennetegnene nevnt i Figur 1 var kontorene også ulikt organisert i forholdet til kartleggingen som gjøres i forbindelse med søknad om AAP. Ved noen av Nav-kontorene er alle veilederne involvert i den innledende kartleggingen. Det innebærer at veiledere har ansvar for å kartlegge brukere som de vil komme til å ha ansvar for å følge opp i AAP-løpet. Andre kontor har egne veiledere som gjennomfører den innledende kartleggingen, mens det er andre som følger opp gjennom AAP-løpet. Et kontor hadde også egne veiledere som fulgte opp AAP-mottakere med arbeidsgivere.

Spørreundersøkelse

Etter at intervjuene var gjennomført sendte vi ut en kort spørreundersøkelse til alle Nav-kontorene i Oslo. Formålet med spørreundersøkelsen var å innhente erfaringer fra alle involverte Nav-kontor, og dermed få kunnskap om implementering av metoden fra et større antall Nav-kontorer enn det vi kan dekke gjennom intervjuene. I undersøkelsen har vi blant annet spurt om

- status på implementering av metoden
- hvordan Nav-kontorene har gått frem for å implementere metoden
- erfaringer med de ulike delene av metoden
- behovet for metoden
- Vurdering av metoden/foreløpig måloppnåelse

Undersøkelsen ble sendt til avdelingsledere for AAP-området ved hvert Nav-kontor i Oslo. I e-posthenvendelsen ba vi om at undersøkelsen besvares av den personen på ledernivå (avdelingsleder/teamleder/fagleder o.l.) som har best kjennskap til implementering og bruk av metode for behovstilpasset oppfølging. Dersom dette ikke var personen som mottok undersøkelsen, ba vi om at den ble videresendt til riktig person. Undersøkelsen ble sendt ut på e-post via programmet Survey Xact. Det ble sendt to påminnelser om undersøkelsen.

Undersøkelsen ble sendt til 15 personer/Nav-kontor. 12 har besvart undersøkelsen. Ettersom det er få respondenter, omtaler vi resultatene fra spørreundersøkelsen kvalitativt.

³ Antallet brukere per veileder oppgitt i figur 1, er basert på opplysninger fra veilederne vi intervjuet om hvor mange brukere de på intervjuetidspunktet hadde ansvar for å følge opp.

3 Metode for behovstilpasset oppfølging

3.1 Hovedelementer i metode for behovstilpasset oppfølging

Metoden går, som nevnt over, ut på at veilederne skal kartlegge seks faktorer som til sammen gir informasjon om brukerens oppfølgingsbehov, og vurdere brukerens oppfølgingsbehov ut fra disse. Brukerne plasseres så i en av fire oppfølgingskategorier. For hver oppfølgingskategori er det angitt hvor ofte Nav skal ta initiativ til samtaler med bruker.

Metoden består av en «samtalemal til kartlegging» og en «veileder for behovstilpasset oppfølging». I tillegg er det utarbeidet støttemateriell til ledere og fagansvarlige. Nedenfor gir vi en beskrivelse av samtalemalen, veileder for behovstilpasset oppfølging, og støttemateriell til ledere. Dokumentene er ikke offentlig tilgjengelige. For å gi et så godt bilde av dokumentene som mulig, har vi lagt beskrivelsen tett opp til formuleringer og beskrivelser slik de fremgår i dokumentene. Vi har ikke lagt forklaringer, utover det som fremgår av dokumentene.

3.1.1 Samtalemal til kartlegging

Samtalemalen er et støtteverktøy, og skal sikre at veileder har tilstrekkelig kjennskap til de seks faktorene når de skal vurdere videre oppfølgingsløp (Nav udatert, a)

Samtalemalen inneholder en kort beskrivelse av hvordan malen skal brukes og hva som er målet med samtalen. Det fremgår at målet med samtalen er å kartlegge brukeren etter de seks faktorene, og gi grunnlag til å vurdere hvor tett oppfølging brukeren skal ha. Det anbefales at veileder sjekker relevante fagsystemer i forkant av samtalen, og vurderer hvilke temaer det er nødvendig å gå i dybden på og hvilke temaer det ikke er nødvendig å stille spørsmål om. Det presiseres at samtalemalen er et støtteverktøy, og at veiledere må vurdere hvilke temaer som er relevante. Videre fremgår det at samtalemalen også skal brukes som mal for kartleggingsreferat. Veilederne skal oppsummere relevant informasjon i samtalemalen, og lime dette inn som referat i fagsystemet Modia.⁴

Samtalemalen består 12 temaer. For hvert tema er det lagt inn hjelpespørsmål og en kort forklaring av formålet med spørsmålene. Temaene i malen er:

- Innledning
- Nåsituasjonen
- Arbeidsforhold
- Arbeidserfaring og jobbønsker
- Utdanning
- Tiltakshistorikk
- Helse, behandling og livssituasjon
- Familie og nettverk
- Bolig og økonomi
- Nasjonalitet og språk (hvis aktuelt)
- Digitale ferdigheter (hvis aktuelt)
- Annet

⁴ Modia er et fagsystem i Nav. Det brukes til arbeidsrettet oppfølging og digital dialog mellom Nav og brukerne.

Nedenfor følger to utdrag fra samtalemalen. Disse viser hvordan samtalemalen er bygd opp, med tema, hjelpespørsmål og formål:

Figur 2 Utdrag fra samtalemal til kartlegging

Tema	Hjelpespørsmål	Formål/Sjekk følgende:
Innledning: Du møter som avtalt til kartleggingssamtale på Nav, da du har søkt/ fått innvilget arbeidsavklaringspenger. Du viser legitimasjon, og vi går igjennom din kontaktinformasjon.	<i>«For din egen sikkerhet må jeg stille deg noen spørsmål for å være sikker på at jeg snakker med riktig person»</i> Still kontrollspørsmål	Eks på standardtekst i samtalerreferat PS: Husk å ha brukers CV fremme under samtalen
Nåsituasjon	<i>Kan du si litt om hvordan du opplever din nåsituasjon?</i>	-Avklar brukers motivasjon og behov -Er det noe i brukers situasjon som kartleggingen skal fokusere på?
Arbeidsforhold	- Har du en arbeidsgiver? Hvis ja, hva slags arbeidsoppgaver består jobben din av? -Er planen at du skal tilbake til din nåværende stilling? -Hvordan er relasjonen og dialogen mellom	Bli kjent med om det er aktuelt for bruker å gjenoppta sin jobb på et tidspunkt, evt når. Tidlig avdekke om det kan være aktuelt med tilrettelegging eller tiltak for å komme tilbake til sin stilling.

Figur 3 Utdrag fra samtalemal til kartlegging

Familie og nettverk	Kan du si litt om din familiesituasjon? Er det noe i din familiesituasjon som har betydning for din mulighet til å delta i behandling, jobb, aktivitet eller oppfølging fra NAV/andre? F.eks barnepass eller sykdom i nær relasjon Nettverk: annet nettverk?	Sjekk ut om det er noe ved brukers situasjon som står i veien for å være aktiv jobbsøker. Sjekk ut om det er noe som må ivaretas, ref. barneperspektivet. Sjekk ut om det er noe i nettverket (Venner, miljø) som kan påvirke mulighet for jobb eller aktivitet
Bolig og økonomi	Hvordan er din økonomiske situasjon? Arbeidsinntekt? Ytelser? Gjeld? Utgifter? Bolig: Eier, leier, kollektiv, planer om flytting?	-Sjekk ut om økonomi står i veien for å søke jobb -Sjekk ut om bruker har behov for økonomisk hjelp -Sjekk ut om det er forhold ved brukers bosituasjon som kan påvirke muligheten for å få/stå i jobb.
Nasjonalitet og språk (hvis aktuelt)	-Botid i Norge? -Familiegjenforening, flyktning, arbeid?	-Kan bruker lese og skrive på eget morsmål? - språk oppført i CV?

På slutten av samtalemalen er det foreslått noen oppsummeringspunkter:

- Oppsummer mål som har kommet frem og oppdater aktivitetsplan
- Oppsummer det viktigste som har kommet frem i kartleggingen og som er relevant for videre oppfølgingsløp
- basert på en vurdering av faktorene, si litt om videre oppfølging fra Nav
- Når blir neste oppfølgings-/møtepunkt
- Innkall til nytt møte med Nav ved behov

3.1.2 Veileder for behovstilpasset oppfølging

Veileder for behovstilpasset oppfølging (prioriteringsveilederen) gir en beskrivelse av metode for behovstilpasset oppfølging, og skal være en støtte for veilederne som skal ta i bruk metoden (Nav 2025d). Prioriteringsveilederen inneholder en beskrivelse av overordnet mål med metoden (se kapittel 3.2), en beskrivelse av de seks faktorene som skal ligge til grunn for vurderingen av brukernes oppfølgingsbehov, og en beskrivelse av fire oppfølgingsløpene som brukerne kan gis.

Faktorer i prioritering:

Nedenfor følger en beskrivelse av de seks faktorene, med utgangspunkt i hvordan disse er beskrevet i prioriteringsveilederen. Et viktig prinsipp i metoden er at de seks faktorene skal ses i sammenheng, og at brukernes situasjon skal vurderes helhetlig.

Alder

Nav skal prioritere oppfølging utfra alder. I prioriteringsveilederen begrunnes dette med at yngre voksne har mulighet til et lengre arbeidsliv, og at det også er viktig med tanke på å barneperspektivet. Prioriteringen er ment å være en sikkerhet for at yngre brukere, med en eller flere faktorer som kan føre til utenforskap, får tett oppfølging mot arbeid og selvhjelpenhet.

I veilederen skilles det mellom aldersgruppen 30-40 år, 40-59 år og over 60 år. Det fremgår at brukere i aldersgruppen 30-40 år skal prioriteres, og at denne gruppen bør vurderes mellom «prioritert oppfølging» og «ordinær oppfølging» (se beskrivelse av oppfølgingsløpene nedenfor). Brukere i aldersgruppen 40-59 år skal vurderes mellom «ordinær oppfølging» og «forenklet oppfølging». I enkelte tilfeller kan brukere i denne aldersgruppen vurderes mot «prioritert oppfølging». Videre fremgår det at Nav skal bruke mindre oppfølgingsressurser på brukere over 60 år, og at denne gruppen primært skal gis «samtaler ved behov». Nav skal håndtere løpende henvendelser som kommer inn og avtale møter ved behov. Det skal ikke settes opp planlagte møter frem i tid for denne aldersgruppen. Hvis noen i denne gruppen ønsker arbeid, havner de i prioritert oppfølging.

Arbeidsforhold

Nav skal prioritere ulikt mellom brukere som har et arbeidsforhold og brukere som ikke har et arbeidsforhold. Dette begrunnes med at arbeidsgiver har hovedansvar for sine ansatte, og at Nav skal ha forventninger til at arbeidsgiver følger opp ansatte som er ute av sin ordinære stilling, helt eller delvis grunnet sykdom.

Nav skal prioritere oppfølging av brukere uten arbeidsforhold. Det fremgår av prioriteringsveilederen at oppfølgingsintervallet skal «gjenspeile dette», og ses i sammenheng med andre faktorer som alder, utdanning og stønadshistorikk. Brukere med arbeidsforhold skal gis laveste prioritet. I slike saker skal Nav primært følge opp det medisinske, og påse at nødvendig dokumentasjonen er på plass. Ved behov kan Nav bistå arbeidsgiver i oppfølgingen av den ansatte. Brukere som har et arbeidsforhold, men ikke skal tilbake til samme arbeidsgiver, skal gis samme oppfølging som brukere uten arbeidsforhold.

Utdanning og arbeidsforhold

Nav skal prioritere oppfølging av brukere uten utdanning og med lite arbeidserfaring. Dette begrunnes med at manglende utdanning og erfaring kan øke sannsynligheten for et lengre oppfølgingsløp i Nav. Dersom en bruker har høyere utdanning og arbeidserfaring, må veileder vurdere om utdanning og/eller erfaring kan benyttes i den situasjonen som bruker er i.

Stønads og tiltakshistorikk

Nav skal prioritere oppfølging av brukere som har hatt flere avbrudd i arbeidslivet, og som i disse periodene har mottatt tjenester eller stønader/ytelser fra Nav. Nav skal også prioritere brukere som tidligere har hatt avbrudd på tiltak. Ved tidligere avbrudd på tiltak, må det

undersøkes hva som er årsaken avbrudd. Det er ikke oppgitt noen begrunnelse for denne faktoren i veilederen.

Sosiale forhold og barn

I saker med barn skal barnets situasjon alltid kartlegges. Hensynet til barn og andre sosiale forhold må ses i sammenheng med de øvrige faktorene, og kan bidra til å vurdere en forsterket oppfølging. Det er ikke oppgitt noen begrunnelse for denne faktoren i veilederen, eller beskrivelse av når sosiale forhold og barn tilsier forsterket oppfølging. Det vises til «Veileder for barnets beste» (Nav udatert, b).

Type behandling og behandlingsløp

Nav kan prioritere ned oppfølgingen av brukere som er i et lengre behandlingsløp, som ikke kan kombineres med arbeidsrettet aktivitet. I slike situasjoner kan bruker gis «samtaler ved behov». I saker hvor behandlingsløpet er uklart, må dette avklares før det vurderes hvilket oppfølgingsløp bruker faller inn under. Det er ikke oppgitt noen begrunnelse for denne faktoren i veilederen, eller beskrivelse av når et oppfølgingsløp anses som uklart.

De fire oppfølgingsløpene

Metoden angir fire mulige oppfølgingsløp (Nav 2025d). Prioriteringsveilederen inneholder en kort beskrivelse av de fire oppfølgingsløpene. Beskrivelsen gir informasjon om hvor ofte Nav skal ta initiativ til oppfølging innenfor hver av oppfølgingskategoriene, samt eksempler på aktuelle brukere til hvert av oppfølgingsløpene:

Prioritert oppfølging (fargekode oransje): Innebærer regelmessige oppfølgingssamtaler, eksempelvis hver tredje måned. Aktuelle brukere til dette oppfølgingsløpet er brukere uten arbeidsforhold, brukere som er i uklare behandlingsløp, har stønadshistorikk og lite tilknytning til arbeidslivet. Disse brukerne kan ha en uavklart situasjon som må avklares.

Ordinær oppfølging (fargekode blå): Innebærer statusamtaler, eksempelvis hver sjette måned. Brukerne skal få støtte til å ta mer ansvar for egen prosess. Det presiseres at Nav har tillit til at brukeren har kontroll på situasjonen sin (behandling, tiltaksløp av kortere varighet), og har kun behov for statusamtaler.

Forenklet oppfølging (fargekode turkis/lysblå): Innebærer kontrollsamtaler, eksempelvis en gang i året. Aktuelle brukere for dette oppfølgingsløpet er brukere som har arbeidsgiver og som fortsatt har 100 prosent permisjon fra sitt arbeid og brukere med lange behandlingsløp. Det presiseres at Nav må initiere samtale når lengre tiltaksløp (over 6 måneder) går mot slutten.

Samtaler ved behov (fargekode gul): Innebærer samtaler ved behov. Aktuelle brukere er personer over 60 år med arbeidsforhold, og brukere som har en arbeidsgiver og jobber gradert.

I prioriteringsveilederen presiseres det at oppfølgingsbehovet til den enkelte bruker kan endre seg.

3.1.3 Støtttemateriell til ledere og fagressurser

Det er utviklet støtttemateriell til ledere og fagressurser (Nav 2025e). I støtttematerialet beskrives noen sentrale prinsipper i metoden, og forventinger til veiledere og ledere. Blant annet fremheves det flere steder at «oppfølgingsløpene handler om når Nav skal ta initiativ til samtale», og det presises at det forventes at brukerne følges opp i henhold til angitt hyppighet i oppfølgingsløpene. Videre presiseres det at det oppfølgingsløpene sier noe om oppfølgingsbehov og møtefrekvens, men ikke fanger opp saksbehandlingsfrister. Hvert kontor må sikre gode rutiner for å fange opp saksbehandlingsfrister.

Videre gis det anbefalinger til implementering av metoden. Det anbefales at tidligere fargekoding fjernes, at det settes av nok tid til å gjennomgå porteføljene, og at metoden drøftes i plenum. I tillegg presiseres det at lederstøtte er viktig for implementeringen.

Til slutt angis det noen gevinster for leder, avdelingen og kontoret. Det fremgår at fargekodene skal gi leder bedre oversikt over hvor mange brukere som skal prioriteres, og hvor mange brukere som ikke har fått sitt behov vurdert. Metoden skal også gjøre det lettere for ledere, og veiledere, å følge opp at de prioriterte brukerne har planlagt møte.

Det presiseres at brukere som tar kontakt skal få svar innenfor gjeldende frister, men at det i kommunikasjon med disse blir viktig å prøve å avtale møter frem i tid. Brukere skal ikke avvises, eller få til svar at de ikke er prioritert. Det påpekes at «prioritering handler ikke om hvordan vi skal håndtere henvendelser som kommer inn til Nav, men det handler om hvordan og hvem Nav initierer samtaler med».

3.2 Målsetninger med metoden og virkningskjede

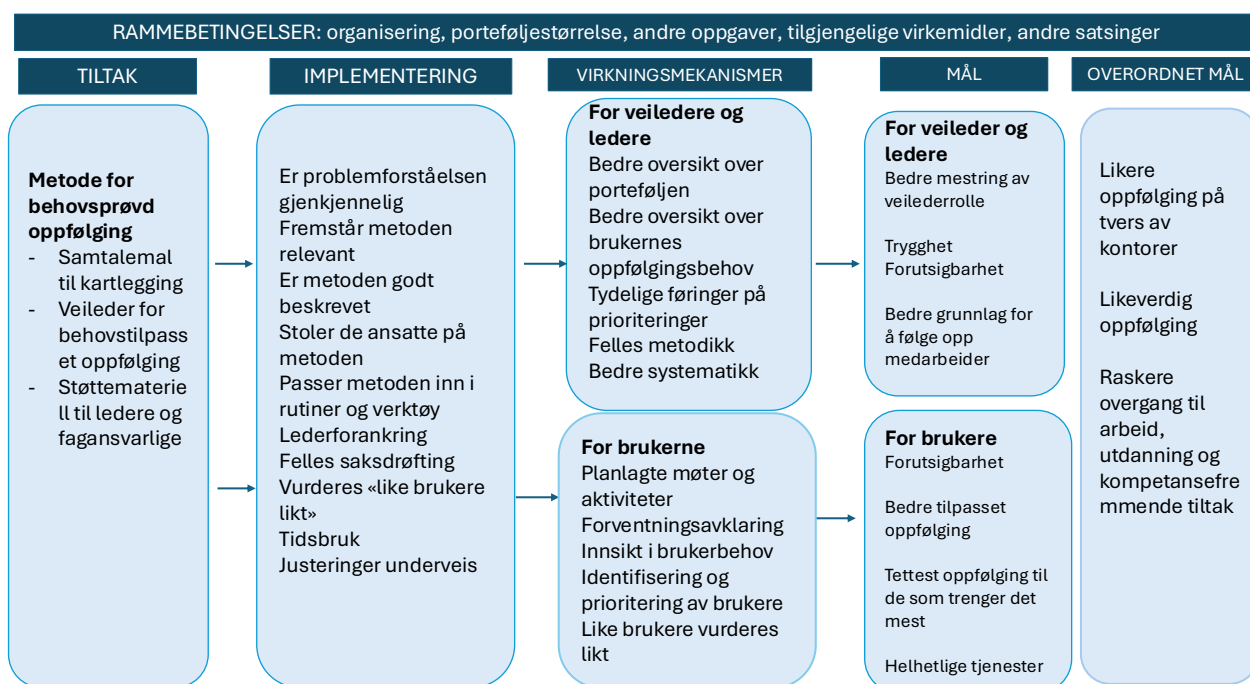
Overordnede mål med metoden er at Nav skal sikre gode og likeverdige tjenester, at brukeroppfølgingen skal bli likere på tvers av Nav-kontor, og at Nav skal gi tettest oppfølging til de med størst oppfølgingsbehov. I veileder for behovstilpasset oppfølging er målsetningene formulert slik (Nav 2025d):

Prioriteringsveilederen skal danne et felles faglig utgangspunkt for prioriteringer, og sikre at vi benytter veiledningsressurser mot de som er trenger mest oppfølging. Målet er likeverdige tjenester og raskere tilbud om arbeid, utdanning eller kompetansefremmende tiltak, samt økonomisk sikring, som en del av et helhetlig oppfølgingsarbeid.

Ifølge prosjektgruppen skal metoden også gi forutsigbarhet for brukerne, trygge medarbeidere som opplever mestring og en mer forutsigbar arbeidshverdag, samt gi avdelingsledere et bedre grunnlag for oppfølging av sine medarbeidere.

Basert på innledende intervjuer med ansatte som har vært involvert i utviklingen av metoden, har vi utarbeidet en virkningskjede som tydeliggjør og operasjonaliserer den tenkte sammenhengen mellom metoden og målsetningen. Nedenfor utdyper vi de ulike elementene i metoden, og de antatte sammenhengene mellom metode og mål. Virkningskjeden vil danne utgangspunkt for evalueringen, og skal oppdateres i sluttrapporten.

Figur 4 Virkningskjede for til metoden



Tiltaket er her «metode for behovstilpasset oppfølging i Nav».

Implementering: Implementering kan forstås som en prosess (Rogers 2003, Rønning 2021), og handler her om å ta i bruk en ny metode som skal gi endringer i veiledernes arbeidspraksis. En forutsetning for å oppnå målsetningene med metoden er at metoden implementeres og tas i bruk slik den er tenkt, og at veiledernes praksis er lik på tvers av Nav- kontor. Implementeringskvaliteten kan påvirkes av en rekke ulike faktorer. En viktig faktor for god implementering er at aktørene kjenner seg igjen i problemforståelsen som ligger til grunn for metoden og at metoden fremstår relevant for å løse disse. Implementeringskvalitet handler også om *hvordan* metoden tas i bruk. For at metoden skal fungere etter hensikten, og føre til likere oppfølging i Nav, er det viktig at metoden implementeres og tas i bruk på lik måte i kontorene. For å oppnå dette må metoden blant annet være godt beskrevet, være forståelig for veilederne, og passe inn i deres arbeidshverdag.

Virkningsmekanismer og mål: Virkningsmekanismer kan forstås som resultater og virkninger for metoden på kort sikt. Disse må være på plass for at de mer langsiktige målene skal kunne realiseres. Vår beskrivelse av virkningsmekanismene er utledet på bakgrunn av intervjuer med personer som har utviklet metoden og gjennomgang av skriftlig metodemateriell.

Til sammen er det definert noen overordnede målsetninger for metoden, samt noen målsetninger for henholdsvis veiledere, ledere og brukere. Noen av målsetningen er beskrevet i Veileder for behovstilpasset oppfølging og Støttmaterie ll for ledere og fagressurser. Enkelte av målsetningene er ikke beskrevet i metodemateriellet, men representanter for prosjektgruppen har beskrevet dem i intervju.

For å evaluere måloppnåelse, må vi først vurdere om metoden implementeres og fungerer slik den er tenkt og om virkningsmekanismene er til stede. Vurderinger av virkningsmekanismer og mål for veiledere og ledere, vil være basert på disse aktørenes erfaringer med metoden. For å vurdere mål for brukerne og overordnede mål vil vi primært basere oss på Nav-ansattes vurderinger metoden, herunder om virkningsmekanismene er til stede, og om disse indikerer at metoden bidrar til disse målene. I kapittel 5 utdyper og drøfter vi om metoden så langt ser ut til å bidra til måloppnåelse. Vi belyser også forhold ved implementeringen som kan antas å ha betydning for måloppnåelse.

Rammebetingelser: Rammebetingelser som kontorstørrelse, organisering av oppfølgingen på Nav-kontoret, porteføljestørrelse og kjennetegn ved brukerne, kan ha betydning implementeringen av metoden og måloppnåelse. Rammebetingelsene er også viktig med tanke på vurdering av oppskalering. I prosjektet skal vi drøfte mulige implikasjoner for tjenesteutvikling på nasjonalt nivå, herunder om og hvilke deler som kan overføres til andre deler av landet. Dette vil primært være et tema i sluttrapporten. I denne rapporten belyser vi hvordan implementeringen fungerer under ulike rammebetingelser, og foreløpige erfaringer med metoden i ulike kontekster.

Avgrensning: Vi kan ikke måle langsiktige effekter av at metoden tas i bruk, eller om kvaliteten i oppfølgingen generelt blir bedre. Innenfor prosjektets rammer studerer vi ikke *innholdet* i oppfølgingen i detalj, men undersøker erfaringer med metoden.

4 Implementering av metoden

I dette kapittelet beskriver vi implementering av metoden. Vi starter med å gi en overordnet beskrivelse av behovet for metoden, herunder om metoden (fremstår) relevant og nyttig for aktørene som skal den i bruk. Deretter vil beskrive hvordan kontorene har gått frem for å ta i bruk metoden, og hva som er status for innføring av metoden i dag. Til slutt beskriver vi hvordan kategoriseringen og prioriteringsarbeidet foregår i praksis.

Kapitlet er hovedsakelig basert på intervjuer med ledere og veiledere ved utvalgte Nav-kontor Oslo. I tillegg viser vi resultater fra spørreundersøkelsen der dette er relevant.

4.1 Fremstår metoden relevant og nyttig for aktørene som skal ta den i bruk?

Metoden er utviklet på bakgrunn av at oppfølgingsressursene for brukere over 30 år er for knappe, kvaliteten og systematikken i oppfølgingen varierer for mye mellom Nav-kontor, oppfølgingen har vært for lite målrettet, og brukere med størst oppfølgingsbehov har ikke fått god nok oppfølging. Hvorvidt aktørene kjenner seg igjen i problemforståelsen som ligger til grunn for metoden, og om metoden fremstår relevant for å løse disse utfordringene, kan påvirke implementering og måloppnåelse ved metoden. Dersom metoden ikke fremstår relevant eller nyttig, kan det for eksempel tenkes at aktørene ikke tar den i bruk (systematisk nok), at de gjør sine egne tilpasninger av metoden, og/eller at de ikke følger metoden.

Vi har spurt informantene om hva de tenkte om metoden da de fikk den presentert, om de mener det er behov for en slik metode, og om metoden så langt oppleves relevant og nyttig. Vi har også spurt om hvordan oppfølgingen (og prioriteringen) av brukerne foregikk før innføringen av metoden.

Den generelle tilbakemeldingen fra både ledere og veiledere som vi har intervjuet, er at det er et stort behov for metoden. Det samme bildet gir spørreundersøkelsen, der nesten alle respondentene har oppgitt at det enten er svært stort behov for metoden eller ganske stort behov for metoden (N=12).

I spørreundersøkelse ba vi også lederne med ansvar for AAP om å ta stilling til noen påstander knyttet til problemforståelsen som ligger til grunn for metoden. Vi ba respondentene ta stilling til i hvilken grad påstandene passer med situasjonen på Nav-kontoret, før metoden ble innført. Svaralternativene var «i svært stor grad», i «ganske stor grad», i «noen grad», i «liten grad», og «vet ikke» (N=12). Resultatene tyder på at utfordringene som metoden baserer seg på, er ganske godt gjenkjennelig i Nav-kontorene, men at det varierer noe hvilke av utfordringene som er mest fremtredende ved kontorene. Flertallet av respondentene svarer at de «i svært stor grad» eller «ganske stor grad» kjenner seg igjen i at oppfølgingsressurser for AAP-mottakere over 30 er knappe. Et mindretall svarer at de «i noen grad» kjenner seg igjen i dette. Videre er det noe delte meninger om hvorvidt Nav-kontorene har gitt tilstrekkelig oppfølging til brukere med størst oppfølgingsbehov. Vi ba respondentene ta stilling til påstanden «Nav-kontoret har ikke gitt tilstrekkelig oppfølging til brukere med størst oppfølgingsbehov». Her svarer fire av respondentene at de «i ganske stor grad» kjenner seg igjen i påstanden, fem svarer at de «i noen grad» kjenner seg igjen i påstanden, mens et fåtall har svart at de i «i svært stor grad» eller «i liten grad» kjenner seg igjen i påstanden. Det er også delte meninger om hvorvidt Nav-kontoret har prioritert brukere som selv tar kontakt. Vi ba respondentene ta stilling til påstanden «Nav-kontoret har prioritert brukere som selv tar kontakt». Her svarer fem av respondentene at påstanden «i ganske stor grad» beskriver situasjonen ved kontoret før metoden ble innført, tre svarer «i svært stor grad», to svarer «i noen grad», og to svarer «i liten grad». Videre ba vi respondentene svare på i hvilken grad det har vært opp til den enkelte

veiledere å prioritere intensitet og innsats i oppfølgingsløpet. Her svarer flertallet at påstanden «i svært stor grad» eller «ganske stor grad» beskriver situasjonen på Nav-kontoret før metoden ble tatt i bruk, mens et mindretall svarer «i noen grad». Vi ba også respondentene ta stilling til om oppfølgingen av AAP-mottakere har variert for mye mellom Nav-kontor. Flertallet svarer at denne påstanden «i svært stor grad» eller «i noen grad» beskriver situasjonen ved kontoret før innføring av metoden, mens et mindretall svarer «i liten grad» eller at de ikke vet. Til sist ba vi respondentene ta stilling til om det er stor variasjon i oppfølgingsbehovet til personer som mottar AAP. Her svarer flertallet at påstanden «i svært stor grad» beskriver situasjonen ved kontoret, mens et mindretall svarer i at påstanden «i ganske stor grad» beskriver situasjonen.

Intervjuene bekrefter det samme bildet som er vist i spørreundersøkelsen, herunder at problemforståelsen som ligger til grunn for metoden stort sett er gjenkjennelig blant de ansatte, men at det varierer noe mellom kontorene hvilke utfordringer som er mest fremtredende.

Behov for en felles metode

Flere av lederne vi intervjuet fortalte at de var positive til metoden da den ble presentert, og de pekte særlig på behovet for en felles oppfølgingsmetodikk på tvers av kontorene. Ifølge disse informantene har det vært for store variasjoner i oppfølgingen mellom Nav-kontor.

Det jeg tenkte først var at jeg syns det er bra at fylket fokuserer på alle kontorene og at man skal jobbe mer likt. Det har vært et savn. For eksempel oss og [Nav-kontor], som ligger nærme i geografi og demografi, vi jobber veldig ulikt og gjør det fremdeles i dag. Så det å få noen felles føringer på hvordan man skal jobbe er veldig fint. (leder)

Vi tenkte dette er bra, liker perspektivet om likere oppfølging. En systematikk som hjelper med å få bedre struktur og prioriteringer. (leder).

På tre av kontorene mente lederne at de hadde ganske god kontroll på brukeroppfølgingen før metoden ble innført, og at de fleste brukerne fikk god oppfølging også før innføringen av metoden. Likevel erfarte de at ikke alle veilederne hadde en god struktur og arbeidsmetodikk, og at metoden ville være nyttig med tanke på det.

Behov for prioriteringsstøtte

Enkelte av lederne og de aller fleste veilederne vi intervjuet, var positive til metoden da de fikk den presentert, og mente det var stort behov for en slik metode. De begrunnet dette først og fremst med knappe oppfølgingsressurser og behov for prioriteringsstøtte. Disse informantene ga uttrykk for at ressursene til oppfølging av brukere over 30 år er knappe, og at de ikke har kapasitet til å gi alle brukerne tett oppfølging. Mange forteller at de har fulgt opp de brukerne som selv tar kontakt og de brukerne som nærmer seg slutten på AAP-perioden. Dette har medført at de brukerne med størst oppfølgingsbehov, og som ikke selv tar kontakt, ikke har fått tilstrekkelig oppfølging.

Jeg ble positivt overrasket – vi har snakket i mange år om at vi må nedprioritere noe hvis vi skal få til å prioritere. Ikke noen her har gitt oss lov til å ikke prioritere. Da det kom ble jeg positivt overrasket nettopp fordi vi får lov til å nedprioritere noe. (veileder)

Ved enkelte kontor beskriver flere av informantene en situasjoner der brukere som ikke har tatt kontakt selv, ikke har blitt fulgt opp på opp mot to år.

En av lederne forteller også at innføringen av metoden gjorde at veilederne følte seg sett, ettersom de har ytret behov for prioriteringsstøtte over lang tid.

Jeg tror veilederne opplevde å bli sett. Det har vært et rop om hjelp, som nå ble sett (leder)

Selv om de fleste veilederne var positive til metoden, var det også noen som var, og fortsett er, skeptiske til at metoden vil fungere i store porteføljer. Disse veilederne tror ikke det er realistisk at de kan klare å følge opp brukerne i tråd i med metoden, når de har ansvar for å følge opp så mange som 160-250 brukere.

Jeg var skeptisk i starten, og all skepsis er ikke borte enda. Jeg hadde 200 [brukere] i porteføljen min, og det var for mye. De som tok kontakt, fikk hjelp. De som ikke tok kontakt, og kanskje trenger det mest, de ble ikke sett på i det hele tatt. De forsvinner bare i massen. Da avdelingsleder presenterte dette, tenkte jeg på de samme som alltid tar kontakt. Selv om jeg putter dem på gul, vil de jo fortsette å kontakte meg. Jeg kan jo ikke si til dem at de ikke er prioritert. (veileder)

Jeg vet at metoden er spesielt for å håndtere store porteføljer, å lette arbeidet med å prioritere riktige brukere. Men når du har 250 [brukere] er det jo vanskelig uansett. Å bruke farger og tenke over hvem som skal være hva. Jeg vet ikke. Men kanskje hvis du har 100-120 brukere. Men usikker på hva Nav legger i store porteføljer. (...). (veileder)

En annen veileder pekte på at hen var skeptisk fordi de tidligere har blitt presentert for systemer og rutiner som skal lette arbeidshverdagen, men som ikke nødvendigvis har fungert.

Vi har blitt presentert for mange nye metoder før, som skal gjøre hverdagen vår lettere. Jeg var litt skeptisk med en gang; for nok en ny måte å jobbe på. Vi har veldig store porteføljer, og jeg så ikke helt hvordan hverdagen kunne bli så veldig mye enklere. (veileder)

Flere av veilederne som var skeptisk til at metoden vil fungerer i store porteføljer erfarer nå, etter noe tid, at metoden har verdi som prioriteringsstøtte. For eksempel erfarer de at metoden er godt egnet til å identifisere og synliggjøre de brukerne som har størst oppfølgingsbehov, og at metoden gir en tydelig føring om at prioriterte brukere skal gis tettest oppfølging. Disse veilederne er likevel fortsatt skeptiske til at de kan klare å følge opp prioriterte brukere så tett som metoden legger opp til, og til at de skal klare å nedprioritere brukere som selv tar kontakt..

4.2 Hvordan er metoden implementert i kontorene

Høsten 2024 og vinteren 2025, før metoden ble tatt i bruk, ble det gjennomført to heldagssamlinger for avdelingsledere og fagressurser på AAP-området i Oslo. På samlingene ble metoden og implementeringen presentert og diskutert. Formålet med samlingene var at kontorene skulle få mulighet til å forberede implementeringen av metoden og endringsarbeidet, få eierskap til metoden, og etablere en felles forståelse av hva metoden innebærer. Avdelingsledere og teamledere/fagledere ved kontorene vi har intervjuet, er positive til at det ble gjennomført felles samlinger i god tid før metoden skulle innføres. Dette bidro til at de fikk god informasjon om metoden før den skulle tas i bruk, og det ga dem tid til å forberede veilederne på at det kommer en ny metode.

Kontorene fikk frister for når samtalemalen skulle være tatt i bruk og når brukernes oppfølgingsbehov skulle være vurdert og kategorisert i henhold til metoden:

- Samtalemalen skulle tas i bruk innen utgangen av januar 2025
- Alle AAP-mottakere skulle være kategorisert innen utgangen av april 2025, og følges opp i henhold til metoden fra dette tidspunktet

Ledere vi har intervjuet forteller at de presenterte metoden til veilederne på kontormøter og/eller fagmøter, og flere forteller at de i starten brukte en del tid på å snakke om metoden. På kontorene har de hatt særlig behov for å diskutere kategoriseringen og de seks faktorene som skal ligge til grunn for metoden. Flere av kontorene har arrangert workshops der veilederne har sittet sammen og vurdert og kategorisert brukernes oppfølgingsbehov. Ledere har også hatt såkalte porteføljegjennomganger sammen med veilederne, der de sammen ser på vurderingene og kategoriseringen som veilederne har gjort. I disse gjennomgangene har det vært særlig fokus på om alle brukerne fått sitt oppfølgingsbehov vurdert, og om brukerne er plassert i riktig oppfølgingskategori. På et av kontorene har to og to veiledere også gått

gjennom vurderinger sammen. Ifølge leder fungerte dette bra og bidro til gode refleksjoner rundt metoden.

4.3 Status for implementering av metoden

Både ledere og veiledere vi har intervjuet forteller at innføringen av metoden stort sett har gått fint, og alle de fem kontorene oppgir at de har innført metoden.

Spørreundersøkelsen gir samme bilde. I spørreundersøkelsen har vi bedt respondentene ta stilling til noen påstander knyttet til implementeringen av metoden, herunder i hvilken grad de enig eller uenig i at påstanden beskriver situasjonen ved deres kontor. Svaralternativene var «svært enig», «ganske enig», «ganske uenig», «svært uenig» og «vet ikke» (N=12). De fleste respondentene sier seg «helt enig» eller «delvis enig» i at alle veilederne ved kontoret har tatt i bruk samtalemalen. Videre sier alle seg «helt enig» eller «ganske enig» i at veilederne vurderer brukernes oppfølgingsbehov utfra de seks faktorene i prioriteringsveilederen. Videre ba vi respondentene ta stilling til påstandene «vi følger opp brukerne i henhold til de fire oppfølgingsløpene» og «veilederne avtaler nytt møte når de er i samtale med brukerne. Her er svarene noe mer delt. Flertallet sier seg «helt enig» eller «ganske enig» i at de følger opp brukerne i henhold til de fire oppfølgingsløpene, mens et mindretall sier seg «ganske uenig» påstanden. Videre sier litt under halvparten seg «ganske enig» i at veilederne avtaler nytt møte når de er i samtale med bruker, mens litt over halvparten sier seg «ganske uenig» i påstanden.

Selv om spørreundersøkelsen og intervjuene tyder på at Nav-kontorene har tatt i bruk metoden, gir disse datakildene samtidig inntrykk av at de ulike delene av metoden er tatt i bruk på litt ulike måter, og at kontorene fortsatt jobber med å opprettholde metoden i hverdagen. For eksempel er samtalemalen tatt i bruk på litt ulike måter i kontorene, og det varierer hvordan oppfølgingsløpene er implementert.

Ledere vi har intervjuet peker på at implementering og etterlevelse av metoden avhenger av at lederne opprettholder fokus på metoden. De erfarer at metoden kan «skli litt ut» dersom man ikke har tilstrekkelig oppmerksomhet på den. Det innebærer for eksempel at behovsvurdering og kategorisering kan bli «omtrentlige» og/eller at prioriteringsveilederen ikke følges godt nok.

Vi kjenner på at vi har innført metoden, vi har fargelagt. Vi har hatt en ok utvikling. Vi er ok på planlagte samtaler. Men begynner å ha litt magefølelse på at det kan bli litt omtrentlig. (...). At vi tilpasser vurderingene litt. De seks kategoriene - følger man det godt. Det er også en øvelse i å ikke følge opp noen, det er vanskelig. (leder)

Flere har planlagt såkalte porteføljegjennomganger og saksdrøftinger gjennom høsten 2025, for å sikre en god implementering og etterlevelse av metoden.

I det videre vil vi gi en nærmere beskrivelse av hvordan de ulike delene av metoden er tatt i bruk og aktørenes erfaringer med metoden. Til slutt vil vi gi en nærmere beskrivelse av hvordan kategoriseringen foregår i praksis.

4.3.1 Bruk av samtalemalen

Veilederne vi intervjuet er svært positive til samtalemalen. De trekker frem at de ikke har hatt noe felles kartleggingsverktøy i Nav tidligere, og at samtalemalen dekker et viktig behov. Flere sa at de som nyansatte hadde vært overrasket over at det ikke er flere felles verktøy, for eksempel en mal for kartlegging av brukere. Et par veiledere sa:

Jeg synes det er helt utrolig at det ikke har vært en standard samtalemal fra før. Du skal ut i ditt første møte, hvor er malen??? Jeg savnet det veldig i starten. Det kom mange år for sent, du har jo laget deg en egen mal i mellomtiden. (veileder).

Jeg ville følt meg mye tryggere hvis jeg hadde en mal da jeg startet. Du blir med på et par brukermøter, og etterpå så skal du finne opp kruttet selv. Det er mye vi glemte å spørre om i starten: Har han barn? Hvorfor sluttet han i jobben? (veileder).

Alle som har svart på spørreundersøkelsen vår, sier seg også «svært enig» eller «ganske enig» i at det er bra å ha en felles samtalemal (N=12). De aller fleste sa seg «svært enig» i dette. Videre sier alle seg «ganske enige» eller «svært enig» i at samtalemalen gir god innsikt i brukernes oppfølgingsbehov.

Samtalemalen inneholder temaer som ikke alle veilederne har vært vant til å snakke med brukeren om. Eksempler på dette er spørsmål om bolig, økonomi og barnas situasjon. Flere av veilederne sa at de som regel kommer inn på disse temaene i kontakt med bruker, men ikke i den innledende kartleggingen. Dette er temaer som veileder har tatt opp etter hvert som de er blitt bedre kjent med brukeren. Slik vi tolker informantene er de positive til at det legges opp til en grundig kartlegging tidlig i oppfølgingsløpet, og at de mener samtalemalen er en forbedring. Noen fortalte også at det tidligere har vært mer tilfeldig når og hvordan de kartla enkelte faktorer. For eksempel var det mer tilfeldig om og eventuelt når i oppfølgingsløpet «type behandlingsløp» ble kartlagt. Ofte ble dette kartlagt ganske sent i oppfølgingsløpet. Ifølge informantene tar det noen ganger tid å få tilstrekkelig informasjon om behandlingen, men i en del tilfeller kunne de nok avklart uklare behandlingsløp tidligere. En grundig kartlegging av bruker i starten gjør det lettere å planlegge et oppfølgingsløp som passer brukers situasjon og behandlingsstatus. En av lederne pekte på at samtalemalen kunne lagt noe større vekt på funksjon under temaet helse.

Flere trakk frem at det er positivt at malen inneholder begrunnelser for hvorfor veileder skal spørre om for eksempel barn eller bo-situasjon. Det gjør det tydeligere for veilederne hvordan de skal ta opp de aktuelle temaene, og det gjør det lettere for veileder å forklare til bruker hvorfor de spør om dette.

Veilederne fortalte også at de ikke stiller *alle* spørsmålene i samtalemalen. De tilpasser spørsmålene til hver enkelt bruker, og kartlegger ikke mer enn det er behov for.

En del utfordringer som kommer frem i kartleggingen er utenfor AAP-veileders ansvarsområde. De fleste sa at de i slike tilfeller prøver å koble på andre tjenester, som for eksempel boligkontor eller familieveileder. Ved særlig to av kontorene fortalte veilederne at de har nært samarbeid med andre kommunale tjenester, og at de enkelt kunne sette bruker i kontakt med disse ved behov. Enkelte av veilederne fortalte at det hender at de er usikre på hva de skal gjøre med all informasjonen de får gjennom kartleggingssamtalene med bruker. En av lederne fortalte også at selv om de har god oversikt over relevante tjenester, godt samarbeid, kan de likevel oppleve at hjelpetilbudet ikke er tilstrekkelig for å løse brukernes utfordringer.

Hvordan er samtalemalen tatt i bruk i Nav-kontorene?

Blant kontorene i intervjuundersøkelsen varierer det noe hvor systematisk samtalemalen er tatt i bruk. Ved tre av kontorene er praksisen at alle veilederne i utgangspunktet skal bruke samtalemalen. For noen innebærer dette at de tar med seg malen i brukermøtene, og bruker den aktivt i samtale med bruker. Andre tar ikke nødvendigvis frem samtalemalen i hver samtale, men sikrer at temaene fra samtalemalen er inkludert. Disse veilederne har gjerne lang erfaring, og er vant til å stille spørsmålene som ligger i samtalemalen. Ved et av kontorene er det primært én veileder som systematisk bruker samtalemalen. Denne veilederen har ansvar for å gjennomføre kartleggingssamtale i forbindelse med søknad om AAP, og bruker malen systematisk på alle brukerne som søker AAP. De andre veilederne kjenner til malen, men det varierer om de har tatt den i bruk. De mer erfarne blant disse veilederne, forteller at dette er temaer de er godt kjent med og som de vanligvis snakker med brukerne om.

Ved et annet kontor er inntrykket at samtalemalen ikke er tatt systematisk i bruk, men at de ivaretar temaene i samtalemalen i brukermøtene samlet sett. Veilederne på dette kontoret har noen av de største porteføljene, og forteller at det ikke er tid til å kartlegge *alle* brukerne etter punktene i samtalemalen. Kontoret hadde tidligere brukt en liknende samtalemal. Dette

kontoret har også lagt til to punkter i samtalemalen, for å dekke lokale behov. De har lagt til flere spørsmål om familiesituasjon, og spørsmål som skal avdekke behov for økonomisk råd og veiledning. Dette er punkter som kontoret jobber med å forbedre etter at statsforvalter har hatt tilsyn.

Samtalemalen skal også fungere som mal for kartleggingsreferat. Flere av kontorene forteller at de har rutine for å bruke malen som referatmal i nye saker/ved første kartleggingsamtaler, og noen har også rutine for å bruke den i eldre saker der det ikke er spor av malen. Enkelte av lederne er imidlertid usikre på om alle har tatt den i bruk som referatmal.

4.3.2 Bruk av vurderingskriteriene og kategorisering

Veilederne vi intervjuet var positive til å få tydeligere føringer om hvordan de skal prioritere i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen. Nær alle mente at det er behov for mer konkrete føringer om hvem som skal prioriteres. Veilederne har erfart at de overordnede styringssignalene ikke egner seg for å prioritere mellom brukere og oppgaver fra dag til dag, fordi nær alle brukerne i de har ansvar for tilhører prioriterte grupper. Det heter seg i styringsdokumenter at Nav skal prioritere de brukerne som har størst behov for oppfølging, men ifølge veilederne har det ikke vært noen felles forståelse om hvilke brukere dette er.

Ingen av kontorene vi besøkte har hatt prioriteringsstøtte tidligere. Veilederne fortalte at det var opp til hver enkelt veileder å gjøre prioriteringer. I praksis har brukere som selv har tatt kontakt, og brukere som nærmer seg slutten av AAP-perioden, blitt prioritert for oppfølging og kontakt. Sitatet under er fra en av lederne, men flere av informantene hadde liknende utsagn:

Det har vært tilfeldig. Vi har store porteføljer. I hovedsak har man jobbet etter hvem som tar kontakt (...). Man har kanskje sett på de når det nærmer seg maks. Vi har dessverre mange der vi kommer til maks - det har gått tre år uten kontakt. Mens i andre saker har det skjedd masse. Denne metoden kan bidra til at vi tar et mer bevisst valg på hvem vi prioriterer. (leder).

Flere av veilederne fortalte at de har hatt et eget fargesystem i Modia tidligere, men dette fulgte andre prinsipper enn den nye metoden. Inntrykket vårt er at de fleste veilederne hadde sitt eget fargesystem, og at det ikke var felles for kontoret.

Veilederne mente også at det er bra å få hjelp til å kategorisere og rydde i porteføljen, og at det skal gjøres likt av alle veiledere og på alle kontor. Veilederne trakk særlig frem at det er lettere å overta brukere fra et annet kontor eller fra en annen veileder, dersom brukeren er plassert i en oppfølgingskategori.

Plassering av brukere i oppfølgingskategori

Alle kontorene fikk opplæring i metoden og i bruk av vurderingskriteriene før de tok disse i bruk. Flere hadde saksdrøftingsmøter i oppstarten, og det har vært egne møter for nyansatte med innføring i metoden.

Det varierer fra hvordan veilederne har gått frem for å kategorisere brukerne. Brukere som har vært registrert hos Nav over lengre tid, og før metoden ble innført, har hovedsakelig fått sitt oppfølgingsbehov vurdert på bakgrunn av informasjon som er registrert i Navs fagsystemer. Nye brukere skal ha fått tilbud om kartleggingsamtale basert på samtalmalen, og fått vurdert sitt oppfølgingsbehov basert på denne samtalen og informasjon tilgjengelig i Navs fagsystemer.

Ved ett av kontorene satt veilederne av én dag til å «sortere» sakene i de ulike oppfølgingskategoriene. De gjorde vurderingene basert på informasjon de allerede har. Ved dette kontoret har hver veileder ansvar for svært mange brukere, og veilederne sier at det ikke er gjennomførbart å ha kartleggingsamtaler med alle nye brukere. Enkelte av veilederne ved dette kontoret hadde systematisk samtaler med alle nye brukere.

Informantene gir uttrykk for at vurderingskriteriene er godt egnet til å vurdere brukernes oppfølgingsbehov. Spørreundersøkelsen viser også at de seks faktorene i metoden er nyttige for å vurdere brukernes oppfølgingsbehov. Alle respondentene sa seg «helt enig» eller «ganske enig» i dette (N=12).

Veilederne beskriver kategoriseringen som en skjønnsmessig og helhetlig vurdering av de ulike elementene i saken. Det er som regel ikke én faktor som er utslagsgivende for hvilken oppfølgingskategori veilederne velger, men helheten i saken. I intervjuene fortalte veilederne at det stort sett går greit å vurdere oppfølgingskategori, men at de noen ganger kan være usikre på hvordan de skal vektlegge de ulike vurderingskriteriene og hvilken kategori som er riktig. Flere av lederne og veilederne vi har intervjuet gir uttrykk for at det trolig er noen variasjoner i vurderingene, og at det fortsatt er behov for å drøfte vurderingskriterier og kategorisering i felleskap.

Intervjuene med veiledere tyder på at det særlig er usikkerhet rundt vurderingskriteriene «arbeidsforhold» og «barns behov», og at alder mindre vekt i vurderingen.

Alder: Flertallet av veilederne vi intervjuet følger ikke prioriteringsveilederen når det gjelder alder. De fleste vurderer først og fremst de andre elementene. Dersom de andre elementene tilsier behov for tett oppfølging, vil veilederne også prioritere brukere som er over 40 år. Flere sa at det er først rundt 50-55 år, eller nærmere 60 år, at de vil vurdere lavere prioritet på grunn av alder. De begrunnet det med at personen fortsatt kan ha mange år igjen i arbeidslivet. Flere antydte at aldersintervallet for prioriterte brukere bør utvides til 45 år. Ved ett kontor mente veilederne at alder noen ganger vil være utslagsgivende for om bruker prioriteres eller ikke. Dette er et kontor der veilederne har særlig store porteføljer.

Arbeidsforhold: Metoden bygger på et prinsipp om at arbeidsgiver har hovedansvaret for sine ansatte, og at Nav skal ha forventinger til at arbeidsgiver følger opp den ansatte som er helt eller delvis ute av sin stilling. Informantene er i stor grad enige i dette prinsippet, men i en del saker opplever de at arbeidsgivere ikke tar dette ansvaret. Konsekvensen blir ofte at det tar unødig lang tid før situasjonen blir avklart. Arbeidsgivere og brukere kan også ha behov for informasjon om Navs virkemidler og tilretteleggingsmuligheter. Flere av informantene er usikre på om det er riktig å nedprioritere denne gruppen, og hvordan de skal vektlegge arbeidsforhold i vurdering av oppfølgingsbehov. Noen mener at disse brukerne bør få en høyere prioritet enn det de oppfatter at metoden legger opp til.

Barns behov: I prioriteringsveilederen fremgår det at «hensynet til barn og andre sosiale forhold (...) kan bidra til å vurdere en forsterket oppfølging». Noen av veilederne er usikre på hvordan de skal vektlegge barns situasjon i vurderingen av oppfølgingsbehovet. Når/i hvilke situasjoner er det barns situasjon skal få betydning for oppfølgingsbehovet?

Spørreundersøkelsen gir også inntrykk av at vurderingskriteriene fungerer ganske bra, men at kontorene har behov for å jobbe med likere vurderinger. De fleste respondentene er uenige i at det er vanskelig å vite hvordan de ulike faktorene skal vektles, samtidig som de fleste oppgir at de har behov for å jobbe mer med å få like vurderinger (N=12). Dette kan tyde på at lederne som har svart på undersøkelsen erfarer at det er variasjoner i veilederne vurderinger, men at de oppfatter at det skyldes andre faktorer enn hvordan de ulike faktorene skal vektles.

Rutiner for revurdering av oppfølgingskategori

Behovstilpasset oppfølging legger opp til at oppfølgingskategori ikke skal være statisk, men at veileder skal endre kategori etter hvert som brukernes situasjon og behov endrer seg.

Vi spurte informantene om hvilke rutiner de har for å endre oppfølgingskategori. De fleste svarte at det ikke er så lenge siden brukerne ble kategorisert første gang, og at de så langt ikke har revurdert oppfølgingskategori. Nær alle sa at de ville revurdere kategori dersom bruker starter i arbeidsrettet tiltak eller behandling. Enkelte pekte på at de var usikre på hvordan de ulike faktorene skal vektles i revurderingen. For eksempel oppfatter mange at metoden legger opp til å endre kategori - til lavere prioritet - dersom en bruker starter på tiltak. Noen er imidlertid usikre på hvordan de skal vurdere oppfølgingsbehovet dersom en bruker for eksempel har hatt

utfordringer med å delta på tiltak tidligere – skal de da beholde brukeren på prioritert oppfølging for å følge med eller skal de plassere brukeren i en mindre prioritert kategori siden bruker deltar på tiltak.

Ved ett av kontorene ville veilederne ikke bytte kategori fra prioritert til ordinær hvis en bruker starter i tiltak. Begrunnelsen var at de ikke vil klare å fange opp brukerne når de er ferdige på tiltak og oppdatere til prioritert kategori dersom det fortsatt er riktig. Dette var et av kontorene med de største brukerporteføljene.

Veilederne har altså ikke noen faste rutiner for når de vil revurdere oppfølgingskategori. Dette gjelder for alle kontorene.

Flere av informantene gir uttrykk for at det er en risiko for at metoden ikke blir dynamisk nok, og at kategoriseringen ikke oppdateres løpende.

(...) Det som har vært min største bekymring, er at det blir litt som arbeidsevnevurdering og oppfølgingsvedtak, at man gjør det en gang og så glemmer man å justere når det har skjedd noe nytt. Så det blir ikke en dynamisk ting. Og så er den [brukeren] gul eller oransje resten av tiden. Og det handler om at det er såpass hektisk at man kan glemme det (...). (leder)

Vi vurderer at den største utfordringen er å sikre at ting ikke stopper opp når porteføljen er fargekategorisert, men at vi da faktisk benytter fargene til å prioritere hvem vi skal følge opp tettest. (respondent spørreundersøkelse)

4.3.3 Bruk av oppfølgingsløpene

Metoden inneholder fire ulike oppfølgingsløp, der det er angitt eksempler på hvor ofte Nav skal initiativ til oppfølging. Det har ikke vært definerte oppfølgingsløp tidligere, og veilederne er positive til å få konkretisert hvor ofte Nav skal ta initiativ til kontakt. Dette bidrar til å tydeliggjøre hva som ligger i tett oppfølging. I spørreundersøkelsen sier alle respondentene seg «svært enig» eller «ganske enig» i at det er bra å ha definerte oppfølgingsløp for ulike brukere, og at det er bra at det er angitt hvor ofte Nav skal ta initiativ til oppfølging (N=12). Ifølge respondentene i spørreundersøkelsen er oppfølgingsløpene også hensiktsmessige.

Hvordan er oppfølgingsløpene tatt i bruk i Nav-kontorene?

Intervjuene tyder på at det varierer hvor langt kontorene har kommet med tanke på implementering av oppfølgingsløpene, og at det foreløpig varierer i hvor stor grad veilederne følger opp i tråd med de planlagte oppfølgingsløpene.

Ved to av kontorene som deltok i intervjuundersøkelsen fortalte informantene at de har begynt å følge opp brukerne i tråd med de fire oppfølgingsløpene. På disse kontorene setter veilederne opp møter frem i tid, og prøver å følge tidsintervallene som metoden legger opp til. Ved to andre kontor forteller informantene at de bruker oppfølgingsløpene «veiledende», men at de ikke har kapasitet til å følge angitt hyppighet. Dette innebærer at de prøver å følge opp de prioriterte brukerne tettest og de andre gruppene mindre tett. Dette gjelder kontorene med størst brukerporteføljer, der veilederne har ansvar for 180-250 brukere hver.

Som vi var inne på i avsnitt 4.3 tyder også spørreundersøkelsen på at det er noen variasjoner mellom kontorene når det kommer til om de følger opp brukerne i tråd med de fire oppfølgingsløpene. Flertallet sa seg «helt enig» eller «ganske enig» i at de følger opp brukerne i henhold til de fire oppfølgingsløpene, mens et mindretall sa seg «ganske uenig» i dette (N=12). Spørreundersøkelsen tyder også på at det er noen variasjoner i kontorenes erfaringer med å følge opp brukerne i henhold til metoden. Tre av respondentene sier seg «ganske enig» i påstanden «Det er utfordrende å følge opp brukerne i tråd med metoden», mens ni svarer at de er «ganske uenig» i denne påstanden. Samtidig sier nesten alle seg «svært enig» eller «ganske enig» i at oppfølgingsløpene som metoden legger opp til er hensiktsmessige (N=12).

I intervjuene fortalte mange veiledere at de syns det var vanskelig å skulle følge opp så sjeldent som metoden angir for oppfølgingskategoriene «forenklet oppfølging» og «samtaler ved behov». «Forenklet oppfølging» tilsier oppfølging en gang i året og «samtaler ved behov» tilsier oppfølging dersom bruker tar kontakt. Veilederne erfarer at det er vanskelig å si til bruker at neste møte blir om et år. I praksis planlegger de gjerne møter etter noe kortere tid, og formulerer det litt mer rundt overfor bruker – som «vi snakkes nærmere jul igjen.» Mange erfarer også at det er vanskelig å utsette samtaler og kontakt når brukerne selv tar kontakt. Veilederne skiller her mellom henvendelser som haster og som må håndteres fortløpende, og henvendelser om mer generell arbeidsrettet oppfølging som ikke nødvendigvis haster. De opplever at begge typer henvendelser er vanskelig å utsette, og det gjelder uavhengig av hvor mange brukere veilederne har ansvar for å følge opp. Vårt inntrykk er at brukere som selv tar kontakt får tilbud om oppfølging innen relativt kort tid, uavhengig av om henvendelsene «haster», og uavhengig av hvilken oppfølgingskategori bruker har. Veilederne begrunner det med at det er vanskelig å si til bruker at «det kan vi diskutere på møtet om fire måneder.»

Ved ett av kontorene var veilederne vant til å følge opp «alle» brukerne tett. Veilederne ved dette kontoret sa selv at det ikke var mulig å få til over tid, og erfarer at det er nødvendig at noen brukere får mindre tett oppfølging. Samtidig syns de det er vanskelig å «gi slipp» og overlate brukerne til seg selv.

Det er også en del brukere i prioritert kategori som får hyppigere oppfølging enn hver tredje måned. Veilederne fortalte at de ofte ønsker å følge opp tettere, særlig i starten av et brukerløp. En del veiledere pekte også på at saksbehandlingen kan ta mye tid, også i saker som ikke er i prioritert kategori.

Planlagte møter

I samtalemalen fremgår det at veilederne på slutten av kartleggingssamtalen, blant annet skal «si litt om videre oppfølging i Nav» og «innkalle til nytt møte med Nav etter behov». (udatert, a). Intervjuene tyder på at veilederne har ulike oppfatninger av om metoden innebærer at de skal avtale et konkret tidspunkt for nytt møte med bruker fram i tid, og kontorene har ulik praksis på dette området.

Et av kontorene har hatt mye fokus på å planlegge møter frem i tid, og startet med dette før metoden ble innført. Både ledere og veiledere forteller at de har planlagte møter med nesten alle brukerne, og at de har god erfaring med dette. Veilederne forteller at det gir en god struktur i oppfølgingen, og de har inntrykk av at brukerne tar mindre sporadisk kontakt. De syns imidlertid at det er utfordrende å avtale møter langt frem i tid, slik de for eksempel skal gjøre med brukere i «forenklet oppfølging». De setter derfor ofte opp møte noe tidligere.

To andre kontor har ifølge lederne mål om å i større grad sette opp avtaler frem i tid når de har brukermøter enn det de gjør i dag. Det ene kontoret er foreløpig i planleggingsfasen, mens det andre kontoret i utgangspunktet har startet med dette, men opplever at det er vanskelig å få til i praksis. Veilederne forteller at de syns det er utfordrende å avtale møter frem i tid, og begrunner det blant annet med at arbeidshverdagen er uforutsigbar, og at det stadig kommer inn hastesaker som de må ta tak i. I tillegg er det ifølge veilederne ofte utskifting av personell, og flere midlertidige stillinger, noe som gjør det vanskelig å avtale møter frem i tid. Veiledere som følger opp brukere med flere ulike ytelser forteller at de får mange hastesaker om sosiale tjenester. Det kan gjøre det vanskelig å planlegge oppfølgingen og arbeidsuken. Veilederne beskriver at disse sakene kan ta mye tid, og gå utover planlagte oppgaver og planlagt oppfølging. Det gjør også at de ikke kan fylle opp ukene med planlagte møter, da de må ha kapasitet til å håndtere disse henvendelsene. Et annet dilemma ved å booke mange møter, er hvis en veileder er syk – da må møtene stort sett avlyses. Ved ett kontor fortalte veilederne at alle møtebookinger ble avlyst dersom veilederne får nye porteføljer. Også hvis veilederne skifter porteføljer, kan det være vanskelig å få gjennomført alle de planlagte møtene. Det er også enkelte praktiske hindringer: Ved ett kontor hadde ikke statlige veiledere tilgang til den digitale møteromsbookingen.

Videre var det ett av kontorene som foreløpig ikke har hatt mål om å sette opp planlagte møter for alle brukerne. Begrunnelsen er at veilederne har mye kontakt med brukerne digitalt, og at dette fungerer bra. De vurderte imidlertid om de fremover i større grad skal avtale møter frem i tid.

Et av kontorene har utarbeidet egne maler for innkalling til samtale med brukere i prioritert og ordinær oppfølgingskategori. Formålet er at bruker og veileder skal være forberedte til møtet, men også at veileder ikke skal bruke mye tid på å skrive innkallinger hver gang.

Noen av veilederne stilte spørsmål ved hva som ligger i planlagte møter, om det bare handler om å sette av et tidspunkt eller om det innebærer å planlegge agenda for møtet.

Også spørreundersøkelsen tyder på ulik praksis når det gjelder planlagte møter. Fem av kontorene sier seg «ganske enig» i påstanden «Veilederne avtaler nytt møte når de er i samtale med brukere, seks av kontorene sier seg «ganske uenig» i påstanden, og en svarer «vet ikke».. Vi har tatt med et sitat fra et åpent spørsmål om hvilke utfordringer kontorene har erfart i implementeringen:

Vi vurderer at den største utfordringen er å sikre at ting ikke stopper opp når porteføljen er fargekategorisert, men at vi da faktisk benytter fargene til å prioritere hvem vi skal følge opp tettest. Det er også en utfordring å sikre at veilederne faktisk setter opp en fast møtestruktur med spesielt de oransje og mørkeblå brukerne. Vi har over tid sett at andelen oransje brukere med planlagt møte frem i tid har økt, men den er fortsatt for lav. (respondent spørreundersøkelse)

4.4 Hvordan foregår vurdering og kategorisering i praksis?

I det videre vil gi en beskrivelse av hvordan vurderingen av oppfølgingsbehov og kategoriseringen foregår i praksis. I intervjuene ba vi veilederne diskutere noen fiktive brukere. På forhånd hadde vi laget noen fiktive brukere, og beskrevet kjennetegn ved dem og situasjonen deres. Formålet med å gjennomføre intervjuet på denne måten, var å få informasjon om hvordan veilederne går frem for å kartlegge brukerne, hvordan de vurderer situasjonen til bruker, samt hvilken oppfølgingskategori de mener er riktig. Metoden gir også grunnlag for å se om veilederne gjør like vurderinger av like saker.

Veilederne fikk først presentert hovedtrekk ved sakene, og ble bedt om å diskutere hva som var viktig å kartlegge i saken, utover informasjonen de fikk. Deretter ga vi noe mer informasjon om sakene, og ba veilederne vurdere oppfølgingskategori.

I avsnittene under viser vi veiledernes vurderinger av sakene, hvordan de ville vurdert ulike momenter opp mot hverandre og hvilken oppfølgingskategori de mener er riktig. Vi gjengir også momenter som de var usikre på, eller uenige om.

«Markus»

Veilederne fikk presentert «Markus» som er 34 år, og ansatt i Posten. Han har ikke fullført videregående skole, og hatt løs tilknytning til arbeidslivet. Han har ryggsmarter og har mottatt AAP i åtte måneder.

Veilederne fortalte at i denne saken ville de kartlegge om det er aktuelt for Markus å gå tilbake til jobben i Posten. Enkelte trakk frem at de ville gå i dialog med arbeidsgiver for å undersøke hvilke muligheter det er for andre oppgaver. De ville også kartlegge hva behandlingen hos fysioterapeut består i, og hva Markus kan forvente av bedring i ryggplagene. Et par nevnte at de ville kartlagt eventuell rusproblematikk og økonomi, samt om han hadde vært i tiltak tidligere.



- Markus, 34 år
- Ikke fullført VGO
- Ansatt i Posten
- Tidligere hatt kortere arbeidsforhold
- Ryggsmerter og går til fysioterapi
- Mottatt AAP i 8 måneder

Vi ga deretter utfyllende informasjon om Markus: Han kan ikke ha en fysisk tung jobb. Behandlingen hos fysioterapeut er vedlikeholdsbehandling, og det er ikke planlagt annen behandling. Han har også utviklet depresjon, og fått behandling hos DPS. Han har imidlertid ikke fulgt opp denne behandlingen. Han føler seg ikke klar for arbeidsrettet tiltak. Markus har også en ustabil bo-situasjon.

Samtlige veiledere vurderte at Markus bør være i den prioriterte oppfølgingskategorien (oransje). Alle vurderte også at det var totalen av kjennetegn ved Markus sin situasjon som tilsa at han skulle være i den kategorien – det var ikke ett spesielt moment som var utslagsgivende.

Vi spurte om veilederne ville vurdert saken annerledes dersom Markus var 46 år gammel. De fleste veilederne mente at ikke det ville ha betydning for oppfølgingskategori. De begrunnet det med at han fortsatt har mange år igjen i arbeidslivet som 46-åring, og at han likevel ville ha en såpass uavklart situasjon at det er behov for tett oppfølging.

Selv om han var i førtiårene, ville jeg tenkt det samme. I noen saker må vi ikke gå ut fra alder. Må tenke på antall år igjen i arbeidslivet. (veileder)

En del veiledere sa at også om Markus var eldre, for eksempel midten av 50-årene, ville det være aktuelt med prioritert oppfølgingskategori. Ved ett kontor, med særlig store porteføljer, mente de at han ville fått lavere prioritering hvis han var over 50 år.

Flere sa at de ville forsøke å følge Markus opp hyppigere enn det normerte oppfølgingsløpet. I prioritert oppfølgingskategori er det angitt at Nav skal ta initiativ til kontakt cirka hver tredje måned. Flere mente at det var behov for tettere oppfølging enn det, særlig i starten.

Videre spurte vi når veilederne ville endre oppfølgingskategori for Markus. Dersom han starter i arbeidsrettet tiltak eller i behandling, ville de fleste av veilederne endre oppfølgingskategori til ordinær oppfølging (blå). Noen mente imidlertid at det kunne være behov for hyppig kontakt også under behandlingen, for å sikre at han ikke falt ut igjen. Og ikke alle var helt sikre på når de ville endret oppfølgingskategori. Diskusjonen mellom veilederne under illustrerer:

Hvis det var sånn [at Markus var i behandling] ville jeg endret fra oransje til blått, for da er det jo en behandler inne i bildet, som involverer sosionomer og følger opp med oss. Da ruller ballen mye bedre enn hvis han ikke er på DPS. (...) Men vi burde jo sjekke at han faktisk går til den behandlingen. (veileder)

Hvis han starter i tiltak, forblir han oransje til de er ferdig med avklaringstiltaket. Det varer jo ganske kort. Nettopp dette er utfordrende. Det finnes ingen fasit. Vi må drøfte litt. (veileder)

Jeg ville endret når han er i gang med tiltaket, men ikke før han faktisk starter. Det ligger litt arbeid i at de starter i tiltak. (veileder)

Ved ett kontor, hvor veilederne har særlig store porteføljer, var veilederne skeptiske til å endre oppfølgingskategori fra prioritert til ordinær mens bruker er i tiltak. Veilederne var redde for at de ikke ville få fulgt godt nok opp når deltaker er ferdig i tiltak, fordi de i mellomtiden kan ha glemt at brukeren opprinnelig var i prioritert kategori. De vurderte at de fleste brukere ville ha det samme oppfølgingsbehovet etter tiltaket, og at det tryggeste er å beholde samme oppfølgingskategori under tiltaksdeltakelsen.

«Ingvild»

Den neste brukerhistorien vi presenterte var «Ingvild». Hun er aleneforsørger på 42 år, har en psykisk diagnose og har mottatt AAP i ti måneder. Hun har jobbet som sykepleier i kommunal helsetjeneste i mange år, men ønsker ikke å gå tilbake til sykepleieryrket.

Veilederne mente det var viktig å kartlegge om Ingvild går til behandling og om helsesituasjonen var avklart. De ville også undersøke hva som gjør at hun ikke vil tilbake til sykepleieryrket, og hvilke andre karrieremuligheter hun kunne tenke seg. Flere trakk frem at sykepleierutdanningen kan brukes i mange ulike jobber. Noen av veilederne ville også sjekket barnas situasjon nærmere.



- Ingvild, 42 år
- Utdannet sykepleier
- Jobbet i hjemmesykepleien mange år, men vil ikke tilbake til sykepleieryrket
- 3 barn, aleneforsørger
- Psykisk diagnose
- Mottatt AAP i 10 måneder

Vi ga deretter utfyllende informasjon om Ingvild: Hun går til behandling hos DPS for depresjon og har to måneder igjen. Behandler mener hun er klar for arbeidsrettet aktivitet, men Ingvild selv føler seg ikke klar. Hun har fått andre helseproblemer, som søvnproblemer og magesmerter. Utredninger har ikke gitt klare svar på disse plagene. Barna er 5, 7 og 10 år gamle, og Ingvild har lite familie og nettverk rundt seg.

Ut fra informasjonen, var det flere av veilederne som ville plassert brukeren i ordinær kategori (mørkeblå), i alle fall frem til behandlingen var ferdig. Dersom Ingvild da søkes inn på tiltak, ville hun fortsette i samme oppfølgingskategori, også hvis det er ventetid på tiltaket:

Tenker at saken kan stå på mørkeblå, så setter vi opp et møte når vi vet at tiltaket er ferdig eller underveis. Da (etter tiltaket) er vi kanskje på oransje en periode. (veileder)

Jeg er litt enig i det, hvis vi får henne inn i tiltak og det er lang ventetid, da trenger vi ikke snakke om ingenting i tre måneder. (veileder)

Det var også en del som foreslo prioritert oppfølging (oransje), fordi det er mye som er uavklart i saken:

Jeg vil gjerne ha på plass en plan som er litt mer langsiktig enn de to månedene. Jeg hadde nok likt oransje til noe mer er på plass, som kan gi litt ro i sjela. (veileder)

Det er ikke slik at veilederne var helt uenige med hverandre, men de drøftet frem og tilbake de ulike elementene i saken. Slik vi forstår dem, var de usikre på hvilken oppfølgingskategori som er riktig i Ingvilds tilfelle. Sitatet under illustrerer:

Hvis denne situasjonen går uavklart og ikke blir bearbeidet, da blir det en uføretrygd til slutt. Så til meg er dette en høy prioritet at hun ikke havner der. Da blir det oransje. Her er det stor fare for forverring av psykisk helse, men hun er jo på DPS, ser jeg. Derfor hadde jeg satt henne på blått. (veileder)

Vi spurte også hvordan veilederne ville kartlagt barnas situasjon. Noen av veilederne fortalte at de nå har rutine for å sjekke familiebildet i Gosys før de går i samtale med bruker. Flere sa at det blir et naturlig punkt å komme inn på i samtalen med bruker, men at det ikke alltid er et lett tema å ta opp.

Hvis jeg har en som er alene med barn, spør jeg hvordan det går og om hvordan barna har det. Noen vil dele, men ikke alle. Og da respekterer man jo det. Noen har tyngre problemstillinger med ett av barna – spesielle behov (...) Vi må prøve å finne ut av løsninger for det (...) Vi vil gjerne grave litt og gjøre vårt beste for å bistå. (veileder)

Det at barneperspektivet er et av temaene i samtalemalen, har ifølge flere av informantene bidratt til at veilederne er mer bevisste på å ta opp teamet. I tillegg har Nav hatt mer fokus på barneperspektivet de senere år. Et par nevnte også at det er lettere å snakke med bruker om barna nå som det er et punkt i samtalemalen:

Jeg viser dem på laptopen hvordan jeg kartlegger og hvorfor jeg gjør det. Jeg fremhever at kartleggingen skal bistå brukeren best mulig for å gi personen en bedre hverdag. Der ser jo brukeren at det også er en seksjon om barn. Jeg går grundig gjennom og forklarer at skjemaet er ment å avdekke hvilke tjenester brukeren kan få. (veileder)

Videre spurte vi på hvilken måte barnas situasjon kan få betydning for valg av oppfølgingskategori. Veilederne hadde ingen konkrete eksempler på det, men sa at barnas situasjon går inn som en del av helhetsvurderingen. Noen var usikre på hvilken betydning barnas situasjon skal ha for oppfølgingskategori, men at de primært vurderer om barns behov påvirker muligheten til å delta i tiltak. Det kan også være at foreldrene selv blir syke fordi barna har store utfordringer. Noen av veilederne ville koble på familieveileder i Nav eller andre kommunale tjenester, dersom det er utfordringer knyttet til barnas eller familiens situasjon.

«Samira»

Til sist diskuterte veilederne saken til «Samira». Samira er 45 år og har tre barn. Hun har smerter i rygg og nakke, og har mottatt AAP i 1,5 år. Hun går til fysioterapi. Tidligere har Samira ha hatt ulike deltidsjobber tidligere. Hun har bodd i Norge i ti år, og har svake norskferdigheter.



- Samira, 45 år
- Bodd i Norge i 10 år
- Svakt norskknivå (A2), ikke fullført grunnskole
- Vært i deltidsjobb tidligere
- Tre barn
- Smerter i rygg og nakke, går til fysioterapi
- Mottatt AAP i 1,5 år

Veilederne fortalte at de ville særlig kartlagt hva behandlingen består i, og om hva Samira har deltatt i av norskopplæring.

Vi ga deretter utfyllende opplysninger om Samiras situasjon: Hun går ikke til annen behandling enn fysioterapi annenhver uke. Hun har deltatt på et avklaringstiltak og tiltaket Arbeid og kommunikasjon. Hun bor sammen med mannen, og far til barna. Barna er 8, 10 og 15 år. Familien mottar supplerende sosialhjelp.

Nær alle veilederne mente at prioritert oppfølging (oransje) er riktig kategori i denne saken. Begrunnelsen var at Samira er fra et land utenfor Europa, som er en prioritert gruppe for Nav. Hun har også mottatt AAP i en ganske lang periode. De mente det er viktig å kartlegge grundig, for å avdekke hva som er grunnen til at Samira ikke har lært seg godt nok norsk. De mente også at det kan ligge noe mer bak de fysiske helseplagene, og at det var behov for oppfølging knyttet til flere temaer.

Enkelte veiledere var imidlertid i tvil om oransje kategori. De pekte på at Nav ikke har så mye mer å tilby dersom språk-tiltak ikke har ført frem, og at det derfor ikke hadde så mye hensikt med oppfølging hver tredje måned. Men også her var veilederne usikre på hva som er riktig – de vurderte likevel oppfølgingsbehovet som stort. Dialogen under gjengir noe av diskusjonen mellom veilederne:

Dette er ei som jeg ser for meg at jeg ville hatt mye med å gjøre selv om hun ikke var på oransje.

Kanskje hun er mer oransje enn de andre, men hun er eldre da. De andre har en jobb, så de er egentlig lavere prioritert ... Nå ble jeg usikker. Men jeg setter en del på oransje som ikke heller egentlig er oransje - jeg bare vet at det er hyppig kontakt.

Men alle kan jo ikke være oransje!

Jeg hadde kanskje satt henne på blå. Hadde ikke sett poenget med planlagte møter veldig ofte. Hun kommer til å ta kontakt ofte for sosialhjelp.

Denne typen saker krever tett oppfølging. Hvis hun var oransje, ville jeg fått en påminnelse om at jeg burde ta tak i det.

Noen veiledere, særlig ved ett av kontorene, mente at de ville ha kontakt med Samira mye hyppigere enn oransje kategori tilsier. Ved dette kontoret jobber hver enkelt veileder med å følge opp mange ulike brukergrupper, ikke bare AAP-mottakere. De følger opp personer som mottar ulike ytelser (som AAP og sosialstønad) og i ulike innsatsgrupper. De begrunnet den hyppige kontakten med at personer som mottar supplerende sosialhjelp, ofte har kontakt i forbindelse med søknad om sosialhjelp. I perioder kan det være kontakt ukentlig.

4.4.1 Variasjoner i bruk av vurderingskriteriene

Generelt ser vi ingen tydelige eller systematiske forskjeller mellom kontorene i hvordan de vurderer de fiktive sakene vi presenterte. Veilederne var heller ikke helt uenige om valg av oppfølgingskategori seg imellom, men diskusjonen ga inntrykk av at de var usikre og ikke alltid samstemte i valg av oppfølgingskategori. Veilederne drøftet frem og tilbake hvordan man kan argumentere for de ulike oppfølgingskategoriene, og mente at flere av kategoriene kan være riktige – avhengig av hvordan man ser saken. Samtidig ga intervjuene inntrykk av at veilederne ikke alltid ville vektlagt de samme faktorene, og at de i noen tilfeller ville landet på ulike oppfølgingskategorier.

Intervjuene tyder også på at elementer som ikke er nevnt i prioriteringsveilederen kan bli vektlagt, slik som hvorvidt bruker tar mye kontakt og/eller om det finnes relevante tiltak for brukeren. Vurderingen av «Samira» over er eksempel på dette: Fordi Nav-kontoret har lite å tilby, ville én av veilederne plassere «Samira» i ordinær oppfølging, mens andre veiledere var usikre på om det har betydning for oppfølgingskategori. Flere nevnte også at de kanskje ville vurdert prioritert kategori for en ordinær bruker, dersom de visste at brukeren tok mye kontakt.

Andre var usikre på om de skulle vektlegge dette i vurderingen. Andre nevnte også at brukere som er i tiltak likevel kan være i en situasjon som tilsier prioritert oppfølging – hvilken kategori velger man da?

Veiledernes diskusjon av de fiktive brukerne viser også at alder og arbeidsforhold i mindre grad blir vektlagt i vurderingen av oppfølgingskategori, slik som vi også var inne på i avsnitt 4.4. For eksempel ville «Markus» bli vurdert til prioritert kategori, uavhengig av om han var i 30 årene, 40 årene eller bikket 50 år. Noen av veilederne var i tillegg usikre på hvordan de skulle vektlegge barnas situasjon i valg av oppfølgingskategori.

Noen veiledere etterlyste en kategori for brukere som er ferdig avklart og som skal søke uføretrygd. Så vidt vi vet, er det introdusert en egen oppfølgingskategori for den gruppen, men den var antakelig ikke kjent på kontorene på tidspunkt for intervjuene. Ett av kontorene har såkalt helhetlig organisering, det vil si at de samme veilederne følger opp personer med ulike ytelser og innsatsbehov. Veilederne ved dette kontoret var usikre på hvilken kategori de skulle velge for personer som mottar (supplerende) sosialhjelp. Erfaringen var at det er veldig hyppig kontakt med disse personene. Til nå har veilederne stort sett brukt prioritert oppfølgingskategori på denne gruppen, men de erfarte at kategorien ikke helt treffer denne brukergruppen. Veilederne stilte spørsmål ved om det er behov for en egen kategori for de som får hyppigere oppfølging enn prioritert gruppe.

5 Foreløpig vurdering av måloppnåelse

De overordnede målsetningene for metoden er at Nav skal sikre gode og likeverdige tjenester, at brukeroppfølgingen blir likere på tvers av Nav-kontor, og at Nav skal gi tettest oppfølging til brukere med størst oppfølgingsbehov. I tillegg skal metoden føre til forutsigbarhet for brukerne, fremdrift i brukerløpene, trygge medarbeidere som opplever mestring og en mer forutsigbar arbeidshverdag, og gi avdelingsledere et bedre grunnlag for oppfølging av sine medarbeidere.

En sentral del av evalueringen er å belyse måloppnåelse for utprøvingen. Utprøvingen av metoden er foreløpig i en tidlig fase, men kontorene har likevel gjort viktige erfaringer i forbindelse med implementering av metoden. I dette kapittelet vil vi belyse og drøfte om metoden bidrar til måloppnåelse så langt. Vi tar utgangspunkt i virkningskjeden beskrevet i kapittel 3.1.1, der vi har skilt mellom virkningsmekanismer og mål for veiledere og ledere, brukere, og overordnede mål. Vi vil også belyse forhold ved implementeringen som kan antas å påvirke måloppnåelsen.

Kapittelet er basert på intervjuer med ledere og veiledere ved de fem utvalgte kontorene, samt en kort spørreundersøkelse til ledere for AAP på alle Nav-kontorene i Oslo.

5.1 Foreløpig måloppnåelse

I intervjuene har vi spurt informantene om hvilke endringer metoden har medført for veiledere, ledere og brukere. Vi har både spurt om positive virkninger av metoden og eventuelle utfordringer ved metoden. Vi har også bedt informantene vurdere om de mener metoden er godt egnet til å oppnå målsetningene som er satt for metoden.

Den generelle tilbakemeldingen fra informantene, særlig veiledere, er at det er tidlig å vurdere måloppnåelse og behov for eventuelle justeringer. Mange ga uttrykk for at metoden bør få virke lengre før det gjøres justeringer. Likevel var det enkelte forslag til justeringer som ble løftet fram. Vi mener også at det samlede datamaterialet, der vi har fått kunnskap om bruk og erfaringer fra flere av kontorene, gir grunnlag til å vurdere om metoden bidrar til måloppnåelse.

5.1.1 Mål for veilederne

Metoden skal bidra til trygge medarbeidere som opplever mestring og en mer forutsigbar arbeidshverdag. Dette skal skje ved at veilederne får bedre oversikt over brukerne sine, og støtte til å vurdere hvilke brukere Nav skal initiere møter med, og når Nav skal initiere kontakt. Det skal bli tydeligere for veilederne i hvilke situasjoner Nav skal følge hyppigere opp, og i hvilke situasjoner det kan gå lengre tid mellom oppfølgingspunktene.

Målsetningene for veiledere er ikke eksplisitt beskrevet i metodematerialet, med unntak av at metoden skal gi prioriteringsstøtte til veilederne. Intervjuene tyder på at veilederne i liten grad kjente til disse målsetningene, bortsett fra at metoden skal gi dem prioriteringsstøtte. De aller fleste opplever imidlertid at metoden har bidratt til bedre oversikt over brukerne, og at metoden gir tydeligere føringer om hvilke brukere som skal prioriteres for tett oppfølging og hvilke brukere de ikke behøver å følge opp like tett. Dette har ifølge veilederne vært svært etterlenget, og bidratt positivt inn i deres arbeidshverdag.

Min hverdag blir litt enklere, hverdagen har blitt enklere for oss som veileder. Vi kan ha tid til ting og mer kontroll, og så kan vi gå hjem med god samvittighet. (veileder)

Jeg var relativt ny og ikke så inne i systemet, så jeg hadde ikke så mange tanker. Jeg tenkte at det var lurt å prioritere siden jeg ikke hadde så god kontroll fra før av. Det var fokus på de oransje, og det gjorde det lettere å vite, for meg, at de var i første rekke. (veileder)

Jeg er positiv. BTO kom nesten litt sent. Det var godt å få hjelp til å prioritere, å kunne svare på spørsmål om prioriteringen. (veileder)

Synes det er bra med fargekodene, når du setter den, vet at du må følge opp litt tettere. Når jeg får brukere fra en annen veileder, så ser jeg fort hvem som er vurdert til tettere oppfølging. Det er enklere, det er et system på det. (veileder)

Veilederne med helhetlige porteføljer gir på sin side uttrykk for at metoden ikke gir god nok oversikt over brukerne. Flere peker på at brukere med sosiale tjenester kan «forsvinne» med denne metoden. Disse brukerne kan ifølge veilederne kreve en annen type oppfølging, og det er derfor viktig at de er synlige for veilederne. De tror metoden ville fungert veldig bra om de kun hadde hatt ansvar for AAP-mottakere.

Selv om metoden ifølge de fleste veilederne fungerer godt som prioriteringsverktøy, og bidrar til en mer forutsigbar arbeidshverdag, medfører den også noe usikkerhet i arbeidshverdagen. Noen veiledere forteller at de kan være usikre på hvilken oppfølgingskategori som er riktig for brukerne, og at det kan være utfordrende å stadig vurdere dette. Videre forteller noen veiledere at de er usikre på om de vil klare å fange opp brukerne på riktig tidspunkt, for eksempel når de er ferdig på tiltak eller i behandling.

Flere påpeker at prioriteringskategoriene ikke nødvendigvis gjenspeiler arbeidsmengden knyttet til de ulike kategoriene. Det kan være mye saksbehandling og oppfølging av tiltak i kategoriene med lavere prioritet. For eksempel i forbindelse med at AAP-perioden nærmer seg slutten eller i forbindelse med oppfølging av lønnstilskudd o.l. Antall brukere i de ulike kategoriene er altså ikke et godt mål på arbeidsbelastning, ifølge veilederne. Noen av veilederne er bekymret for økt arbeidsmengde dersom de klarer å jobbe seg gjennom porteføljene og redusere antallet brukere i prioritert kategori. De understreker at en forutsetning for å oppnå målsetningen om forutsigbar arbeidshverdag for veilederne, er at de ikke får flere brukere dersom de oppnår bedre oversikt og kontroll på porteføljene sine.

Metoden legger opp til en ganske bred kartlegging av brukernes situasjon, noe som innebærer at veilederne får kjennskap til utfordringer i brukernes liv som ikke Nav nødvendigvis har ansvar for eller som ikke Nav alene kan løse. Dette kan være utfordringer knyttet til bolig, barns behov, osv. Dette kan være viktig informasjon i forbindelse med den arbeidsrettede brukeroppfølging, og er derfor relevant for Nav, men veilederne kan være usikre på hvordan de skal følge opp slike utfordringer videre. For noen kan det handle om at de er usikre på hva de skal gjøre med informasjonen. En av informantene pekte også på at det ikke nødvendigvis handler om at veilederne ikke vet hvilke tjenester som bør kobles på eller som brukerne skal henvises til, men at de opplever at det ikke finnes et godt nok (hjelp)tilbud i noen situasjoner. Et eksempel på dette er saker der bruker ikke har en egnet bolig. Ifølge informanter er det få kommunale boliger i Oslo sett i forhold til behovet, og intervjuene tyder på at det varierer mellom kontorene hvilken hjelp brukerne kan få til å skaffe seg en bolig. Stort sett vil brukerne bare få veiledning i hvordan de kan skaffe bolig. Ifølge informantene kan det være vanskelig for veilederne å føle at de ikke får møtt brukernes behov. Denne utfordringen er ikke utelukkende knyttet til metoden, men metoden bidrar til å tydeliggjøre dem.

Veilederne erfarer også at det er begrenset med tiltaksplasser for målgruppen. Dette har blitt en økende utfordring etter at ungdomsgarantien i Nav ble innført, som blant annet innebærer at brukere under 30 år prioriteres til tiltak. Noen er usikre på hvordan de skal følge opp prioriterte brukere når de er søkt inn på tiltak, men ventetiden er lang. Noen brukergrupper kan også mangle relevante tiltak, ifølge enkelte veiledere. Noen av veilederne forteller i denne forbindelse at de kan føle seg «alene» med de prioriterte brukerne, når det ikke er tilgjengelige tiltak og brukerne skal ha tett oppfølging. En av lederne fortalte også at veilederne kan være usikre på hvordan de skal følge opp enkelte av brukerne i prioritert kategori, og at det kan være utfordrende å få «bevegelse» eller fremdrift i disse sakene. Det gjelder for eksempel brukere med sammensatte utfordringer, uavklarte psykiske helseutfordringer og/eller rusproblematikk. Ved ett av kontorene som inngår i intervjuundersøkelsen, er brukeroppfølgingen organisert slik at noen veiledere følger opp personer som i hovedsak har somatiske diagnoser og andre følger

opp personer med psykiske diagnoser. Begrunnelsen for denne arbeidsdelingen er at veilederne erfarer at det er behov for særskilt kompetanse i oppfølgingen av personer med psykiske helseplager.

Foreløpig vurdering av måloppnåelse

Når vi vurderer måloppnåelse på dette punktet er det viktig å ha med seg at den arbeidsrettede brukeroppfølgingen er svært kompleks. Trygghet, mestring og forutsigbarhet for veilederne kan ikke løses av metoden alene, men avhenger av svært mange faktorer. Likevel tyder intervjuene på at metoden bidrar positivt for de fleste, særlig når det kommer til å få oversikt over porteføljene og støtte til å vurdere hvilke brukere som skal følges opp tett og hvilke brukere de ikke trenger å følge opp like tett. Metoden fremstår på den måten som et nyttig prioriteringsverktøy. Rammebetingelser som hvordan kontorene har organisert oppfølgingen ved kontoret, ser samtidig ut til å ha betydning for hvor god oversikt metoden gir. For eksempel tyder evalueringen på at metoden ikke gir like god oversikt dersom veilederne følger opp brukere med flere ulike ytelser.

Det er foreløpig for tidlig å vurdere hvordan oppfølgingsløpene fungerer i praksis, og hvilken betydning innføringen av disse vil ha for veiledernes arbeidshverdag. Foreløpig inntrykk er at veilederne er positive til å ha definerte oppfølgingsløp, og til at det er angitt hvor ofte Nav skal ta kontakt. Noen er likevel usikre på om de vil klare å følge opp brukerne i henhold til metoden, og mange påpeker at det er viktig at de har tilgang på relevante tiltak og virkemidler. Et spørsmål i forlengelse av dette er om metoden, dersom veilederne ikke klarer å etterleve den, vil føre til mer stress og mindre mestring for veilederne. Dette vil trolig kunne avhenge av faktorer som lederstøtte, og hvilke forventninger og krav som kommuniseres til veilederne.

5.2 Mål for lederne

For lederne skal metoden bidra til å gi et bedre grunnlag for oppfølging av medarbeiderne. Ifølge representanter for prosjektgruppen skal dette skje ved at lederne får bedre oversikt over veiledernes porteføljer, arbeidsbelastning og status på oppfølgingsarbeidet.

Ledere vi har intervjuet forteller at metoden bidrar til å gi dem bedre oversikt over veiledernes porteføljer og bedre grunnlag for å følge opp medarbeiderne. En av lederne pekte også på at metoden bidrar til å gi et felles språk og referanser, noe som også kan bidra til å gi et bedre grunnlag for å følge opp medarbeiderne. Flere trekker frem at metoden gjør det lettere for dem å svare på spørsmål fra veilederne om prioriteringer i arbeidshverdagen, og at de dermed kan være en bedre støtte for veilederne.

Intervjuene gir inntrykk av at lederne foreløpig har fokusert mye på kategoriseringen i sin oppfølging av medarbeidere, herunder om alle brukerne er kategorisert og om brukerne er plassert i riktig oppfølgingskategori. I neste omgang vil det være interessant å høre om oversikten brukes på andre områder og/eller til andre formål.

Foreløpig vurdering av måloppnåelse

Intervjuene tyder på at metoden bidrar til å gi lederne bedre oversikt over brukerporteføljene, og et bedre grunnlag for å følge opp medarbeiderne. Metoden gjør det også lettere for lederne å veilede medarbeiderne i hvordan de skal prioritere mellom brukere og oppgaver.

5.3 Mål for brukerne

Metoden skal bidra til at brukere med størst oppfølgingsbehov får tette oppfølging. Metoden skal også bidra til forutsigbarhet for brukerne og bedre fremdrift i oppfølgingen.

Bidrar metoden til tettest oppfølging av brukere med størst oppfølgingsbehov?

For å oppnå målsetningen om tettest oppfølging av brukere med størst oppfølgingsbehov, krever det at metoden er godt egnet til å identifisere brukere med størst oppfølgingsbehov. Deretter må metoden legge opp til tettest oppfølging av brukerne med størst oppfølgingsbehov, og veilederne må følge opp brukerne i tråd med metoden.

Det er bred enighet blant informantene, både veiledere og ledere, om at metoden er godt egnet til å identifisere brukere med størst oppfølgingsbehov. De prioriterte brukerne blir både mer synlige for veilederne, og det er en tydelig forventning til veilederne om at de skal følge opp den gruppen tett. Det samme inntrykket gir spørreundersøkelsen, der de fleste respondentene svarer at metoden i «svært stor grad» eller «ganske stor grad» eger seg til å identifisere brukere med størst oppfølgingsbehov (N=12). Videre svarer flertallet at metoden i «svært stor grad» eller «ganske stor grad» bidrar til bedre innsikt i brukernes oppfølgingsbehov, mens et mindretall svarer i noen grad (N=12).

Videre gir metoden tydelige føringer om at prioriterte brukere skal følges opp tettest. Veilederne og lederne forteller at de tilstreber å gi tettest oppfølging til prioriterte brukere, og mange mener brukere i prioritert kategori trolig får tettere oppfølging med metode for behovstilpasset oppfølging enn det de fikk tidligere. Samtidig gir intervjuene inntrykk av at det varierer i hvor stor grad veilederne følger opp i tråd med angitt intensitet. I kapittel 4.3.3 så vi at det varierer om veilederne følger opp brukeren i henhold til angitt intensitet.

I spørreundersøkelsen har vi spurt lederne om i hvor stor grad de mener metoden bidrar til at brukere med størst oppfølgingsbehov får tettere oppfølging enn før. Her svarer to av respondentene «i svært stor grad», seks svarer «i ganske stor grad» og fire svarer «i noen grad». Respondenten mener altså at metoden bidrar til tettere oppfølging av brukere med størst oppfølgingsbehov, men det er noe delte meninger om i hvor stor grad.

Bidrar metoden til forutsigbarhet?

Forutsigbarhet for brukerne skal ifølge representanter for prosjektgruppen oppnås gjennom planlagte møter og planlagte aktiviteter i aktivitetsplanen, samt lik oppfølging på tvers av kontor. Denne målsetningen er ikke beskrevet i metodemateriellet. Vi har spurt om veilederne kjenner til disse målsetningene, og om de mener metoden er godt egnet til å gi forutsigbarhet for brukerne. Den generelle tilbakemeldingen fra veilederne er at de ikke kjenner til målsetningene om forutsigbarhet. På spørsmål om hva de mener skal til for at oppfølgingen blir mer forutsigbar for brukerne, er det bred enighet om at planlagte møter er viktig. Intervjuene tyder samtidig på, som beskrevet i kapittel 4.3.3, at kontorene har ulik praksis når det kommer til i hvilken grad de setter opp møte frem i tid. Et av kontorene i intervjuundersøkelsen har kommet godt i gang med å planlegge møter og sette opp møter frem i tid, mens andre enten er i startfasen, opplever utfordringer med å sette opp møter frem i tid, og/eller har ikke som mål å systematisk sette opp møter frem i tid. Spørreundersøkelsen tyder også på at det varierer i hvilken grad kontorene planlegger møter når de er i samtale med bruker.

Flere av informantene fremhever også at en felles metode for prioritering av brukere kan bidra til forutsigbarhet ved bytte av porteføljer og bytte av kontor, ettersom ny veileder da umiddelbart ser oppfølgingsbehovet og hvem som skal prioriteres. Dette er ifølge flere en styrke ved metoden, og kan bidra til forutsigbarhet for brukerne.

Videre peker noen av lederne på at også kommunikasjonen med brukerne er viktig for å oppnå forutsigbarhet for brukerne, herunder at veilederne kommuniserer til bruker hvordan Nav vurderer oppfølgingsbehovet og hvordan Nav ser for seg oppfølgingen fremover. Disse informantene gir uttrykk for at det er behov for mer fokus på kommunikasjonen med brukerne, og at det er en viktig faktor med tanke på forutsigbarhet.

Det er viktig at vi i samtaler snakker om dette med, ikke prioritet eller ikke, men hva vi ser og vurderer av behov. Så de er innforstått med det. Hvordan vi kommuniserer er viktig. (leder).

Jeg håper vi kan få til det, at vi sier fra om hva som er planen fremover. Jeg håper det skaper forutsigbarhet for brukeren. Vi har ikke så god og tydelig informasjon til brukerne nå. Der mangler det noe. (leder).

I kapittel 4.3 så vi at veilederne i varierende, og til dels liten grad, snakker med brukerne om hva de kan forvente av kontakt og oppfølging fra Nav. Mange presiserte også at de synes det var vanskelig å kommunisere til brukere i forenklet oppfølging at neste oppfølgingspunkt blir først om et år.

Bidrar metoden til fremdrift i saken?

Metoden skal bidra til raskere tilbud om arbeid, utdanning eller kompetansefremmende tiltak. Det er ikke beskrevet i metodemateriellet hvordan metoden skal bidra til dette, men vi antar at tett oppfølging av prioriterte brukere skal bidra til fremdrift for disse brukerne. I tillegg baserer metoden seg på en antagelse om at brukere i de mindre prioriterte kategoriene kan klare seg med mindre oppfølging eller vil ta kontakt ved behov.

Informantene gir, som nevnt over, uttrykk for at mange av de prioriterte brukerne får tettere oppfølging nå, enn de gjorde før metoden ble innført. Flere peker også på at bred kartlegging og tettere oppfølging har bidratt til bevegelse i en del saker, og at flere av de prioriterte brukerne har blitt fanget opp og søkt inn på tiltak. En av veilederne fortalte også at metoden har bidratt til at hen har blitt mer bevisst på hva som er formålet med brukermøtene, altså at det skal bidra til *fremdrift* i saken. Samtidig forutsetter fremdrift at veilederne har tilgang på relevante tiltak og virkemidler, da oppfølging fra Nav-veileder ofte ikke vil være tilstrekkelig. Flere peker imidlertid på at det er lange ventetider på tiltak, og at de har blitt lengre ved innføringen av ungdomsgarantien. Enkelte peker også på at det mangler lavterskeltiltak for noen brukere., for eksempel for brukere med svake norskkunnskaper og lite skolegang.

Flere av lederne og veilederne er bekymret for at brukere i de mindre prioriterte kategoriene kan ha behov for tettere oppfølging enn det metoden legger opp til, og at disse brukerne etter hvert vil komme i prioritert gruppe.

En av lederne peker også på at en del brukere i prioritert kategori vil kreve omfattende oppfølging, og trolig likevel ikke oppnå målsetningen om overgang til arbeid/utdanning/kvalifisering. Denne informanten stiller spørsmål ved om tett oppfølging av de prioriterte brukerne vil føre til raskere overgang til arbeid eller kvalifisering. Informanten etterspør en tydeliggjøring av hva som er hovedmålsetningen med metoden, herunder om den primære målsetningen er tettere oppfølging av brukere med størst oppfølgingsbehov eller raskere overgang til arbeid. Slik vi tolker informanten oppfatter hen at det kan bli utfordrende å både oppnå målsetningen om tettere oppfølging av brukere med størst oppfølgingsbehov og raskere overgang til arbeid. Dersom målsetningen skal være raskere overgang til arbeid vil det trolig være hensiktsmessig å gi noe tettere oppfølging til de brukerne som står nærmere arbeid enn det metoden legger opp til, ifølge denne informanten.

Foreløpig vurdering av måloppnåelse

Metoden fremstår godt egnet til å identifisere brukere med største oppfølgingsbehov, og vi finner at kontorene tilstreber å gi tette oppfølging til de brukerne som har størst oppfølgingsbehov. Trolig vil metoden kunne bidra til tettere oppfølging av denne brukergruppen. Samtidig tyder intervjuene på at rammebetingelser som hvor mange brukere veilederne følger opp, kan ha betydning for om veilederne har kapasitet til å følge opp de prioriterte brukerne like tett som metoden legger opp til. Flere av veilederne med de største brukerporteføljene gir uttrykk for at de trolig ikke vil ha kapasitet til å følge opp like tett som metoden legger opp til.

Videre er vårt inntrykk at metoden i varierende, og i til dels liten grad, bidrar til forutsigbarhet for brukerne. En utfordring for måloppnåelse på dette punktet er, etter vår vurdering, at målsetningen om forutsigbarhet ikke er godt nok kjent blant de ansatte og det er heller ikke beskrevet hvordan metoden skal bidra til forutsigbarhet. I metodemateriellet fremgår det ikke at metoden skal bidra til forutsigbarhet. I samtalemalen står det følgende:

- Oppsummer det viktigste som har kommet frem i kartleggingen og som er relevant for videre oppfølgingsløp
- Basert på en vurdering av faktorene, si litt om videre oppfølging fra Nav
- Når blir neste oppfølgings-/møtetidspunkt?
- Innkall til nytt møte med NAV etter behov.

Vi antar at dette er sentrale steg i metoden for å skape forutsigbarhet for brukerne, men det fremgår ikke av metodebeskrivelsen. Vi oppfatter også at formuleringene er vage når det kommer til hvilke forventninger det er til kommunikasjonene med brukerne og til planlagte møter. For eksempel konkretiseres det ikke hva som bør kommuniseres til brukerne for å bidra til forutsigbarhet, og det er uklart om og eventuelt når det skal avtales møter frem i tid. Kontorene har trolig ulike forutsetninger for å kunne avtale møter frem i tid, noe det er viktig å ta hensyn til. Likevel mener vi det i metodemateriellet bør beskrives hvordan metoden skal bidra til forutsigbarhet, hvilke forventninger det er til planlagte møter, samt hvordan forutsigbarhet skal ivaretas når/dersom det ikke er forventninger om planlagte møter.

Intervjuene tyder også på at forventninger fra ledere har mye å si for hvordan veilederne tolker og tar i bruk metoden. Dette handler blant annet om hvorvidt de ansatte oppfatter de skal planlegge og sette opp møter frem i tid, og om kontorene har som mål og sette opp møter frem i tid. Planlagte møter er i utgangspunktet ikke nytt i Nav-sammenheng, da det har vært en føring i Nav gjennom flere år. I Mål- og disponeringsbrev for 2024 fremgår det for eksempel at «brukermøter skal så langt det er mulig være planlagte og forberedt utfra brukerens behov (...)» (se blant annet Nav 2024).

En felles metode for alle veiledere og kontor fremstår hensiktsmessig for å gi forutsigbarhet ved bytte av veiledere og kontor. Dette forutsetter samtidig at oppfølgingen er relativt lik på de ulike kontorene og mellom veiledere.

I tillegg til planlagte møter og aktiviteter i aktivitetsplanen fremstår også kommunikasjonen med brukerne som viktig for forutsigbarhet. I metodemateriellet er det generelt lite fokus på kommunikasjonen med brukerne. Vi er kjent med at Nav Oslo hadde planer om å utvikle «kommunikasjonsstøtte», men slik vi oppfatter det er det foreløpig ikke utviklet. Mange veiledere ga uttrykk for at de syns det er utfordrende å skulle kommunisere vurderingen av oppfølgingsbehovet til brukere i de mindre prioriterte kategoriene. Det var også flere eksempler på at veilederne formulerer seg relativt vagt eller «rundt» når det kommer til Navs vurderinger av oppfølgingsbehovet og hvordan Nav ser for seg oppfølgingsløpet fremover. Dette kan tyde på at det er behov for å styrke fokuset på og kvaliteten i kommunikasjonen med brukerne. Ettersom mange av veilederne gir uttrykk for at de opplever dette som utfordrende, vil det trolig være behov for at ledere og eventuelt også prosjektgruppen involveres i dette arbeidet.

Vi oppfatter at det foreløpig er for tidlig å vurdere målsetningen om fremdrift. Intervjuene gir inntrykk av at tettere oppfølging av de prioriterte gruppene kan bidra til bedre fremdrift i disse sakene, men det er uklart om det samme vil gjelde for de mindre prioriterte brukerne. I metodemateriellet fremgår det ikke hvordan fremdrift skal ivaretas for de mindre prioriterte brukerne. Selv om AAP-mottakernes oppfølgingsbehov varierer, og flere trolig vil kunne klare seg med mindre oppfølging, vil de fleste trolig ha behov for veiledning og informasjon om muligheter og Navs tiltak og virkemidler. En forutsetning for at brukerne i de mindre prioriterte kategoriene skal kunne benytte seg av mulighetene som finnes i Nav, er at de har fått god informasjon om Navs tiltak og virkemidler, og på et tidspunkt i oppfølgingsløpet der de er mottakelige for det. Det bør også gis tydelig informasjon om Navs vurdering av oppfølgingsbehovet, oppfølgingsløpet fremover og forventninger til bruker. Dette er viktig for å unngå misforståelser og at brukerne «venter» på Nav.

Begrenset tilgang på tiltak og virkemidler kan være en barriere for å oppnå målsetningen om fremdrift.

5.3.1 Overordnede målsetninger

En sentral målsetning med metoden er et likeverdig oppfølgingstilbud, og likere oppfølging på tvers av Nav-kontor. For å oppnå dette kreves det blant annet at metoden er godt tilpasset brukernes behov, at veilederne gjør relativt like vurderinger av brukernes oppfølgingsbehov, og at de gir relativt lik oppfølging mellom Nav-kontor og veiledere. Lav måloppnåelse på dette punktet kan blant annet skyldes at metoden ikke er godt nok beskrevet, at metoden ikke er godt nok tilpasset brukernes behov, ikke passer godt nok inn i arbeidshverdagen på Nav-kontorene, og/eller at metoden baserer seg på feil premisser eller antagelser. Det kan også skyldes at metoden ikke er implementert slik den er tenkt, eller at veilederne ikke følger prioriteringen i det løpende oppfølgingsarbeidet. Det handler også om å stole på at de brukerne som ikke skal prioriteres for tettere oppfølging klarer seg uten Nav en periode. Det er på den måten metoden skal frigjøre tid til tettere oppfølging av brukere med størst oppfølgingsbehov.

Bidrar metoden til likeverdige tjenester og likere oppfølging i Nav

I spørreundersøkelsen har vi bedt respondentene ta stilling til i hvilken grad vurderingskriteriene bidrar til at veilederne gjør likere vurderinger av brukernes oppfølgingsbehov. Svaralternativene var «svært enig», «ganske enig», «ganske uenig» «svært uenig», «vet ikke» (N=12). Her er svarene ganske entydige, da alle sier seg enten «svært enige» i eller «ganske enig» i denne påstanden. Samtidig oppgir de fleste respondentene, som vi var inne på i kapittel 4.3.2, at de har behov for å jobbe mer med å få likere vurderinger.

Intervjuene med veiledere og ledere gir det samme bildet. Intervjuene tyder på at veilederne gjør ganske like vurderinger av brukernes oppfølgingsbehov, men at det er usikkerhet rundt noen av kriteriene. For eksempel gir mange veiledere uttrykk for at de i liten grad tar hensyn til alder når de vurderer oppfølgingsbehov. Noen er usikre på om det er riktig å nedprioritere brukere med arbeidsgivere dersom det er usikkert om bruker skal tilbake, og noen er usikre hvordan de skal vektlegge barns behov i vurderingen av oppfølgingsbehov. Det er også eksempler på at andre elementer vektlegges, slik som hvorvidt bruker tar mye kontakt eller om Nav har relevante tiltak for brukeren.

Det varierer i hvor stor grad veilederne følger opp i tråd med de planlagte oppfølgingsløpene. Som vi så i kap. 4.3.3 gir flere av veilederne med de største porteføljene uttrykk for at de ikke har kapasitet til å følge opp brukerne så tett som metoden legger opp til. Videre forteller veilederne at det er utfordrende å skulle følge opp brukere i forenklet oppfølging så sjeldent som metoden tilsier, og noen kun dersom bruker tar kontakt. Mange syns også det er vanskelig å skulle utsette oppfølgingen i de mindre prioriterte kategoriene, særlig dersom disse brukerne selv tar kontakt. I praksis tilbyr de stort sett oppfølging innen kort tid. Intervjuene tyder også på at det i liten grad er innført rutiner for revurdering av oppfølgingskategoriene, og at noen er usikre på hvordan vurderingskriteriene skal vektlegges i revurderingen.

Informantene gir uttrykk for at metoden er relativt godt beskrevet, men flere peker på at revurderingen av oppfølgingskategori og oppfølgingsløpene er knapt beskrevet. Flere av informantene spør seg hva oppfølgingskategoriene skal gjenspeile, i revurderingen av oppfølgingsbehovet. Skal det først og fremst gjenspeile om brukerne deltar i tiltak, eller skal eventuelle utfordringer i brukers situasjon veie tyngre.

Det er også litt ulike oppfatninger blant ledere om hvor godt oppfølgingsløpene sammenfaller med Standard for arbeidsrettet brukeroppfølging (Nav 2025b). Enkelte peker på at Standard for arbeidsrettet brukeroppfølging legger opp til å evaluere langvarige tiltak underveis, men at behovstilpasset oppfølging legger opp til å evaluere først etter at tiltaket er gjennomført. Disse informantene mener det er hensiktsmessig å evaluere langvarige tiltak underveis, slik som for eksempel utdanning. Andre oppfatter av metode for behovstilpasset oppfølging sammenfaller godt med Standard for arbeidsrettet brukeroppfølging.

Foreløpig vurdering av måloppnåelse

Metoden fremstår som et godt utgangspunkt for å gjøre likere vurderinger av brukernes oppfølgingsbehov, og gi likere oppfølging i Nav-kontorene. Metoden gir også tydelige føringer om hvilke brukere som skal prioriteres. Intervjuene tyder på at veilederne gjør ganske like vurderinger av brukernes oppfølgingsbehov, men at det er usikkerhet rundt enkelte vurderingskriterier. Noen vektlegger også andre kriterier, slik som hvor mye brukeren tar kontakt med Nav og om Nav har relevante tiltak. Usikkerhet rundt vurderingskriteriene, og ulik vektlegging av kriterier, kan føre til variasjoner i vurderinger av oppfølgingsbehov og dermed i Navs oppfølging. Arbeidsrettet brukeroppfølging er svært komplekst og krever mye skjønn, og det er ikke rimelig å forvente helt like vurderinger og helt lik oppfølging. Likevel kan intervjuene og spørreundersøkelsen tyde på at det er rom for noe likere vurderinger. Usikkerhet rundt vurderingskriteriene, eller variasjoner i vurderingene, kan skyldes ulike faktorer. Når informantene er usikre på om det er riktig å gjøre prioriteringer basert på alder og arbeidsforhold, kan det for eksempel tyde på at disse kriteriene ikke er godt nok begrunnet og/eller beskrevet i metodemateriellet. Det samme kan gjelde kriteriene «barns behov».

Variasjoner i vurderingene kan også tyde på at metoden på noen områder ikke passer helt inn i veiledernes arbeidshverdag og/eller at de ikke samsvarer godt nok med veiledernes faglige vurderinger. Vi oppfatter at særlig alder er en kategori som veilederne opplever som mindre relevant for oppfølgingsbehovet, og de mener metoden i større grad bør vektlegge antall år igjen i arbeidslivet. Vi er usikre på om det er behov for å gjøre endringer i denne kategorien. På den ene siden må metoden passe inn i veiledernes arbeidshverdag, for at den skal tas i bruk slik den er beskrevet.

Det er lite hensiktsmessig å ha kriterier som ikke oppleves relevante, ikke brukes, og/eller som strider mot veiledernes faglige vurderinger. Samtidig er metoden basert på prinsippet om at oppfølgingsressursene er knappe og at det er behov for å prioritere mellom brukere, noe også evalueringen tyder på at det er behov for. Dette taler for at det kan være hensiktsmessig å holde på sentrale prioriteringselementer i metoden, da alternativet trolig vil tilsi flere brukere i de prioriterte kategoriene og færre i de mindre prioriterte. Siden utprøvingen er i en tidlig fase vil vi anbefale å foreløpig holde på alderskategorien, men vurdere å løse litt opp i aldersintervallene i metodebeskrivelsen. Flere veiledere har foreslått å utvide alderskategorien i prioritert oppfølging til 45 år.

Videre oppfatter vi at det er behov for å utdype hvordan revurdering av kategori skal foregå, for å i større grad legge til rette for lik oppfølging mellom veiledere og kontor. Det bør utdypes i hvilke situasjoner og hvordan revurderingen av oppfølgingskategori skal foregå. Det bør utdypes hvordan de ulike faktorene skal vektes i revurderingen.

Det er foreløpig tidlig å vurdere hvordan oppfølgingsløpene fungerer, om oppfølgingsløpene er godt nok tilpasset brukernes behov, og om metoden vil føre til likere oppfølging i Nav. Så langt har vi inntrykk av at oppfølgingsløpene ikke er godt nok implementert til å gi «lik» oppfølging på tvers av kontor. Kontorene har også ulike forutsetninger for å følge opp brukerne i tråd med metoden, ettersom det varierer hvor store brukerporteføljer veilederne har. Et spørsmål i forlengelse av dette er om metoden vil føre til likere oppfølging, eller tilstrekkelig lik oppfølging, når rammebetingelser som porteføljestørrelse er såpass ulike. I metodemateriellet defineres «store porteføljer» som porteføljer med 80 brukere eller mer. Det er samtidig stor forskjell på om veiledere følger opp 80-100 brukere eller 200-240 brukere. Intervjuene kan så langt tyde på at oppfølgingsløpene slik de er lagt opp i dag, ikke er helt forenelig med arbeidshverdagen på Nav-kontorene som har de største brukerporteføljene. Et annet spørsmål er hva som er «smertepunktet» for metoden, altså når porteføljene blir for store til at metoden passer inn i arbeidshverdagen. Ved særlig store porteføljer vil den den primære utfordringen trolig være porteføljestørrelsen i seg selv, og ikke mangel på prioriteringsstøtte.

Metode for behovstilpasset oppfølging handler om når Nav skal ta initiativ til oppfølging. I støttemateriell til ledere presiseres det at brukere som tar kontakt, uavhengig av fargekode, skal få svar innen gjeldene frister (Nav 2025e). Videre fremgår det at brukere som selv tar

kontakt ikke skal avvises eller få til svar at de ikke er prioritert, men at veilederne skal prøve å avtale møte frem i tid.

Evalueringen tyder så langt på at veilederne opplever at det er utfordrende å skulle avtale oppfølging frem i tid når brukerne tar kontakt. Dette kan skyldes ulike forhold. I noen situasjoner er det trolig behov for oppfølging relativt raskt, og det er dermed helt rimelig å tilby oppfølging innen kort tid. Det kan også skyldes at veilederne ikke helt «stoler» på metoden. For eksempel at de ikke er trygge på at brukerne i de mindre prioriterte kategoriene kan klare seg selv en periode. Videre kan det også tyde på at metoden ikke er helt forenelig med brukernes forventninger, og at veilederne ikke finner god nok støtte i metoden til hvordan de skal nedprioritere noen brukere. Vi oppfatter at metoden også er noe uklar på hva som forventes ved henvendelser som kommer inn. På den ene siden presiseres det at prioritering ikke handler om hvordan innkomne henvendelser skal håndteres, men når Nav skal initiere oppfølging. På den andre siden fremgår det at veilederne skal forsøke å avtale møter frem i tid ved henvendelser som kommer inn (Nav 2025e). Metoden er også basert på en oppfatning om at oppfølgingen har vært for lite målrettet, og i for stor grad har vært styrt av henvendelser som kommer inn. Dersom det er ønskelig at veilederne i større grad skal forsøke å avtale oppfølging frem i tid ved henvendelser som kommer inn, og i mindre grad skal jobbe utfra hvem som tar kontakt, bør de få støtte til hvordan de skal gjøre dette i praksis. Dersom det fremdeles viser seg vanskelig å ta mer styring på henvendelser som kommer inn, bør det vurderes om og eventuelt hvilke implikasjoner det har for metoden. Et spørsmål er også om, og eventuelt hvor langt frem i tid, det er rimelig at Nav utsetter oppfølging, når brukere i de mindre prioriterte kategoriene tar kontakt. På den ene siden kan det være nødvendig hvis Nav skal sikre at brukere som ikke selv tar kontakt også får oppfølging. På den andre siden er det kanskje ikke forenelig med brukernes forventninger, og det kan være vanskelig for veilederne å gjennomføre i praksis.

Det er foreløpig også tidlig å vurdere om metoden er et effektivt prioriteringsverktøy. Foreløpig tyder evalueringen på at metoden egner seg godt til å identifisere brukere med størst oppfølgingsbehov, og metoden gir god oversikt over porteføljene for mange av veilederne. Metoden gir også tydeligere føringer om hvilke brukere som skal gis tettest oppfølging og hvilke brukere som ikke skal følges opp like tett. Samtidig tyder evalueringen på at veilederne opplever at det kan være utfordrende å nedprioritere brukere, og at de ikke finner god nok støtte i metoden til hvordan de skal gjøre dette i praksis. Slik vi forstår det, handler dette først og fremst om at det er vanskelig for veilederne å kommunisere til brukerne at de ikke vil få oppfølging før om noen måneder eller lengre frem i tid. Selv om informantene opplever at det kan være utfordrende å følge metoden på noen områder, mener de likevel at metoden har stor verdi ettersom den er godt egnet til å identifisere og synliggjøre brukere med stort oppfølgingsbehov, og gir tydelige føringer om hvilke brukere som skal prioriteres.

5.4 Forslag til justeringer

Basert på denne første delen av følgeevalueringen, har vi vurdert behov for justeringer av metoden. I vurderingen har vi særlig vektlagt om det er forhold ved metoden, og/eller implementeringen av metoden, som kan se ut til å ha betydning for måloppnåelse. Nedenfor følger en beskrivelse av våre forslag til justeringer.

Målsetningene med metoden bør tydeliggjøres for aktørene som skal ta den i bruk

Noen av målsetningene er tydelig formulert, mens andre ikke er det. Det gjelder for eksempel målsetningene om forutsigbarhet og fremdrift for brukerne, og trygghet, mestring og forutsigbarhet for veilederne. Det er heller ikke tydelig på hvilken måte metoden skal bidra til forutsigbarhet for brukerne og fremdrift i brukerløpene, og mål om trygghet og forutsigbarhet for veilederne. Tydeligere målformuleringer kan bidra til mer bevissthet om sentrale elementer ved metoden, og potensielt til økt etterlevelse av metoden.

Forventinger knyttet til planlagte møter bør tydeliggjøres

Det er uklart hvorvidt metoden legger opp til at det skal planlegges møter frem i tid, samtidig som dette er pekt på som en viktig faktor for å oppnå forutsigbarhet for brukerne. Det bør tydeliggjøres hva som er forventninger knyttet til planlagte møter, og hvordan forutsigbarhet skal ivaretas dersom det ikke skal skje gjennom planlagte møter. Intervjuene gir inntrykk av at kontorene har ulike forutsetninger for å skulle planlegge møter frem i tid, og det bør tas hensyn til.

Kommunikasjonene med brukerne bør få en tydeligere plass i metoden.

Nav bør kommunisere tydeligere hvordan de vurderer oppfølgingsbehovet til brukerne og hvordan de ser for seg oppfølgingsløpet fremover. Kommunikasjon om Navs vurdering av oppfølgingsbehovet, og hvordan Nav ser for seg oppfølgingsløpet, fremstår viktig for å oppnå forutsigbarhet for brukerne og fremdrift i saker. Evalueringen tyder så langt på at en del veiledere syns det er utfordrende å kommunisere Navs vurderingen av oppfølgingsbehovet til brukerne, særlig til de mindre prioriterte brukerne. Mange syns også det er utfordrende å avtale oppfølging frem i tid, når brukere tar kontakt. Vi oppfatter at det er behov for styrke fokuset på kommunikasjonen rundt Navs vurderinger, og at veilederne bør få støtte til hvordan de skal kommunisere Navs vurderinger. Veilederne bør også få støtte til hvordan de skal prioritere ved henvendelser som kommer inn.

Enkelte av vurderingskriteriene bør tydeliggjøres.

Evalueringen tyder så langt på at det er usikkerhet rundt noen av vurderingskriteriene. Mange veiledere gir uttrykk for at de i liten grad tar hensyn til alder når de vurderer oppfølgingsbehov. Flere er usikre på om det er riktig å nedprioritere brukere med arbeidsgivere, og noen er usikre på hvordan de skal vektlegge barns behov i vurderingen av oppfølgingsbehov. Dette kan at kriteriene ikke er godt nok beskrevet eller godt nok begrunnet i metodemateriellet. Det kan også skyldes at kriteriene ikke passer inn i veiledernes arbeidshverdag, og/eller ikke samsvarer godt nok med veiledernes faglige vurderinger.

Vi er usikre på om det er behov for å gjøre endringer i vurderingskriteriene. På den ene siden må metoden passe inn i veiledernes arbeidshverdag, for at den skal tas i bruk slik den er tenkt. Det er lite hensiktsmessig å ha kriterier som ikke oppleves relevante, ikke brukes, og/eller som strider mot veiledernes faglige vurderinger. Samtidig er metoden basert på prinsippet om at oppfølgingsressursene er knappe og at det er behov for å prioritere mellom brukere, noe også evalueringen tyder på. Dette taler for at det kan være hensiktsmessig å holde på sentrale prioriteringselementer i metoden, da alternativet trolig vil tilsi flere brukere i de prioriterte kategoriene og færre i de mindre prioriterte. Siden utprøvingen er i en tidlig fase vil vi anbefale å foreløpig holde på alderskategorien, men vurdere å løse opp i aldersintervallene i metodebeskrivelsen. Vi foreslår å utvide alderskategorien i prioritert oppfølging til 45 år. Videre foreslår vi at det i metodemateriellet utdypes/tydeliggjøres når og på hvilken måte kriteriene «arbeidsforhold» og «barns behov» skal ha betydning for oppfølgingsbehovet, og hvordan brukere med uavklarte arbeidsforhold skal følges opp.

Det bør utdypes hvordan revurderingen av oppfølgingskategori skal foregå

Vi oppfatter at det er behov for å utdype hvordan revurdering av kategori skal foregå, for å i større grad legge til rette for lik oppfølging mellom veiledere og kontor. Det bør utdypes i hvilke situasjoner oppfølgingskategoriene skal revurderes og hvordan de ulike faktorene skal vektles i revideringen.

Det bør også vurderes å se oppfølgingsløpene i sammenheng med Standard for arbeidsrettet oppfølging.

Kontorene bør fortsette å drøfte vurderingskriterier og oppfølgingskategori i fellesskap, for å sikre «tilstrekkelig» lik oppfølging

Dersom metoden skal bidra til likere oppfølging på tvers av Nav-kontor, er det viktig at vurderingen av oppfølgingsbehov gjøres relativt likt. Evalueringen tyder så langt på at

veilederne vurderer brukerne ganske likt, men at det er usikkerhet rundt enkelte av kriteriene. Ledere peker også på at metoden kan «skli ut» dersom fokuset på metoden opprettholdes. På bakgrunn av dette mener vi det vil være hensiktsmessig å fortsette med felles saksdrøftinger, både innad på kontor og på mellom Nav-kontor.

Det bør vurderes å gi brukere i prioritert kategori en høyere prioritet på tiltak

Veilederne er usikre på hvordan de skal følge opp prioriterte brukere når det er lang ventetid på tiltak, og hvordan de skal følge opp dersom det mangler (tilgang til) relevante tiltak. Slik det er i dag, er det ofte lang ventetid for å komme på tiltak for personer over 30 år, fordi de under 30 prioriteres til tiltak. Det bør tydeliggjøres hvordan veilederne skal følge opp brukerne når det lang ventetid på tiltak, særlig brukere i prioritert kategori. Når det legges opp til tettere oppfølging av brukere med størst oppfølgingsbehov, bør det også sikres tilgang på tiltak og virkemidler for brukerne.

Litteratur

- Andersen, S., og Volckmar-Eeg, M. (2023). *Navs profileringsverktøy og Nav-veiledernes behovsvurderinger. Hvordan algoritmer og skjønnsutøvelse kombineres i vurderingsprosesser i praksis*. Fafo-notat 2023:13. Hentet her: [10391.pdf](#)
- Lervåg, L-E. (2021). Teoribasert evaluering. Rammeverk for evaluering av innovative og kompettse tiltak. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. Rapport. hentet fra <https://www.sintef.no/publikasjoner/publikasjon/1994783/>
- Meld. St. nr. 33 (2015–2016). NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet
- Nav-loven. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningens (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven]*. (LOV-2006-06-16-20). Lovdata: [Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen \(arbeids- og velferdsforvaltningsloven\) \[Nav-loven\] - Lovdata](#)
- Nav. (2024). *Mål- og disponeringsbrev 2024 til NAV Fylke/Region*.
- Nav. (2025a). *Endelig mål- og disponeringsbrev for 2025 til Nav fylke/region*.
- Nav. (2025b). *Standard for arbeidsrettet oppfølging*. (ikke offentlig)
- Nav. (2025 c). Ungdomsgarantien i Nav. Hentet 15.9.2025: [Ungdomsgarantien i Nav - nav.no](#)
- Nav. (2025d). *Veileder for behovstilpasset oppfølging*. (ikke offentlig)
- Nav. (2025e). *Støttmateriell til ledere og fagansvarlige*. (ikke offentlig)
- Nav. (2025f). Trenger hjelp til å komme i arbeid. Hentet 15.9.2025 [Trenger hjelp til å komme i jobb - nav.no](#)
- Nav. (udatert,a). *Samtalemal til kartlegging*. (ikke offentlig)
- Nav. (udatert,b). Barnets beste. En veileder for deg som jobber i Nav. URL: [Barnets beste - veileder 20032024.pdf](#)
- Proba. (2024). *Evaluering av nasjonal oppfølgingsenhet (NOE)*. Rapport 2025-12.
- Rogers, E. (2003). *The Diffusion of innovations*. Free Press, New York.
- Rønning, R. (2021). *Innovasjon i offentlig sektor. Innover eller bli innover*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sadeghi, T., Bakkeli, V. M.fl. (2024). Arbeidsavklaringspenger – en sammenstilling og oppsummering av kunnskap på området. AFI-rapport 2024:11. OsloMet-storbyuniversitetet.