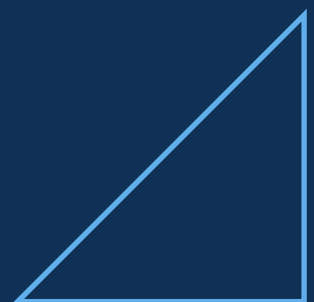


Silje Andresen og Tønnes Nygaard

Menneske og maskin

KI-basert beslutningsstøtte, faglig skjønn og tillit i Nav





Menneske og maskin. KI-basert beslutningsstøtte, faglig skjønn og tillit i Nav

Dette er sluttrapporten fra prosjektet Menneske og maskin. Rapporten undersøker hvordan Nav-veiledere oppfatter et KI-basert beslutningsstøtteverktøy for behovsvurderinger, og hvilke muligheter, spenninger og forutsetninger de peker på. Analysen bygger på fokusgruppeintervjuer der veiledere testet og diskuterte en forskningsbasert prototype.

Veilederne ser et tydelig potensial i at KI kan gi bedre oversikt, spare tid og redusere risikoen for at viktig informasjon overses. Samtidig er tilliten til slike verktøy betinget av gjennomsiktighet, etterprøvnbarhet og mulighet for menneskelig overprøving. Veilederne forstår KI-basert beslutningsstøtte som et hjelpemiddel, ikke som en erstatning for profesjonelt skjønn.

Rapporten viser at KI-basert beslutningsstøtte kan ha et potensial i behovsvurderingsarbeidet, men at dette forutsetter juridiske, organisatoriske og faglige rammer som i dag ikke nødvendigvis er på plass.

Innhold

Forord	2
Sammendrag	3
1 Innledning	5
1.1 Bakgrunn og problemstillinger	5
1.2 Prosjektet <i>Menneske og maskin</i>	6
1.3 Tidligere forskning.....	7
1.4 Digitalisering, faglig skjønnsutøvelse og tillit.....	8
1.5 Gangen i rapporten.....	9
2 Metode	10
2.1 Gjennomføring av fokusgruppene	11
3 Oppsummering av prosjektets to første faser	13
3.1 Fase 1: Hvordan gjøres dagens behovsvurderinger i praksis?	14
3.2 Fase 2: Utvikling av det KI-baserte beslutningsstøtteverktøyet	15
4 Analyse	22
4.1 Hvordan veilederne brukte KI-beslutningsstøtteverktøyet	22
4.2 Tidsbesparing og helhetlig oversikt	25
4.3 Hva som skal til for å ha tillit til modellens vurderinger og forslag	28
4.4 Veiledernes rolle og faglige skjønn	30
4.5 Ønsker om funksjonalitet	31
5 Avslutning	33
6 Referanser	36

Forord

Dette er sluttrapporten i prosjektet *Menneske og maskin* (opprinnelig ledet av Maria Gussgard Volckmar-Eeg), som Fafo har gjennomført i samarbeid med Universitetet i Oslo. Prosjektet er finansiert av Navs FoU-midler. Tønnes Nygaard har skrevet delene som omhandler de tekniske beskrivelsene av den KI-baserte modellen. Rapporten ellers er skrevet av undertegnede. Vi vil takke FoU-seksjonen og fagavdelingene i Arbeids- og velferdsdirektoratet for gode innspill og konstruktive kommentarer underveis i arbeidet med å utvikle og gjennomføre prosjektet og for gode kommentarer på denne rapporten. Tove Mogstad Aspøy deltok i tre av fokusgruppene, skrev verdifulle notater og bidro i planleggingen av prosjektets siste fase. Jon Horgen Friberg ved Fafo har kvalitetssikret rapporten, og vi takker for grundige kommentarer. Den største takken går likevel til informantene, som har stilt opp og vært generøse med både tid og kunnskap. Uten deres bidrag ville prosjektet ikke vært mulig. Vi vil også takke publikasjonsavdelingen ved Fafo for ferdigstillingen av rapporten.

Oslo, april 2026

Silje Andresen, prosjektleder

Sammendrag

Norske myndigheter har ambisiøse mål om økt bruk av digitale løsninger i offentlige tjenester, samtidig som det stilles krav til kvalitet, likebehandling og rettssikkerhet. I Nav er behovsvurderinger en sentral og skjønnsbasert oppgave som danner grunnlaget for videre oppfølging og tilgang til tiltak og ytelser. Denne rapporten undersøker hvordan et KI-basert beslutningsstøtteverktøy for behovsvurderinger oppfattes av Nav-veiledere, og hvilke muligheter, spenninger og forutsetninger de selv peker på ved bruk av slik ny teknologi.

Analysen bygger på fokusgruppeintervjuer der veiledere testet og diskuterte en forskningsbasert prototype utviklet i prosjektet *Menneske og maskin*. Målet har ikke vært å evaluere et konkret verktøy for implementering, men å bidra med kunnskap om hva som bør tas i betraktning dersom mer avansert KI-basert beslutningsstøtte tas i bruk i behovsvurderingsarbeidet.

Et gjennomgående funn er at veilederne i stor grad vurderer et slikt verktøy som nyttig, særlig som støtte i et omfattende og fragmentert informasjonsarbeid. Behovsvurderinger i Nav preges i dag av tidkrevende «detektivarbeid», der veiledere må sammenstille informasjon fra en rekke systemer og historiske spor for å danne seg et helhetlig bilde av brukerens situasjon. Veilederne opplevde at KI-basert beslutningsstøtte kan bidra til bedre oversikt, redusert tidsbruk og mindre risiko for at sentral informasjon overses, blant annet gjennom automatiserte oppsummeringer, synliggjøring av «røde flagg» og identifisering av manglende informasjon. Dette peker mot et betydelig potensial for avlastning i kartleggings- og dokumentasjonsarbeidet og frigjøring av tid til direkte brukerkontakt eller oppfølging.

Samtidig viser analysen at veiledernes tillit til KI-baserte vurderinger er tydelig betinget. For at et beslutningsstøtteverktøy skal oppleves som pålitelig, må vurderingsgrunnlaget være gjennomskiktig, kildene synlige og logikken etterprøvbart. Veilederne understreker behovet for kontroll og mulighet for menneskelig overprøving og beskriver ønsket samspill med verktøyet som en «dialog med systemet» snarere enn et helautomatisk opplegg. KI-basert beslutningsstøtte forstås dermed som et hjelpemiddel, ikke som en erstatning for profesjonelt skjønn.

Et sentralt poeng i materialet er veiledernes ønske om å videreføre og styrke det faglige skjønn i behovsvurderingene. Skjønn beskrives som en erfaringsbasert kompetanse som utvikles over tid, og som omfatter helhetsforståelse, kontekstuell tolkning og løpende vurderinger som vanskelig lar seg standardisere. Veilederne ser et potensial i at KI kan ta over rutinepregede oppgaver, særlig knyttet til informasjonsinnhenting, dokumentasjon og utforming av begrunnelser, men uttrykker samtidig bekymring for at effektivisering ikke nødvendigvis fører til bedre oppfølging dersom den innsparte tiden omsettes i større porteføljer.

Analysen viser også at veilederne ser KI-basert beslutningsstøtte som en mulig kilde til mer konsistente vurderinger og redusert risiko for menneskelige feil og tilfældigheter. I

en arbeidshverdag preget av tidspress og stor variasjon mellom kontorer, avdelinger og enkeltveiledere kan et slikt verktøy fungere som et felles utgangspunkt for vurderinger.

Avslutningsvis peker veiledernes refleksjoner på flere sentrale forutsetninger for videre utvikling og eventuell bruk av KI-basert beslutningsstøtte i behovsvurderinger. Dette gjelder blant annet behov for tydelig kronologi og oversikt over utviklingen i sakene, funksjoner som kan støtte veiledernes handlingsrom gjennom forslag til aktuelle tiltak, og løsninger som bidrar til et mer komplett informasjonsgrunnlag. Samlet sett viser rapporten at KI-basert beslutningsstøtte har et betydelig potensial i behovsvurderingsarbeidet i Nav, men at dette potensialet er betinget av juridiske, organisatoriske og faglige rammer som i dag ikke nødvendigvis er på plass.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Norske myndigheter har ambisiøse mål for utviklingen av offentlige tjenester, med en tydelig forventning om økt bruk av digitale løsninger. Prinsippet om «digital først» innebærer at tjenester i hovedsak skal utvikles og tilbys digitalt (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2019). Denne utviklingen er en del av en bredere internasjonal trend, der digitalisering og automatisering knyttes til effektivisering, bedre ressursutnyttelse og mer standardiserte tjenester, men utviklingen reiser også spørsmål om kvalitet, likebehandling og rettssikkerhet.

Nav forvalter om lag en tredjedel av statsbudsjettet, og cirka halvparten av befolkningen er i løpet av livet i kontakt med Nav (Nav, 2024). Selv om det fortsatt er et mål at alternative alternativer skal være tilgjengelige ved behov, har Nav de siste årene tatt i bruk nye digitale verktøy, gått over til mer digital kommunikasjon med brukere og innført automatisering av enkelte arbeidsprosesser (Nav, 2025). For eksempel brukes det i dag en enkel, digital, regelbasert profileringsløsning for nye arbeidssøkere, som er ment å fungere som beslutningsstøtte for veilederne ved å sortere brukere i forslag til ulike innsatskategorier. Navs omverdensanalyse 2025–2035 fremhever at etaten fremover vil møte et forventningsgap der krav til effektiv ressursbruk og økt automatisering må balanseres mot brukernes forventninger om tilgjengelige, sammenhengende og persontilpassede tjenester (Nav, 2025). Samtidig understrekes det at det fortsatt vil være behov for menneskelig kontakt, særlig tidlig i prosesser og i oppfølging av brukere med mer komplekse behov. Omverdensanalysen peker videre på at kunstig intelligens trolig vil bli integrert i støtteverktøy for ansatte og beslutningsstøtte i saksbehandling og vurdering av oppfølgingsbehov. Velferdstjenestene i andre land har gått lenger i bruken av automatiserte tjenester og kunstig intelligens, og erfaringene er blandet (Considine et al., 2022; Papadopoulos & O'Keeffe, 2023).

I denne rapporten undersøker vi hvordan beslutningsstøtte basert på kunstig intelligens (KI) potensielt kan brukes i Nav-veilederens arbeid, og hvilke muligheter og fallgruver veilederne selv peker på, med utgangspunkt i en modell for KI-baserte behovsvurderinger. Analysene tar utgangspunkt i *behovsvurderinger* i Nav. Alle som henvender seg til Nav med behov for hjelp for å komme i arbeid, har rett til en vurdering av muligheter, hvilket behov de har for bistand, og hvilken type oppfølging som er aktuell (Arbeids- og velferdsforvaltningsloven, 2006, § 14 a). Disse behovsvurderingene danner grunnlaget for videre oppfølging og prioritering i Nav-systemet og er derfor avgjørende for hvilke tiltak og ytelser brukerne får tilgang til.

Samtidig viser både forskning og evalueringer at mange saker i dag ikke blir tilstrekkelig opplyst i den innledende kartleggingen, noe som kan bidra til lange og lite treffsikre oppfølgingsløp – og dette gjelder særlig for brukere med sammensatte utfordringer og for personer med innvandrerbakgrunn (Nav, 2025; Friberg et al., 2024; Friberg & Elgvin, 2016; Proba Samfunnsanalyse, 2025). Innvandrede brukere utgjør i dag en stor del av Navs brukere, og mange i denne gruppen har kompliserte og sammensatte utfordringer

i møte med arbeidslivet, for eksempel knyttet til manglende norsk språkkompetanse, lite skolegang fra hjemlandet, etnisk diskriminering eller kulturelle barrierer (IMDi, 2025; Djuve & Tronstad, 2011; Friberg et al., 2024). Tidligere forskning peker på at Nav i begrenset grad har lykket med å utvikle et tjenestetilbud som er tilpasset behovene til denne målgruppen (Friberg & Elgvin, 2016; Volckmar-Eeg & Vassenden, 2022). I denne rapporten er vi ikke spesielt opptatt av innvandrere – eller noen andre spesifikke brukergrupper for den saks skyld. Likevel er det et faktum at stadig flere brukere i Nav har slike sammensatte utfordringer i møte med arbeidslivet, er et sentralt bakteppe for hvorfor kvalitet i tidlig kartlegging er særlig viktig.

Flere studier peker på at digitalisering av velferdstjenester kan skape eller forsterke et digitalt skille, som særlig kan ramme grupper som allerede står svakt i møte med tjenestetilbudet – som for eksempel innvandrere (Breit et al., 2021; Liudden et al., 2023). God kartlegging og gode behovsvurderinger er derfor en kjerneoppgave i Nav. Samtidig knytter det seg store forventninger til at digitale beslutningsstøtteverktøy kan bidra til å styrke kvaliteten i vurderingene, blant annet ved å gjøre dem mer konsistente, etterprøvbare og treffsikre. Et sentralt spørsmål er hvordan slike verktøy vil virke sammen med veiledernes fagkunnskap og skjønnsutøvelse. Rapporten undersøker følgende overordnede forskningsspørsmål:

Hvilke forutsetninger og spenninger bør Nav ta høyde for dersom KI-baserte beslutningsstøttesystemer tas i bruk i behovsvurderingsarbeidet?

1.2 Prosjektet *Menneske og maskin*

Det er i dag bred enighet om at vellykket implementering av digitale beslutningsstøttesystemer forutsetter at den maskinelle og den menneskelige delen av vurderingsprosessene fungerer godt sammen. Prosjektet *Menneske og maskin*, finansiert av Navs FoU-midler og gjennomført av Fafo i samarbeid med Universitetet i Oslo, har hatt som mål å utforske nettopp dette samspillet.

Gjennom tre faser i prosjektet har vi først undersøkt hvordan behovsvurderinger gjennomføres av veilederne i Nav i dag, deretter utviklet et forslag til et digitalt beslutningsstøtteverktøy for å støtte disse prosessene, og til slutt undersøkt hvordan et slikt tenkt verktøy blir vurdert av Nav-veiledere.

Den første fasen av prosjektet, som tok for seg dagens menneskelige behovsvurderinger, dokumenterte hvordan disse vurderingene er preget av omfattende skjønnsutøvelse, betydelig variasjon i praksis og begrenset dokumentasjon av vurderingsgrunnlaget (Andresen & Volckmar-Eeg, 2023; Volckmar-Eeg & Andresen, 2025).

Prosjektets andre fase besto i å utvikle et beslutningsstøtteverktøy med kunstig intelligens for forskningsformål (Volckmar-Eeg et al., 2024). Verktøyet ble utviklet på bakgrunn av funnene fra den første fasen, med tanke på å støtte opp om veiledernes arbeid i behovsvurderingsprosessen. De to første fasene synliggjorde både potensialet for og begrensningene ved digital beslutningsstøtte, men ga ikke kunnskap om hvordan et slikt verktøy oppfattes og vurderes av veiledere i praksis.

I den tredje fasen ble verktøyet derfor testet i fire fokusgrupper med Nav-veiledere. Hensikten var å undersøke hvordan de oppfatter verktøyets nytteverdi, begrensninger og implikasjoner for eget arbeid. Analysen ser på veiledernes vurderinger av hvilke muligheter og fallgruver de ser ved bruk av kunstig intelligens som beslutningsstøtte, hvilke funksjoner de mener slike systemer bør inneholde, og hvilke utviklingstrekk de er opptatt av å unngå.

I denne rapporten presenterer vi funnene fra fokusgruppene og diskuterer dem på tvers av prosjektets tre faser. Målet er ikke å evaluere et konkret verktøy for implementering, men å gi Nav kunnskap om hvilke forutsetninger, spenninger og fallgruver som bør tas i betraktning dersom bruk av mer avanserte beslutningsstøttesystemer blir aktuelt i behovsvurderingsarbeidet i fremtiden. Juridiske spørsmål knyttet til informasjonsdeling og systemtilgang ligger utenfor prosjektets rammer. I diskusjonene med veilederne har vi derfor bevisst utforsket et hypotetisk scenario, uten å ta stilling til gjeldende rettslige rammer. Noen av elementene vi diskuterte med veilederne, ville for eksempel ikke være mulig å gjennomføre innenfor dagens regelverk. Vi har imidlertid med hensikt ikke villet begrense diskusjonene til å kun gjelde scenarioer som er mulige innenfor dagens regler. Rapporten bidrar med kunnskap på et tidlig tidspunkt i en potensiell teknologisk utvikling, før mer omfattende bruk av KI-baserte løsninger eventuelt innføres. I drøftingen av funnene vektlegger vi særlig spørsmål om hvordan KI-baserte beslutningsstøttesystemer påvirker faglig skjønnsutøvelse og autonomi, samt hvilke forutsetninger som må være til stede for at veiledere skal ha tillit til slike systemer.

1.3 Tidligere forskning¹

Det finnes nyere norsk forskning på digitalisering av offentlige tjenester, og den peker på flere utfordringer. Hofmann et al. (2024) har for eksempel undersøkt digitalisering fra et brukerperspektiv og viser at digitale selvbetjeningsløsninger ikke erstatter behovet for menneskelig kontakt i møte med velferdstjenester. Fordi innbyggere varierer betydelig i digitale, språklige og administrative forutsetninger, vil særlig komplekse tjenester og tidlige faser i søknadsprosesser egne seg dårlig for full digitalisering. Studien peker på behov for hybride løsninger, der digitale verktøy kombineres med personlig veiledning (Hofmann et al., 2024). En annen evaluering av digitaliseringen av sosiale tjenester i Nav viser også store forskjeller mellom brukere. Mens noen opplever økt tilgjengelighet og mestring, har andre – særlig brukere med lav digital kompetanse, svake språkferdigheter eller manglende elektronisk ID – betydelige utfordringer (Proba Samfunnsanalyse, 2022). Flere studier peker altså på risikoen for at digitalisering kan forsterke et digitalt skille og skape nye former for ulikhet, ettersom brukernes forutsetninger for å ta i bruk digitale løsninger varierer betydelig (Breit et al., 2021; Liodden et al., 2023; Nilsen et al., 2025; Syltevik & Hansen, 2024). En litteraturgjennomgang av norsk forskning viser at digitalisering i Nav kan øke tilgjengelighet og effektivitet, men samtidig stiller høye krav til brukernes digitale og byråkratiske kompetanse, noe som bidrar til å forsterke eksisterende ulikheter i møte med tjenestene (Syltevik & Hansen, 2024).

¹ Deler av litteraturgjennomgangen bygger på tidligere publiserte artikkel om digitale beslutningsstøttesystemer i velferdstjenester (Volckmar-Eeg & Andresen, 2025). Teksten er omarbeidet og tilpasset rapportens problemstillinger og kontekst.

I andre land enn Norge har digitaliseringen kommet mye lenger, og full automatisering og kunstig intelligens blir brukt i ulike velferdstjenester. Internasjonal forskning viser at automatiserte og datadrevne beslutningsstøttesystemer tas i bruk i velferdstjenester, ofte med mål om å øke effektivitet, konsistens og treffsikkerhet i vurderinger av brukeres behov (Pencheva et al., 2020; von Eschenbach, 2021). Utbredelsen varierer imidlertid i stor grad mellom land (Papadopoulos & O'Keeffe, 2023). I Australia er innledende behovsvurderinger fullt automatisert og basert på administrative data og standardiserte spørreskjema, uten direkte involvering av saksbehandlere (Papadopoulos, 2025). I Belgia brukes maskinlæringsbaserte profileringsverktøy for å vurdere risiko for langtidsledighet og tilpasse oppfølgingen av arbeidssøkere (Desiere og Struyven, 2021). I Storbritannia og Danmark har digitalisering bidratt til å standardisere deler av samhandlingen mellom brukere og velferdsforvaltningen, blant annet gjennom digitale portaler og obligatoriske selvbetjeningsløsninger, samtidig som mer komplekse saker fortsatt håndteres av veiledere (Ball et al., 2023; Jørgensen & Nissen, 2022).

Samtidig peker forskningen på betydelige utfordringer knyttet til bruk av slike systemer i velferdsforvaltningen. Algoritmiske beslutningsstøtteverktøy kan feilklassifisere brukere, reprodusere skjevheter i datagrunnlaget og bidra til digital ekskludering av sårbare grupper (Considine et al., 2022; Gallagher & Griffin, 2025; Papadopoulos, 2025). Debatten etter avsløringer om feilaktige anklager om trygdesvindler i Nederland har særlig aktualisert spørsmål om rettssikkerhet, ansvar og transparens ved bruk av kunstig intelligens i velferdstjenester (Kuźniacki, 2023). Dette har bidratt til økt oppmerksomhet rundt såkalte «black box»-problemer, der det er begrenset innsyn i hvordan vurderinger gjort av kunstig intelligens faktisk skapes (von Eschenbach, 2021; Busuioc, 2021). På den andre siden argumenterer Wijnhoven et al. (2023) for at når profesjonelle vurderinger og profileringsverktøy utfyller hverandre, kan risikoen for skjevheter reduseres, og vurderingene samlet sett bli mer treffsikre enn ved bruk av kun én av tilnærmingene.

Det fremstår som at digitalisering og automatiserte løsninger basert på algoritmer og kunstig intelligens potensielt kan bidra til økt effektivitet og treffsikkerhet i velferdsforvaltningen. Samtidig reiser altså forskningen en rekke kritiske spørsmål knyttet til ekskludering av sårbare brukergrupper, så vel som rettferdighet, tillit og transparens i tjenesteproduksjonen. Denne rapporten bygger videre på denne litteraturen ved å undersøke hvordan veiledere selv vurderer bruk av KI-basert beslutningsstøtte i en sentral og skjønnsbasert del av velferdsforvaltningen, nemlig behovsvurderingsarbeidet i Nav.

1.4 Digitalisering, faglig skjønnsutøvelse og tillit

I møte med økt bruk av algoritmer og kunstig intelligens aktualiseres spørsmål om hvordan KI-baserte beslutningsstøttesystemer kan påvirke veilederes faglige skjønnsutøvelse og autonomi. Ett spørsmål handler om hvorvidt teknologien vil *substituere* eller *komplementere* menneskelige vurderinger. På den ene siden er det i dag en utbredt bekymring for at kunstig intelligens vil erstatte mennesker i yrker som tidligere har vært skjermet mot teknologisk rasjonalisering, og på den måten undergrave en rekke yrkesgruppers faglige autonomi og autoritet (Ball et al., 2023; Bovens & Zouridis, 2002; Jørgensen & Nissen, 2022). Denne bekymringen er basert på tanken om at kunstig intelligens kan være et *substitut* for menneskelig intelligens, og tilsier at veiledere risikerer at deres faglige kunnskaper og skjønnsvurderinger får mindre plass i et system som i

større grad baserer seg på algoritmer og automatiserte digitale løsninger (Breit et al., 2021; Høybye-Mortensen, 2015). På den andre siden kan man tenke seg teknologien ikke erstatter, men kan fungere mer som støtte for de menneskelige vurderingene. Deres digitale algoritmer for eksempel bidrar til raskere og mer effektiv prosessering og sammenstilling av ulike typer informasjon, kan det bidra til at veiledere i større grad kan konsentrere seg om å gjøre faglige skjønnsbaserte vurderinger (Pencheva et al., 2020; von Eschenbach, 2021). Et slikt scenario hviler på tanken om at teknologien har et *komplementært* forhold til menneskelig fagkunnskap (Wijnhoven et al., 2023). Nye teknologier kan med andre ord tenkes både å begrense og å gi rom for skjønnsvurderinger for dem som jobber i førstelinja (Buffat, 2015). Hvordan veiledere tenker rundt hvordan teknologien vil påvirke deres faglige skjønn og autonomi, er derfor et sentralt spørsmål i denne rapporten.

Et annet spørsmål handler om *tillit* til systemene. På den ene siden kan man tenke seg at digitalisering og automatisering vil gjøre informasjonsprosessering og beslutninger mer standardiserte og transparente ved å eliminere betydningen av fordommer, menneskelig svikt og variasjon som følge av individuelt skjønn eller ulike lokale praksiser (Pencheva et al., 2020; Papadopoulos & O'Keeffe, 2023). I dette perspektivet vil vurderinger gjort av digitale algoritmer i større grad være til å stole på enn menneskelige vurderinger. På den andre siden kan man tenke seg at algoritmene bare reproducerer diskriminerende praksiser, eller at grunnlaget for beslutninger blir en «black box» uten innsyn i grunnlag og logikk som ligger til grunn for vurderingene (von Eschenbach, 2021; Busuioc, 2021; Considine et al., 2022). I et slikt scenario kan det bli vanskelig å stole på informasjon og vurderinger som frembringes av digitale systemer. Veiledernes tanker om hvilke forutsetninger som må være til stede for at de skal kunne ha tillit til nye digitale beslutningsstøttesystemer, vil derfor også stå sentralt i analysene.

1.5 Gangen i rapporten

I kapittel 2 beskrives metodisk tilnærming og datagrunnlag. Vi redegjør for prosjektets faser og design og for gjennomføringen av fokusgruppeintervjuene i prosjektets tredje fase, der veiledere testet og diskuterte den KI-baserte beslutningsstøttemodellen. I kapittel 3 gir vi en oppsummering av prosjektets to første faser, som danner grunnlaget for modellen og analysen i denne rapporten. I kapittel 4 presenterer vi analysen av fokusgruppeintervjuene. Først beskriver vi hvordan veilederne tok i bruk prototypen som diskusjonsverktøy. Deretter analyserer vi veiledernes vurderinger av verktøyets potensial for tidsbesparelse og helhetlig oversikt og diskuterer hvilke betingelser som må være på plass for at de skal ha tillit til KI-baserte vurderinger og forslag. Videre analyserer vi hvordan veilederne tematiserer forholdet mellom teknologi og profesjonelt skjønn, inkludert bekymringer knyttet til ansvar, rolleforståelse og konsekvenser av effektivisering. Til slutt oppsummerer vi veiledernes ønsker for videre funksjonalitet og forutsetninger for at et slikt verktøy skal fungere godt i praksis. I kapittel 5 avsluttes rapporten ved at vi oppsummerer hovedfunnene og diskuterer dem i lys av rapportens overordnede forskningsspørsmål. Her fremheves særlig hvilke muligheter, spenninger og betingelser som bør tas i betraktning dersom mer avanserte KI-baserte beslutningsstøttesystemer blir aktuelt i behovsvurderingsarbeidet i Nav.

2 Metode

Dette prosjektet bygger på et forskningsdesign med ulike faser, hvor hver fase bygger på hverandre. I prosjektets første fase ble innledende behovsvurderinger i Nav undersøkt gjennom åtte ukers feltarbeid ved tre Nav-kontorer og 55 dybdeintervjuer med veiledere (se Andresen og Volckmar-Eeg (2023)). Utviklingen av den digitale beslutningsstøttemodellen i fase 2 bygget på en analyse av innholdet i Navs eksisterende profileringsløsning og den nye vedtaksløsningen for § 14 a-vedtak, med utgangspunkt i funnene fra prosjektets første fase. Datamaterialet fra fase 1 ble også analysert på nytt for å identifisere hvilken type informasjon og vurderingsvariabler Nav-veiledere faktisk gjør i behovsvurderingene, noe som dannet grunnlag for utviklingen av konstruerte casebrukere (Volckmar-Eeg et al., 2024).

I prosjektets tredje og siste fase ble beslutningsstøttemodellen beskrevet i Volckmar-Eeg mfl. (2024) videreutviklet. Som del av dette arbeidet videreutviklet vi et sett med konstruerte casebrukere som inngikk som bakgrunnsdata i modellen. Casene er ikke basert på faktiske personer, men er fiktive brukere utviklet på bakgrunn av prosjektets samlede empiriske materiale fra fase 1. De kan forstås som analytiske typologier som representerer ulike kombinasjoner av ressurser og utfordringer som Nav-veiledere møter i behovsvurderingsarbeidet.

Formålet med å bruke konstruerte caser var å kunne teste hvordan ulike typer brukerprofiler kunne slå ut i en digital beslutningsstøttemodell, uten å knytte modellen til faktiske brukere eller reelle saker. De konstruerte casene ble ikke diskutert direkte i fokusgruppene, men fungerte som bakgrunnsdata i programmeringen av modellen som ble presentert for deltakerne.

I prosjektets tredje fase ble den videreutviklede modellen testet i kvalitative fokusgruppeintervjuer med Nav-veiledere. I fokusgruppene ble modellen brukt som et konkret diskusjonsverktøy for å undersøke veiledernes vurderinger av digital beslutningsstøtte, herunder opplevd nytteverdi, begrensninger og potensielle implikasjoner for eget arbeid. Fokusgruppene var dermed rettet mot veiledernes refleksjoner rundt modellens funksjonalitet og konsekvenser snarere enn mot vurderinger av konkrete brukeres behov.

Tabell 2.1. Samlet oversikt over prosjektets tre faser

Fase	Formål	Datagrunnlag	Metodisk tilnærming	Rolle i slutt-rapporten
1	Kartlegge hvordan innledende behovsvurderinger gjennomføres i praksis, og hvordan veiledere bruker og forstår eksisterende profileringsverktøy	Åtte ukers feltarbeid ved tre Nav-kontorer og 55 dybdeintervjuer med Nav-veiledere. Observasjon av mellom 150 og 200 behovsvurderinger	Kvalitativt feltarbeid med observasjon og dybdeintervjuer	Gir empirisk og analytisk grunnlag for modellutvikling og videre analyser
2	Utvikle en beslutningsstøttemodell basert på funn fra fase 1	Funn fra fase 1 om veilederes behov. Konstruerte casebrukere	Analytisk modellutvikling og programmering av beslutningsstøtte for forskningsformål	Danner utgangspunkt for utprøving av og diskusjon rundt digital beslutningsstøtte
3	Undersøke hvordan Nav-veiledere vurderer nytteverdi, begrensninger og implikasjoner ved KI-basert beslutningsstøtte	Fire fokusgruppeintervjuer med Nav-veiledere	Kvalitative fokusgruppeintervjuer	Gir empirisk grunnlag for analysen av veilederens mottakelse av modellen og identifisering av forutsetninger og fallgruver

2.1 Gjennomføring av fokusgruppene

I prosjektets tredje fase gjennomførte vi fire fokusgruppeintervjuer med Nav-veiledere. Tre av fokusgruppene ble gjennomført ved Nav-kontorer i en storby på Østlandet, mens én fokusgruppe ble gjennomført i en storby i Midt-Norge. Den første fokusgruppen fungerte også som en pilot, der formålet var å teste opplegget for datainnsamling, herunder hvordan beslutningsstøttemodellen best kunne presenteres og utforskes i dialog med veilederne. Erfaringene fra pilotgruppen ble brukt til å justere både gjennomføringen og intervjuguiden for de påfølgende fokusgruppene.

Fokusgruppe 1, som også var en pilot, besto av tre deltakere. To av disse hadde lederroller ved Nav-kontoret, men tidligere erfaring fra direkte veiledning av brukere, mens den tredje deltakeren hadde særlig kompetanse innen helse i veiledningsarbeidet. Fokusgruppe 2 besto av fem deltakere med ulike roller, inkludert en fagressurs, kvalitetsrådgivere innen integrering og veiledere som arbeidet med oppfølging av personer med dagpenger, arbeidsavklaringspenger og sykepenger. Fokusgruppe 3 besto av fire veiledere som alle arbeidet med helhetlig oppfølging av brukere, hovedsakelig over 30 år, med ansvar for oppfølging knyttet til arbeid og uføretrygd samt helseavklaringer i komplekse saker, herunder brukere som over tid har vært avhengige av sosialhjelp. Fokusgruppe 4 besto av fire veiledere som arbeidet med den innledende kartleggingen, primært av ungdom (under 30 år).

Totalt deltok 16 informanter i fokusgruppeintervjuene. På de tre første fokusgruppene var vi tre forskere til stede, og på den siste var vi to forskere. Tre av intervjuene ble gjennomført ved Nav-kontorene, mens ett intervju ble gjennomført i Fafo sine lokaler. Intervjuene hadde en varighet på om lag 1,5 time. Alle fokusgruppeintervjuene fulgte samme overordnede struktur. Intervjuene startet med en kort presentasjon av beslutningsstøttemodellen ved forskeren fra Universitetet i Oslo som har utviklet modellen. Presentasjonen omfattet modellens formål, funksjonalitet og hvordan de konstruerte, fiktive casene var bygget opp. Deretter fikk deltakerne tilgang til modellen på to PC-er og arbeidet sammen med å teste løsningen. Underveis stilte veilederne spørsmål, og forskerne fulgte opp med utdypende og utforskende spørsmål. Mot slutten av intervjuene ble diskusjonen mer eksplisitt rettet mot veiledernes vurderinger av hva som fungerte godt, hvilke begrensninger de opplevde, og hvilke implikasjoner modellen kunne ha for deres arbeid. Alle fokusgruppeintervjuene ble tatt opp på lyd og transkribert i sin helhet. Kontorene og veilederne er anonymisert i de følgende analysene.

Tabell 2.2. Oversikt over fokusgruppeintervjuene

Fokusgruppe	Hvor	Antall deltakere	Deltakernes roller og arbeidsområder
1	Storby, Østlandet	3	To deltakere med lederroller og tidligere erfaring fra direkte veiledning, én veileder med særlig kompetanse innen helse i veiledningsarbeidet
2	Storby, Østlandet	5	Fagressurs i stab, kvalitetsrådgivere innen integrering, veiledere som arbeidet med oppfølging av personer med dagpenger, arbeidsavklaringspenger og sykepenger
3	Storby, Østlandet	4	Veiledere i helhetlig oppfølging av brukere over 30 år: arbeid med jobb, uføretrygd og helseavklaringer i komplekse saker, inkludert langvarige sosialhjelpsforløp
4	Storby, Midt-Norge	4	Veiledere som arbeider med kartlegging og oppfølging av ungdom

3 Oppsummering av prosjektets to første faser

I denne delen gir vi et sammendrag av prosjektets to første faser, siden alle fasene bygger på hverandre. Formålet med den første fasen var å kartlegge hvordan den innledende behovsvurderingen i Nav foregår i praksis. I tillegg undersøkte vi hvordan Nav-veiledere bruker og forstår det regelbaserte profileringsverktøyet som kommer med et forslag til innsatskategori når personer registrerer seg som arbeidssøkere. Datagrunnlaget besto av åtte ukers feltarbeid ved tre Nav-kontorer og 55 dybdeintervjuer med veiledere. Formålet med fase 2 var å utvikle en beslutningsstøttemodell som kunne brukes for forskningsformål.

Behovsvurderingen i Nav består i dag av flere sammenhengende ledd. Prosessen innledes med en digital profilering av nyregistrerte brukere, før veilederne gjennomfører en individuell kartlegging av brukerens situasjon der profesjonelt skjønn spiller en sentral rolle. På bakgrunn av denne vurderingen fastsettes brukerens innsatsbehov, og det fattes et vedtak i tråd med § 14 a i Nav-loven. Innsatsbehovet har stor betydning for videre oppfølging ettersom det legger føringer for hvilke tiltak og hvilken bistand brukeren får tilgang til. Vurderingene bygger på informasjon om blant annet helsesituasjon, forhold som språk, familiesituasjon og boforhold, yrkesaktiv alder, grad av kompetanse og tilknytning til arbeidsmarkedet. Nav har senere endret betegnelsene på innsatskategoriene, men den grunnleggende inndelingen i ulike nivåer av bistandsbehov er videreført (se faktaboks).

Faktaboks om innsatskategorier

På tidspunktet for datainnsamlingen (2023) ble arbeidssøkere kategorisert i én av fire innsatskategorier gjennom et § 14 a-vedtak:

- «Standard innsats»: Brukere som ble vurdert å være i hovedsak selvhjulpne og som man forventet at kunne komme i arbeid uten omfattende oppfølging
- «Situasjonsbestemt innsats»: Brukere som ble vurdert å ha behov for noe bistand fra Nav for å komme i arbeid
- «Spesielt tilpasset innsats»: Brukere med mer omfattende bistandsbehov, der det var nødvendig med nærmere utredning gjennom en arbeidsevnevurdering
- «Varig tilpasset innsats»: Brukere som ble vurdert å ha varig nedsatt arbeidsevne, og som i praksis tilsvarte uføre

Fra og med 2025 brukes andre betegnelser for innsatskategoriene:

- «Gode muligheter» (tidligere «Standard innsats»)
- «Trenger veiledning» (tidligere «Situasjonsbestemt innsats»)
- «Trenger veiledning, nedsatt arbeidsevne» (tidligere «Spesielt tilpasset innsats»)

3.1 Fase 1: Hvordan gjøres dagens behovsvurderinger i praksis?

Analysene fra prosjektets første fase gir et detaljert bilde av hvordan innledende behovsvurderinger i Nav faktisk gjennomføres i praksis. Funnene viser at vurderingene i liten grad kan forstås som lineære eller standardiserte prosesser, men snarere som komplekse og skjønnsbaserte praksiser. I det følgende oppsummerer vi de viktigste innsiktene fra fase 1 som har særlig relevans for prosjektets videre analyser (se Andresen og Volckmar-Eeg (2023) for flere detaljer).

Begrensninger ved bruk av digital profilering: For det første fant vi at det var begrensninger ved bruken av den digitale profileringsløsningen. Den er ikke basert på tilstrekkelig informasjon til å fange opp sårbare brukere, for eksempel de med svake språkferdigheter eller lav digital kompetanse eller personer som er, eller står i fare for å bli, gjengangere i systemet. Vi fant også store variasjoner blant Nav-veiledere knyttet til i hvilken grad veilederne kjente til profileringsløsningen, forsto hvordan den fungerer, opplevde at den ga relevant informasjon, og om de hadde tillit til vurderingene den produserer.

Variasjon mellom Nav-kontorer og avdelinger: For det andre fant vi at behovsvurderingene ble gjennomført innenfor organisatoriske rammer som varierte betydelig mellom Nav-kontorer og mellom avdelinger. Kontorenes organisering, herunder fordeling av arbeidsoppgaver, grad av spesialisering og hvem som har ansvar for kartlegging, har stor betydning for hvordan, når og av hvem behovsvurderingene faktisk utføres. Noen kontorer hadde egne kartleggingsteam, mens andre fordelte brukere til veiledere på bakgrunn av en innledende, rask vurdering eller administrative kriterier som fødselsdato. Denne organisatoriske variasjonen påvirker både veilederens kapasitet og deres vurdering av hvor grundig kartleggingen bør være i den enkelte sak. I praksis fører dette til at behovsvurderinger ikke følger en fast eller standardisert prosedyre, men tilpasses lokale forhold, arbeidsbelastning og tilgjengelige ressurser. Funnene viser også at tidspress påvirker hvordan vurderingene gjennomføres. I perioder med høy arbeidsbelastning kan krav til dokumentasjon og formelle vurderinger, som arbeidsevnevurderinger, bli nedprioritert til fordel for direkte oppfølging av brukere. Dette bidrar ytterligere til variasjon i praksis og til at behovsvurderingene i noen tilfeller blir mindre grundige enn veilederne selv mener er ønskelig.

Kartlegging som «detektivarbeid»: For det tredje beskriver veilederne kartleggingsarbeidet som et omfattende og tidkrevende «detektivarbeid». Behovsvurderingene forutsetter at veilederne henter inn, sammenstiller og tolker informasjon fra en rekke ulike kilder, ettersom det ikke finnes ett system som gir en helhetlig oversikt over brukerens situasjon. Mange av brukerne har vært i kontakt med Nav tidligere, og veilederne må derfor orientere seg i historiske spor på tvers av systemer, dokumenter og tidligere vurderinger. Veilederne benytter seg av både digitale fagsystemer, registerdata, informasjon fra kolleger og direkte kontakt med brukeren. Hvilke informasjonskilder som brukes, hvor langt tilbake veilederne går i sakshistorikken, og hvordan informasjonen prioriteres, varierer. Veilederne beskriver hvordan de identifiserer «sorte hull» og «røde flagg» som gir retning for videre kartlegging og oppfølging. Et sentralt trekk ved dette «detektivarbeidet» er at informasjonen ikke vurderes isolert, men tolkes i lys av lokalt arbeidsmarked og andre forhold i brukerens livssituasjon. Slike vurderinger forutsetter

erfaring og kontekstuell forståelse og innebærer løpende avveiiinger som i liten grad lar seg standardisere (dette utdypes i en artikkel av Volckmar-Eeg & Andresen, 2025).

Manglende dokumentasjon: Til sist viser fase 1 at mye av veiledernes vurderingsarbeid forblir usynlig i Navs systemer. Selv om veilederne legger stor vekt på å danne seg et helhetlig bilde av brukerens situasjon, blir selve resonneringen som leder frem til vurderinger av innsatsbehov, i liten grad dokumentert. Veilederne beskrev hvordan de ofte «lagrer» vurderingene i eget hode, noterer stikkord for seg selv eller deler refleksjoner muntlig med kolleger fremfor å skrive dem ned i formelle systemer. Denne praksisen henger sammen med flere forhold. For det første er veilederne opptatt av hensynet til personvern og av at brukerne har innsyn i det som dokumenteres. For det andre setter regelverk og systemgrenser klare begrensninger for hva som kan dokumenteres, særlig når det gjelder informasjon om kommunale tjenester i statlige systemer.

Konsekvensen er at vurderingsgrunnlaget i stor grad blir implisitt. Når saker overtas av nye veiledere, er det ofte uklart hvilke vurderinger som tidligere er gjort, og hvorfor bestemte valg er tatt. Manglende dokumentasjon svekker dermed både kontinuitet og etterprøvnbarhet i oppfølgingen. Samtidig peker funnene på at denne usynligheten også har betydning for utvikling av KI-basert beslutningsstøtte, ettersom fraværet av dokumenterte vurderinger begrenser muligheten for å bruke historiske data til læring, kvalitetssikring og modellutvikling.

Med bakgrunn i dette gikk prosjektet videre til fase 2, der vi utforsket hvordan en slik beslutningsstøttemodell kunne se ut i praksis.

3.2 Fase 2: Utvikling av det KI-baserte beslutningsstøtteverktøyet

I fase 2 utviklet vi en prototype på et KI-basert beslutningsstøtteverktøy for behovsvurderinger². Modellen er utformet for forskningsformål, ikke for å faktisk tas i bruk, og bygger direkte på innsiktene fra fase 1. Her beskriver vi kort verktøyets funksjoner og hensikten bak dem:

² Koden er tilgjengelig på https://github.com/Applied-Robotics-Group/mom_prototype

Figur 1: Skjerm bilde av systemet som viser menyen til venstre, brukerinformasjon i midten og feltet for beslutningsgrunnlag og begrunnelse til høyre. Veilederen har valgt å inkludere en oppsummering av brukerens utdanning, tiltak og at brukeren har begrensede språkkunnskaper i norsk og engelsk, som sitt beslutningsgrunnlag. KI-modellen har på bakgrunn av dette valgt å plassere brukeren i kategorien «Situasjonsbestemt innsats» og laget en begrunnelse som veilederen kan endre manuelt eller be modellen endre videre.

Menneske og Maskin FAFO og UIO

Oppsummering

Personalia

Registrering

Helse

Utdanning 1

Arbeid

Økonomi

Språk og digital kompetanse 1

Ytelser og tiltak

Oppfølging og dialog

Endre bruker

Admin

Navn: Abraham Tesfay	Personnummer: 01078999108	Alder: 34	Hovedmål: Få jobb
Sivilstand: Skilt (2020)	Barn under 21 år: 1	Registrert dato: 25. mai 2024	Jobbansker: Lager, logistikk

Utdanning

Brukeren har ikke fullført grunnskole

Brukeren droppet ut halvveis i ungdomsskolen for å hjelpe familien med arbeid, og har derfor ikke godkjent grunnskole fra hjemlandet.

Skolegang

Ungdomsskole ("Secondary school")
Skole: Maraba (Eritrea)
Status: Ikke fullført (2004-2005)
Kommentar: Kun fullført 2 av 4 år. Ble tatt ut for å hjelpe familien med arbeid.

Barneskole ("Basic education")
Skole: Granda (Eritrea)
Status: Fullført (1997-2004)

Fagbrev, godkjenninger og lignende

Førerkort, klasse B
2015

Truckførerbevis, A1
05. november 2021
NAV truckførerkurs

Truckførerbevis, A2
15. januar 2022
NAV truckførerkurs

Kurs

Truckførerkurs A1
November 2021
NAV truckførerkurs

Truckførerkurs A2
Januar 2022
NAV truckførerkurs

Annen erfaring og kompetanse
Det er ikke rapportert om annen erfaring eller kompetanse.

1. Beslutningsgrunnlag ?

Velg viktig informasjon

- Begrenset språkkunnskaper i norsk og engelsk ✕
- Oppsummering av brukerens utdanning ✕
- Oppsummering av brukerens tiltak ✕

2. Velg innsatskategori ?

Vurder innsatskategori Standard Situasjonsbestemt Spesielt tilpasset

3. Begrunnelse ?

Kategori: Situasjonsbestemt innsats

Begrunnelse: Brukeren har mangelfull utdanning (har ikke fullført grunnskole) og meget begrensede språkkunnskaper, noe som gjør det vanskelig å innetokomme arbeidslivets krav. Tiltaksdelaktelse har vist utfordringer knyttet til oppmøte og motivasjon, i tillegg til språkproblemer. Dette tilsier at brukeren har behov for ekstra veiledning, støtte og eventuelle kortvarige tiltak fra NAV for å kunne skaffe seg arbeid, utover egeninnsats og digitale tjenester. Brukeren får aktivitetsplan for å strukturere oppfølgingen.

Historikk:

1

Be om endringer:

Automatisk oppsummert informasjon: Verktøyet trekker ut data om brukeren fra Navs systemer (CV, helseopplysninger, tiltakshistorikk, tidligere samtalerreferat osv.) og ulike offentlige registre (Folkeregisteret, Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret og lignende) og genererer korte oppsummeringer ved hjelp av KI (i prototypen er dette definert manuelt for casebrukerne). Tanken er å gi veilederen et raskt overblikk over relevant informasjon uten å måtte gå gjennom alle de ulike systemene og lese gjennom lange fritekst-rapporter. Et eksempel på dette vises i Figur 1 under utdanning, hvor historikken oppsummeres med «Brukeren droppet ut halvveis i ungdomsskolen for å hjelpe familien med arbeid, og har derfor ikke godkjent grunnskole fra hjemlandet». Alle KI-genererte sammendrag kan redigeres av veileder hvis sammendraget ikke er korrekt eller det mangler informasjon veilederen mener er relevant, og endringen vil loggføres.

«Røde flagg» og «sorte hull»: Basert på funn fra fase 1 har vi identifisert trekk som kan kalles «røde flagg» (kritiske forhold som bør vies spesiell oppmerksomhet) og «sorte hull» (potensiell mangel på viktig informasjon). Også dette blir generert av systemet. Et rødt flagg kan for eksempel være at brukeren har rapportert alvorlige helseutfordringer, ikke har fullført grunnskole eller har store problemer med språk. Et sort hull kan være at det mangler opplysninger om digitale ferdigheter, eller at det er lengre perioder med arbeidsløshet uten at annen informasjon kan forklare hvorfor brukeren ikke har deltatt i arbeidslivet. Disse markørene skal hjelpe veilederen med å vite hva de bør undersøke nærmere i samtale med brukeren eller i dokumentasjonen når de gjør behovsvurderingen.

Beslutningsgrunnlag og kategoriforslag: Veilederen må selv velge ut hvilke opplysninger de mener er viktige for behovsvurderingen (f.eks. manglende utdanning,

helseproblemer eller dårlig norsk språk). Disse valgene utgjør et dokumentert beslutningsgrunnlag. KI-modellen har derfor ikke tilgang til all informasjon om brukeren, men kun til de opplysningene veilederen velger ut. Ved at veilederen på forhånd vurderer hvilke opplysninger som er relevante for behovsvurderingen, begrenses modellens handlingsrom: Modellen kan bare forholde seg til de utvalgte opplysningene, og kan dermed i mindre grad la seg påvirke av tilfeldige detaljer, irrelevante forhold eller indirekte indikatorer.

Dette kan også ses som et tiltak for å redusere virkningen av eventuelle skjevheter i modellens treningsgrunnlag. Selv om verken treningsgrunnlaget eller mulige skjevheter i språkmodellen er fullt ut kjent, vil et bevisst og begrunnet menneskelig utvalg av opplysningstyper fungere som et filter: Veilederen kan velge bort opplysninger som anses særlig sårbare for stereotype tolkninger eller utilsiktet forskjellsbehandling, og heller legge vekt på mer saklige og jobberelaterte forhold. På den måten begrenses risikoen for at modellen forsterker skjevheter som kan ligge i treningsdataene.

Deretter kan veilederen selv velge en innsatskategori eller la modellen foreslå kategori basert på beslutningsgrunnlaget. Modellen er trent til å gi en anbefalt innsatsgruppe med en begrunnende tekst. For eksempel kan den foreslå «Spesielt tilpasset innsats» med følgende begrunnelse: «Brukeren oppgir psykiske problemer som gjør det vanskelig å stå i jobb». Veilederen har alltid mulighet til å overstyre forslaget og velge en annen kategori, hvorpå modellen justerer begrunnelsen deretter. Hvis veilederen derimot velger en kategori som direkte motsier beskrivelsen av en innsatsgruppe, vil systemet ikke generere en begrunnende tekst, men forklare hvorfor innsatsgruppen ikke passer. Terskelen for dette er dog ganske høy.

Redigering og dokumentasjon: All bruk av verktøyet loggføres som en del av saken. Veilederen kan redigere de KI-genererte sammendragene eller selve begrunnelsen for å finjustere språk eller legge til nyanser. Endringer veilederne gjør, markeres tydelig (f.eks. med et «endre»-ikon) for å vise hva som er justert manuelt. Det er også et eget tekstfelt for å be KI-modellen endre begrunnelsen. Veilederen kan gå i dialog og be om endringer, som «Skriv om teksten til du-form» eller «Gjør teksten mindre formell». Her kan også veilederen be modellen fokusere mer på visse deler av beslutningsgrunnlaget, men om de ønsker å ta inn nye elementer, blir de henvist til de ulike datakildene. Hensikten er å beholde veilederens kontroll over formuleringene samtidig som konsistente og godt begrunnede vedtak utformes mer effektivt.

Figur 2: KI-generert oppsummering for den første testbrukeren med oversikt over personalia, røde flagg og sorte hull.

Navn: Abraham Tesfay	Personnummer: 01078999108	Alder: 34	Hovedmål: Få jobb
Sivilstand: Skilt (2020)	Barn under 21 år: 1	Registrert dato: 25. mai 2024	Jobbønsker: Lager, logistikk

Oppsummering



Abraham Tesfay er en 34 år gammel mann fra Eritrea som har bodd i Norge i 10 år og har nå permanent oppholdstillatelse. Han er skilt med ett barn som bor mer mor. Han er arbeidsledig, og har hatt mange ulike jobber de siste årene av ulike typer. Han har ikke fullført grunnskole, og sliter med både norsk og engelsk språk.

Røde flagg

- Brukeren har ikke fullført grunnskole.
- Brukeren har meget begrenset språkkunnskaper i både norsk og engelsk.

Sorte hull

Det er ikke funnet noen sorte hull i brukerens historikk.

Casebrukere til modellen

Modellen ble videreutviklet i forkant av fokusgruppeintervjuene. Som del av dette arbeidet valgte vi ut tre av ni konstruerte casebrukere som inngikk som datagrunnlag i modellen. Casebeskrivelsene er ikke basert på faktiske personer, men er analytiske konstruksjoner utviklet på bakgrunn av prosjektets samlede observasjoner og intervjuer. De kan forstås som typologier som synliggjør ulike kombinasjoner av utfordringer og ressurser som Nav-veiledere møter i behovsvurderingsarbeidet. Nedenfor gir vi et kort sammendrag av de tre casebrukerne.

Casebruker 1: «Abraham Tesfay»

Innvandrer med ustabil tilknytning til arbeidslivet, svake språkferdigheter og manglende formell kompetanse

Abraham Tesfay er en mann på 34 år som er født i Eritrea og har bodd i Norge i om lag ti år. Han er ugift og har ett barn som bor sammen med barnets mor. Abraham har hatt gjentatt kontakt med Nav over flere år og har deltatt i en rekke tiltak og kurs de siste åtte årene. Tiltaksrapportene beskriver hyppig manglende oppmøte og begrenset progresjon i norskkunnskaper over tid. Han blir også omtalt som lite motivert i enkelte rapporter. I digital dialog med Nav skriver Abraham kortfattede meldinger på enkelt norsk og noe engelsk. Han svarer på henvendelser digitalt, men har en ufullstendig CV registrert i systemet. Han har fylt ut meldekort i perioder der han har mistet jobber.

Abraham har ikke grunnskoleutdanning fra hjemlandet og har gjennom Nav tatt kurs og oppnådd truckførerbevis for to år siden. Arbeidserfaringen består hovedsakelig av flere kortvarige ansettelser innen lagerarbeid og ett arbeidsforhold innen renhold, avbrutt av lengre perioder uten arbeid. Han har mottatt økonomisk sosialhjelp i perioder. Det foreligger enkelte sykemeldinger i journalen knyttet til forbigående helseplager som influensa og mindre skader, men det er ikke dokumentert langvarige helseutfordringer.

Casebruker 2: «Amaal Hassan»

Enslig forsørger med formell kompetanse, men omfattende omsorgsbelastning

Amaal Hassan er en kvinne på 31 år som er født i Somalia og har bodd i Norge siden barndommen. Hun er ugift og alene om omsorgen for to barn. Amaal har i flere perioder hatt med kontakt med Nav på grunn av arbeidsledighet og har deltatt i ulike tiltak. Tiltaksrapportene gir gjennomgående positive vurderinger av hennes innsats og motivasjon, men viser også betydelig fravær knyttet til omsorg for barn.

Amaal behersker norsk godt og har tilstrekkelig digital kompetanse til å bruke Navs digitale løsninger. Hun har registrert CV og jobbønsker i systemet. Hun har fullført videregående opplæring og har fagbrev som helsefagarbeider. Arbeidserfaringen omfatter arbeid innen salg og helse- og omsorgssektoren, men i hovedsak i form av korte og ustabile arbeidsforhold.

Amaal har mottatt økonomisk sosialhjelp i perioder og beskrives som å ha en presset økonomisk situasjon. I vedtak om økonomisk sosialhjelp fremgår det utførlig informasjon om hennes omsorgsansvar for et barn med autisme, inkludert krevende hjemmesituasjon, søvnmangel og barnets skolevegring. Disse forholdene har gjort det vanskelig for Amaal å gjennomføre kurs og tiltak, og turnusarbeid innen helse vurderes som lite forenlig med hennes omsorgssituasjon. Det foreligger begrenset informasjon om egne helseutfordringer utover belastningen knyttet til omsorgsansvaret.

Casebruker 3: «Sara Jensen»

Ung kvinne med ustabil tilknytning til arbeidslivet, psykiske helseutfordringer og rusproblematikk

Sara Jensen er 22 år, født og oppvokst i Norge, er ugift og har ingen barn. Sara har hatt tett oppfølging fra Nav siden hun var 17 år, og har deltatt i en rekke tiltak. Hun har gjort flere forsøk på å fullføre videregående opplæring, men disse har blitt avbrutt.

I digital dialog med Nav svarer Sara sjelden, men når hun først gjør det, skriver hun lange og utfyllende meldinger. Det fremstår ikke som om manglende digital kompetanse er hovedutfordringen. Hun har registrert CV i systemet. Arbeidserfaringen består av praksisplasser og et arbeidsforhold i butikk med lønnstilskudd, som ble avsluttet på grunn av gjentatt manglende oppmøte og forsinkelser, slik det fremgår av tiltaksrapporter. Det er i disse rapportene også uttrykt mistanke om rusproblematikk.

Sara mottar bostøtte og oppfølging gjennom UngBo. I journalen finnes flere rapporter fra DPS og fastlege som dokumenterer psykiske helseutfordringer, herunder angst og depresjon. Hun har også vært innlagt for behandling av rusrelaterte problemer. Disse forholdene preger både hennes evne til å stå i arbeid og hennes behov for tett og sammensatt oppfølging.

Algoritme for utvelgelse av innsatskategori og generering av begrunnelse

Generering av oppsummering og utvelgelse av røde flagg og sorte hull er generert manuelt, mens plassering av brukere i de ulike innsatskategoriene³ og generering av

³ Beskrivelsene av innsatsgrupper er basert på Kalstø (2022).

begrunnelse er implementert i systemet så veilederen fritt kan velge beslutningsgrunnlag og be om ulike endringer. Systemet benytter ChatGPT som språkmodell og får følgende systeminstruks:

Du skal hjelpe en saksbehandler med å begrunne en vurdering av en fiktiv arbeidsledig person. Utfallet skal si noe om behovet for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan. Bruk kun informasjon du får om brukeren, og anta ikke mer enn det du har fått beskrevet. Skriv kort og konsist, men samtidig forståelig.

Brukeren du får beskrevet, er enda ikke plassert i en kategori, og du skal velge den som passer best, gitt informasjonen du har mottatt. De fire kategoriene du kan velge mellom, er følgende:

«Standardinnsats» tilbys personer som forventes å kunne nå sitt mål om arbeid hovedsakelig gjennom egenaktiviteter og i løpet av relativt kort tid. Dette er jobbsøkere med kompetanse og/eller erfaring som arbeidsmarkedet etterspør. Eksempler kan være personer som ønsker en ny jobb, eller nyutdannede. Utfallet innebærer at disse i hovedsak får tilbud om digitale selvbetjeningsløsninger på nav.no. Nav kan også vurdere om det er behov for å tilby generelle tjenester i form av formidlingsbistand, veiledning i jobbsøking og lignende. Personer i denne innsatsgruppen har tilgang til aktivitetsplan som et verktøy for å strukturere jobbsøking.

«Situasjonsbestemt innsats» tilbys personer som kan ha utfordringer med å skaffe seg eller beholde arbeid. Ofte vil dette behovet ha sammenheng med endringer i arbeidsmarkedet eller at det er dårlig sammenfall mellom den enkeltes kvalifikasjoner og arbeidslivets krav. Noen eksempler på årsaker til behov for situasjonsbestemt innsats inkluderer endringer i arbeidsmarkedet som reduserer etterspørselen etter kvalifikasjonene de ledige innehar, ikke fullført videregående opplæring, manglende grunnleggende ferdigheter og språkproblemer som gjør at personen ikke møter de kravene som stilles til å beherske norsk i arbeidslivet. I tillegg til personens egeninnsats og digitale tjenester på nav.no innebærer dette utfallet en innsats fra Nav som kan omfatte veiledning i yrkesvalg, jobbsøking og tiltak av kortere varighet. Tiltak kan for eksempel være kurs eller tilskudd til lønn. Personer med situasjonsbestemt innsats får aktivitetsplan som en tjeneste for å strukturere jobbsøking og andre arbeidsrettede aktiviteter og for å samhandle med Nav om prosessen mot arbeid.

«Spesielt tilpasset innsats» tilbys personer som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevnen er nedsatt, samtidig som det legges til grunn at personen vil kunne skaffe seg eller beholde arbeid (på sikt) gjennom egeninnsats og innsats fra Nav og/eller andre samarbeidende aktører. Det presiseres at det skal legges til grunn en vid tolkning av personens mulighet til å skaffe seg eller beholde arbeid. Eksempler

på årsaker som kan medføre nedsatt arbeidsevne og behov for spesielt tilpasset innsats inkluderer helseproblemer, sammensatte sosiale problemer, manglende kompetanse på grunnleggende ferdigheter eller en kombinasjon av utfordringer som nevnt over. I tillegg til egeninnsats og digitale tjenester på nav.no kan innsatsen fra Nav omfatte aktiviteter og tjenester av både kortere og lengre varighet. Det forventes at personen har behov for mer omfattende veiledning fra Nav om for eksempel yrkesmål og/eller tiltak. Innsatsen fra Nav vil ofte skje i kombinasjon med virkemidler fra andre, for eksempel medisinsk behandling og rehabilitering, tilrettelegging, sosial trening/oppfølging mv. Personer med spesielt tilpasset innsats får aktivitetsplan som en tjeneste for å strukturere sine arbeidsrettede aktiviteter og for å samhandle med Nav om prosessen mot arbeid.

Når du får en beskrivelse av en person, skal du velge en passende kategori og gi en kort begrunnelse hvorfor personen hører til den kategorien.

Hvis veilederen velger en spesifikk innsatskategori, vil systemet få samme instruks som over, men med teksten «Brukeren du får beskrevet, er plassert i kategorien 'X'», og beskrivelsen av de andre kategoriene blir ikke inkludert.

Når en veileder ber om endringer, får modellen en beskrivelse av den aktuelle innsatskategorien og følgende instruks:

Du har tidligere blitt bedt om å hjelpe en saksbehandler begrunne en vurdering av en fiktiv arbeidsledig person. Utfallet skulle si noe om behovet for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan. Kun informasjon du fikk om brukeren, ble brukt, og du antok ikke mer enn det du fikk beskrevet. Du ble bedt om å skrive kort og konsist, men samtidig forståelig. Du beskrev brukeren tidligere slik: «...». Du skal nå hjelpe veilederen forbedre teksten. De har gitt deg følgende instruks: «...».

4 Analyse

I det følgende presenterer vi en analyse av fokusgruppeintervjuene. I den første delen beskriver vi hvordan veilederne brukte beslutningsstøtteverktøyet, og viser frem eksempler fra de KI-genererte begrunnelsene. I den andre delen av kapittelet har vi gjort en tematisk analyse av hvordan veilederne opplever KI-beslutningsstøtteverktøyet. Resultatene baserer seg på veiledernes oppfatninger i en simuleringssituasjon, noe som kan avvike fra faktisk atferd i en reell arbeidssituasjon. Likevel gir fokusgruppene verdifulle pekepinner på en mulig mottakelse og bruk av slike verktøy.

På tvers av fokusgruppene trer fire hovedtemaer særlig tydelig frem. For det første vektlegger veilederne verktøyets potensial for å gi bedre oversikt og redusere tidsbruk i et fragmentert informasjonsarbeid. For det andre uttrykker de en betinget tillit til KI-baserte vurderinger, der åpenhet, kontroll og mulighet for menneskelig overprøving fremstår som avgjørende. For det tredje er veilederne opptatt av å beskytte det faglige skjønnet og rollen som profesjonell veileder og av at ny teknologi må støtte – ikke erstatte – dette arbeidet. Det siste temaet handlet om veiledernes meninger om hva et slikt verktøy burde inneholde, basert på deres erfaringer. Disse temaene strukturerer analysen som følger. Før vi går inn i hvert av disse temaene, vil vi imidlertid se nærmere på hvordan veilederne brukte verktøyet.

4.1 Hvordan veilederne brukte KI-beslutningsstøtteverktøyet

Under fokusgruppetesting fikk alle veilederne en innføring i hvordan KI-systemet fungerte, og de ble delt i grupper på 2–3 personer per datamaskin. De fikk deretter jobbe fritt med vurdering av de tre ulike casebrukerne og fikk teknisk hjelp ved behov. Veilederne diskuterte seg imellom, og forskerne stilte utdypende spørsmål underveis.

Casebruker 1: «Abraham Tesfay»

Denne brukeren ble laget som en innvandrer med ustabil tilknytning til arbeidslivet, svake språkferdigheter og manglende formell kompetanse.

Alle gruppene med veiledere valgte å inkludere de røde flaggene om at brukeren ikke har fullført grunnskole, og at han har begrensede språkkunnskaper i norsk og engelsk. Ellers var det noe variasjon i hva annet som ble inkludert.

Tabell 4.1. Oversikt over hva veilederne inkluderte av informasjon

	Maskin 1	Maskin 2	Maskin 3	Maskin 4	Maskin 5	Maskin 6
Rødt flagg om at brukeren ikke har fullført grunnskole, eller oppsummering av brukerens utdanning	V	V	V	V	V	V
Rødt flagg om brukerens begrensede språkkunnskaper i norsk og engelsk	V	V	V	V	V	V
Oppsummering av brukerens sykemeldingshistorikk	V	V		V		V
Oppsummering av brukerens arbeidserfaring	V	V	V	V		
Oppsummering av brukerens økonomi	V			V		
Oppsummering av brukerens tiltak		V	V	V	V	
At brukeren har truckførerbevis og/eller førerkort	V		V		V	V

Systemet ble bedt om å vurdere innsatskategori ni ganger, og åtte av gangene ble brukeren plassert i «Situasjonsbestemt innsatskategori». Den siste gangen ble brukeren plassert i «Spesielt tilpasset innsatskategori», men dette var fordi veilederen hadde gått inn og manuelt endret KI-oppsummeringen av brukerens sykemeldingshistorikk til å bli «Du har hatt gjentatte langvarige sykemeldinger grunnet ryggproblemer». Én av veilederne prøvde å overstyre modellen ved å klikke på «Standard innsatskategori», men systemet avviste at brukeren kunne tilhøre den kategorien. To ganger klikket en veileder på «Spesielt tilpasset innsatskategori» og fikk en begrunnelse generert fra systemet som støttet dette.

Casebruker 2: «Amaal Hassan»

Denne brukeren ble laget som en enslig forsørger med formell kompetanse, men omfattende omsorgsbelastning.

Alle gruppene med veiledere valgte å inkludere det sorte hullet med oppsummering av brukerens arbeidserfaring. Fem av seks valgte å ta med oppsummering av brukerens utdanning og tiltakshistorikk. Tre av seks veiledergrupper plukket opp at det i KI-oppsummeringen av tidligere dialog med Nav kommer frem at brukeren har et barn med autisme. I tabellen under ser vi hva veilederne som arbeidet på de ulike datamaskinene la vekt på.

Tabell 4.2. Oversikt over hva veilederne inkluderte av informasjon

	Maskin 1	Maskin 2	Maskin 3	Maskin 4	Maskin 5	Maskin 6
Sort hull med oppsummering av brukers arbeidserfaring	V	V	V	V	V	V
Oppsummering av brukers utdanning	V	V	V	V	V	
Oppsummering av brukers tiltak	V	V	V	V	V	
Oppsummering av brukers dialog			V	V	V	
Oppsummering av hele brukeren	V		V			
Oppsummering av språkkunnskaper		V				
Oppsummering av brukers økonomi	V					
At brukeren ikke har rapportert om helseutfordringer		V				
At brukeren har 2 barn			V		V	
At bruker er skilt					V	
At brukeren har mottatt sosialhjelp			V	V		

Systemet ble bedt om å vurdere innsatskategori ni ganger, og åtte ganger ble brukeren plassert i «Situasjonsbestemt innsatskategori». Den siste gangen ble brukeren plassert i «Standard innsatskategori», men det var fordi arbeidserfaring, tiltakshistorikk og dialog ikke var tatt med i beslutningsgrunnlaget. To av veiledergruppene prøvde å overstyre modellen ved å klikke på «Standard innsatskategori» og fikk generert en beskrivelse som støttet det valget. Én veiledergruppe klikket også på «Spesielt tilpasset innsatskategori» og fikk også en begrunnelse generert fra systemet som støttet dette.

Casebruker 3: «Sara Jensen»

Denne brukeren ble laget som en ung, norsk kvinne med ustabil tilknytning til arbeidslivet, psykiske helseutfordringer og rusproblematikk. Kun fire av seks veiledergrupper fikk nok tid til å jobbe med denne brukeren.

Alle gruppene valgte å inkludere egenbeskrivelse av helseutfordringer og tok også med det røde flagget med oppsummering av brukers utdanning. Utover dette tok to grupper med brukers lave alder.

Tabell 4.3. Oversikt over hva veilederne inkluderte av informasjon

	Maskin 1	Maskin 2	Maskin 3	Maskin 4
Egenbeskrivelse av helseutfordringer	V	V	V	V
Rødt flagg med oppsummering av brukerens utdanning	V	V	V	V
Oppsummering av hele brukeren		V		
Oppsummering av brukerens sykemeldingshistorikk	V			
Oppsummering av brukerens tiltak		V		
Brukerens alder (22 år)			V	V
Brukerens statsborgerskap og fødeland (Norge)				V

Systemet ble bedt om å vurdere innsatskategori fire ganger, og alle ganger ble brukeren plassert i «Spesielt tilpasset innsatskategori». To av gruppene prøvde overstyre dette ved å velge «Standard innsatskategori», men det ble begge ganger avvist av systemet som en passende kategori. Én gruppe overstyrte med kategorien «Situasjonsbestemt innsatsgruppe» og fikk en begrunnelse som støttet det.

Hvilke endringer av begrunnelsesteksten ba veilederne om?

En gjenganger blant endringene veilederne ba om fra språkmodellen, var å gjøre om teksten til «Du-form» eller bruke enklere språk. Flere ønsket å fjerne informasjon om sosialhjelp eller ba om å fjerne informasjon om tredjepart, og én veileder ba spesifikt om å fjerne informasjon om diagnosen til barnet til en av brukerne. Én av veilederne fikk systemet til å oversette begrunnelsen til arabisk og tilbake til norsk. Flere ba modellen legge mer eller mindre vekt på deler av beslutningsgrunnlaget, og noen ba om at det ble lagt til kildehenvisninger.

Noen utvalgte endringer veilederne ba om:

- «Få kildehenvisning»
- «Oversett til arabisk»
- «Ikke skriv sosialhjelp, ikke skriv om tredjepart, ikke skriv diagnose barn»
- «Tilpass språket slik at det er enkelt å forstå. Del opp teksten i avsnitt»
- «Legg mer vekt på usikkerheten i helseutfordringene»
- «Skriv i du-form. Del teksten opp i avsnitt. Bruk et enkelt språk»
- «Legg mer vekt på manglende kompetanse som grunn til at bruker er utenfor arbeid»
- «Kan du lage en lengre og mer begrunnet begrunnelse»
- «Dæven dømte dette ble langt, litt kortere er du grei»

4.2 Tidsbesparing og helhetlig oversikt

På tvers av fokusgruppene beskriver veilederne behovsvurdering som et omfattende og fragmentert informasjonsarbeid, der mye tid går med til å skape oversikt, rekonstruere historikk og forstå sammenhenger i brukernes forløp. Dette er i tråd med funnene fra

prosjektets første fase, hvor dette arbeidet ble beskrevet som et «detektivarbeid» (nærmere beskrevet i Andresen og Volckmar-Eeg (2023) og Volckmar-Eeg og Andresen (2025)). I fokusgruppene vurderte veilederne det KI-baserte støtteverktøyet først og fremst opp mot spørsmålet om det kunne redusere tidsbruk på informasjonsinnhenting og samtidig gi et bedre grunnlag for vurderingene.

Et gjennomgående utgangspunkt i samtalene var at veilederne gjenkjente behovet for å identifisere «røde flagg» (kritiske forhold som bør undersøkes nærmere) og «sorte hull» (manglende informasjon). Veilederne var samstemte om at et verktøy som automatisk markerer slike forhold, kan være nyttig, særlig fordi det kan redusere risikoen for at viktig informasjon overses når den er spredt på tvers av systemer og dokumenter.

En fordel veilederne trakk frem, var at relevant informasjon om brukeren ble presentert samlet og strukturert. I stedet for å lete gjennom flere systemer kunne de få et helhetlig bilde over brukerens situasjon, noe de opplevde som tidsbesparende og faglig avlastende. Det første skjermbildet ga også en KI-generert oppsummering av brukeren (se figur 2). Ved å få et kjapt overblikk gjennom KI-genererte oppsummeringer, sorte hull og røde flagg mente veilederne at de raskere kunne identifisere hovedutfordringene til brukeren. En av veilederne beskrev det å få et raskt overblikk over brukeren som å få «det der ørneblikket i saken, uten å måtte saumfare ganske langt tilbake i historikken» (fokusgruppe 2). En veileder i fokusgruppe 4 uttrykte det slik:

Det hadde jo vært helt fantastisk å ha et system der alt bare lå i ett vindu skulle jeg til å si. Og det å få hjelp til å oppsummere sånn som arbeid og utdanning, helsehistorikken, bare oppsummering av hva er de forskjellige sykemeldingene som ligger flere år tilbake, har det betydning i dag? Nei, jeg hadde ropt hurra hvis vi hadde fått et sånt system.

Flere understreket at et slikt overblikk kan gjøre det lettere å komme raskere frem til hva som er realistisk oppfølging av den enkelte bruker. En veileder i fokusgruppe 2 formulerte dette slik:

Så har vi kjempebehov for hjelp av en datamaskin som kan plukke ut informasjon, hjelpe oss å få oversikten. For hadde vi bare hatt det lettere tilgjengelig, så tror jeg vi mye raskere hadde kart å se, ok, her er saken, her står vi i et dilemma. Når du sier du vil bli sykepleier og du er ikke ferdig med grunnskole ... Det er et langt løp når du er enslig forsørger. Ok, hva er realistisk mål?

Sitatet over beskriver hvordan det å ha et overblikk over brukeren kan føre til at man raskere kan veilede og gi en oppfølging som er realistisk. I eksempelet over mener veilederen at veien blir for lang for en bruker med eneansvar for barn som først må gjøre ferdig grunnskole, så videregående skole, før brukeren kan begynne på en sykepleierutdanning.

En stor utfordring med at informasjon er spredt i flere systemer, og at ting ikke kommer til syne kronologisk, er at veiledere bruker mye tid på å sette seg inn i rekkefølgen på ulike hendelser. Veilederne hadde et stort ønske om tidslinjer, som ville vært spesielt

nyttige for å belyse historikken hos brukere som er gjengangere i Nav-systemet. For eksempel påpekte én følgende:

Ja, en mini-tidslinje hadde vært interessant. For vi ville veldig fort ha tenkt og sagt hva vi skal prioritere eller ikke i forhold til å få til en annen ytelse da. Hvis den [brukeren] ikke har oppholdt seg i Norge de siste fem årene for eksempel, nei, det er fem år siden han kom tilbake, da faller AAP⁴ ut for eksempel. (Fokusgruppe 1)

En tidslinje ville også gjort det enklere å ikke gå glipp av sentral informasjon som ved ordinær kartlegging kanskje ikke vil blitt sjekket med en gang, hvis det for eksempel ligger litt tilbake i tid eller ikke virker sentralt for det inntrykket veilederen har av brukerens situasjon.

Den største gevinsten veilederne mente de ville få hvis et lignende KI-verktøy som det de testet, ble tatt i bruk, var altså redusert tidsbruk på informasjonsinnhenting og dokumentasjon. Ved å la modellen automatisk samle og oppsummere relevant informasjon kunne veilederne spare tid på å lese lange historikker. Funksjonen for automatisk sammendrag av informasjon ble spesielt godt mottatt – deltakerne beskrev det som «kjempebra» å slippe å lese gjennom lange rapporter manuelt. Visningen av all relevant informasjon samlet på én skjerm med kategorier ga inntrykk av et helhetlig bilde som mange savner i dagens behovsvurderingsprosess. Dette oppleves som verdifullt fordi tiden ideelt sett heller kan brukes på direkte brukerkontakt og oppfølging.

Samtidig var veilederne tydelige på at slike gevinster forutsetter tilgang til informasjon som i dag er juridisk adskilt mellom statlige og kommunale systemer. Muligheten til å samle og behandle informasjon på tvers av disse grensene ble av mange trukket frem som en sentral styrke ved det tenkte verktøyet, men også som noe som i praksis er vanskelig å realisere innenfor dagens regelverk. Dermed fremstår juridiske barrierer ikke bare som en rammebetingelse, men som et potensielt hinder for å kunne utnytte effektiviserings- og kvalitetspotensialet i KI-basert beslutningsstøtte fullt ut.

Veilederne knyttet også verktøyet til potensial for tidsbesparelse i dokumentasjonsarbeidet. De pekte på at det ofte er tidkrevende å skrive lange begrunnelser og vedtak (for eksempel § 14 a-vedtak), og at et system som kan generere utkast basert på eksplisitte valg av vurderingsgrunnlag, kan gjøre arbeidet enklere. Enkelte mente at dette også kan bidra til å heve minimumskvaliteten i vedtak, særlig i situasjoner med tidspress. Ved å gjøre vurderingsgrunnlaget mer eksplisitt og danne begrunnelser som kan redigeres, kan viktige momenter i større grad bli synliggjort og dokumentert. Noen veiledere pekte også på at et slikt system kan fungere som språklig og strukturell støtte i utformingen av vedtak, og dermed kan gjøre det lettere å ivareta krav til klar og presis dokumentasjon uavhengig av den enkelte veileders erfaring med å skrive vedtak. Dette ble av enkelte koblet til muligheten for bredere rekruttering og en mer mangfoldig sammensetning av veiledere.

⁴ AAP er arbeidsavklaringspenger, som er en midlertidig Nav-ytelse til personer med nedsatt arbeidsevne over 50 % som har behov for behandling, tiltak eller oppfølging for å komme i arbeid.

Veilederne likte også at all informasjon de anså som viktig, og valgene de gjorde, blir dokumentert, fordi det kan bidra til økt gjennomsiktighet. Samtidig – som vi kommer tilbake til – var de opptatt av at effektivisering ikke må gå på bekostning av kvalitet og grundighet i saksbehandlingen.

Veilederne pekte også på at økt oversikt og effektivisering reiser spørsmål om kontroll, ansvar og kvalitet i vurderingene. Dette aktualiserte diskusjoner om i hvilken grad man kan stole på et KI-basert beslutningsstøtteverktøy, og hvilke forutsetninger som må være på plass for at modellens vurderinger skal oppleves som pålitelige.

4.3 Hva som skal til for å ha tillit til modellens vurderinger og forslag

Et sentralt spørsmål i fokusgruppene var i hvilken grad veilederne ville stolt på et KI-basert beslutningsstøtteverktøy. Deltakerne ga uttrykk for en viss ambivalens, preget av både interesse og skepsis. Generelt var de positive til verktøyet, hovedsakelig fordi det samlet informasjon på ett sted, og fordi det kunne lette skrivearbeidet med å oppsummere vurderinger og begrunnelser. Som en deltaker fra fokusgruppe 2 oppsummerte: «Tidsbruk er jo en stor gevinst, og bekymringene er jo om du kan stole på det [modellen]. Altså at du må sjekke uansett». Denne usikkerheten rundt at man uansett vil måtte verifisere viktige opplysninger selv, gikk igjen hos noen veiledere i alle fire fokusgruppene. Dette handlet om at veilederne opplevde et sterkt personlig ansvar for beslutningene som blir gjort, og at de må være sikre på vurderingen. Veilederen som var mest skeptisk i fokusgruppe 2, formulerte dette som at «jeg stoler bare ikke på den [KI-verktøyet]», og visste ikke helt hva som skulle til for å endre det.

Andre veiledere mente at de ville ha tillit til verktøyet dersom beslutningsgrunnlaget var gjennomiktig. For disse veilederne var det avgjørende at kildene informasjonen bygget på, var synlige og enkle å kontrollere, slik at det var mulig å dobbeltsjekke vurderingsgrunnlaget ved behov. Åpenhet om datagrunnlag og logikk ble dermed trukket frem som en forutsetning for å kunne tillegge verktøyet en viss grad av tillit. Dette hang også sammen med betydningen av helhetlig oversikt – for å ha tillit må man vite at systemet har sjekket «alt» som er relevant, eller i det minste få referanser man kan kontrollere. Flere beskrev dette som en balanse mellom å bruke verktøyet som støtte og samtidig være aktivt involvert i vurderingsprosessen. I denne sammenhengen etterlyste deltakerne en form for «dialog med systemet» fremfor et helautomatisk opplegg. Modellen de testet, la til rette for dette ved at veilederne selv måtte velge ut hvilken informasjon de mente var relevant i den enkelte saken, før systemet ga et forslag som også kunne overprøves.

På denne måten mente veilederne at de kunne beholde kontrollen over vurderingene, og som én sa, unngå å «slutte å tenke selv» (fokusgruppe 2). Flere foreslo konkrete tiltak som kunne sikre en kritisk gjennomgang av verktøyets forslag, slik at ingen viktige spørsmål forblir ubelyst. Eksempler var at veilederne aktivt måtte bekrefte hvilke opplysninger som var vurdert, eller bekrefte at de var sikre på å utelukke informasjon de valgte å se bort fra. Slike grep ble beskrevet som viktige for å forhindre at systemets anbefalinger ble fulgt ukritisk.

I fokusgruppe 4 påpekte veilederne at de allerede er vant til å bruke digitale støttesystemer uten full innsikt i hvordan disse fungerer. Som det kom frem i intervjuene, er tillit til

eksisterende systemer i stor grad erfaringsbasert og utvikles over tid gjennom bruk, stikkprøver og møter med brukerne:

- Jeg vil nesten si det samme nå da, at vi stoler på de systemene som eksisterer nå også. At AA-registret stemmer, og det gjør det ikke alltid.
- Det stoler ikke jeg på.
- Ikke jeg heller.
- Det vet vi jo, det er ikke alltid riktig, det vet vi at vi ikke kan stole på. Men det er jo en indikasjon da, en pekepinn i hvert fall.
- Det blir sånn erfaringsbasert over tid, at man skjønner at systemet fungerer ut fra folk vi møter og stikkprøver og alt det der. Men vi stoler allerede på masse systemer som ingen av oss har særlig innsikt i. Det er noen tall fra Skatteetaten og diverse, vi har ikke mulighet til å dobbeltsjekke eller gå det i sømmene. Så vi stoler allerede på veldig mange systemer, så om det er dette her eller om det er et annet er det samme for oss.

Poenget her var at en viss tillit til IT-systemer er en nødvendighet i moderne saksbehandling – man må kunne bruke dem uten å tvile på hver eneste opplysning. Samtidig er veilederne klar over at også dagens systemer kan inneholde feil, og at det derfor alltid må være menneskelig kontroll over de endelige beslutningene. Som en veileder uttrykte:

Men igjen da, hvis det skal være nyttig så må det jo være sånn at man slipper å gå inn i alle systemene for faktisk å dobbeltsjekke. Så til en viss grad så må man jo bare stole på det, og så tenker jeg at hvis det ikke stemmer, så får vi vel rask tilbakemelding på det også. (Fokusgruppe 4)

Som denne veilederen påpekte, vil jo brukeren også være involvert og fungere som et korrektiv og kunne si at noe manglet eller var feil.

Samtidig trakk veilederne frem at et KI-basert beslutningsstøtteverktøy kan bidra til mer likebehandling og redusert risiko for menneskelige feil. Med begrensede ressurser og tidspress beskrev flere at det er en reell fare for at viktig informasjon glipper i dagens praksis. En veileder i fokusgruppe 1 fortalte at de har sett eksempler på brukere som har gått glipp av ytelser over flere år fordi medisinsk dokumentasjon har blitt feiltolket. En veileder i fokusgruppe 4 pekte på at et system kan fungere som en støtte nettopp i slike situasjoner:

For jeg tenker jo sånn som er blitt sagt også, at den [KI verktøyet] kanskje ville oppdage mer enn [veilederne], det kan jo gå litt fort i svingene ikke sant og med masse man skal rekke. Så kanskje glemmer man å sjekke noen ting som kanskje var egentlig viktig. Og den maskinen gjør ikke det, den glemmer ikke, den sjekker jo alt, vil jeg tippe da. I større grad enn det vi klarer hele tiden. (Fokusgruppe 4)

I forlengelsen av dette ble også variasjon i praksis mellom Nav-kontorer, avdelinger og enkeltveiledere trukket frem. Disse refleksjonene ledet blant annet til en diskusjon i fokusgruppe 4 om hvorvidt et KI-basert beslutningsstøtteverktøy kan bidra til mer likebehandling i behovsvurderingene. Veilederne beskrev hvordan vurderinger i dag i stor grad kan preges av individuelle erfaringer, lokale kulturer og uformelle forskjeller mellom kontorer, avdelinger og enkeltveiledere. Som én veileder uttrykte det, er dette «et Nav-problem og ikke bare KI», der hver veileder og hvert kontor i stor grad utvikler egne måter å arbeide på. Flere pekte på at denne friheten gir rom for skjønn og tilpasning, men samtidig innebærer en risiko for ulik praksis og forskjellsbehandling. I denne sammenhengen ble en KI-basert beslutningsstøttemodell omtalt som en mulig kvalitetssikring ved å tilby et felles utgangspunkt for vurderingene. Én veileder beskrev det som positivt at et slikt verktøy også kan bidra til å redusere innslag av fordommer og tilfældige vurderinger:

[Det er] positivt at det ikke er den menneskelige faktoren. Jeg tenker i kommuner at det er – vil ikke si trynefaktor – men vi er bare mennesker vi også. Så vi gjør vurderinger litt basert på egne erfaringer liksom, og man har kanskje litt fordommer og sånn. At det [modellen] vil jo fjerne det da. Det tror jeg er positivt. (Fokusgruppe 4)

Samtidig understreket veilederne at full objektivitet verken er mulig eller ønskelig, ettersom vurderingene uansett kontrolleres og tolkes av mennesker i flere ledd, og dermed alltid vil innebære rom for uenighet.

Oppsummert uttrykte fokusgruppene en kritisk, men positiv holdning til en form for KI-basert beslutningsstøtte. Veilederne så potensialet for tidsbesparelse, bedre oversikt og mer konsistente vurderinger, men var tydelige på at tillit til verktøyet forutsetter åpenhet, kontroll og mulighet for menneskelig overprøving. Det ble også trukket frem at et slikt verktøy kunne føre til mer likebehandling ved å redusere menneskelig svikt og ulik praksis fra veileder til veileder eller kontor til kontor. Modellen ble dermed tolket som et hjelpemiddel som kan støtte, men ikke erstatte, veiledernes faglige skjønn og ansvar.

4.4 Veiledernes rolle og faglige skjønn

Et sentralt tema i fokusgruppene var hvordan et KI-basert beslutningsstøtteverktøy kunne påvirke rollen deres som veileder og faglig skjønn i oppfølging av brukerne. Veilederne pekte gjennomgående på at et slikt verktøy kunne ta over rutinepregede oppgaver, særlig knyttet til dokumentasjon og skriving, og dermed frigjøre tid til veiledning, oppfølging og motiverende arbeid. Behovet for mer tid til direkte brukerarbeid er et tilbakevendende tema i Nav, og flere beskrev modellen som en mulig støtte nettopp her. Som én veileder uttrykte det:

Det er litt sånn, å dokumentere saken, jeg tenker at det kunne maskinen ha gjort. Men det vi er gode på er jo å møte folk og snakke med folk. Og få til håp og framtidstro og lage gode planer og hjelpe dem tilbake i arbeid. Det er jo det som vi skal gjøre. Og det vi trenger tid til å gjøre, og det har vi ikke nok tid til i dag. Så hvis vi hadde fått hjelp til dette her [skrive begrunnelser og vedtak], halleluja! Da kan vi gjøre det vi virkelig skal

gjøre, og ikke det vi sitter og gjør i dag og som vi føler er bortkastet tid, for det gir ikke resultater, det bare tilfredsstillende systemet. Men vi må gjøre det, for ellers så får de ikke penger og de får ikke ditt og datt ikke sant. Men det som gir resultater er jo at vi hjelper dem å komme i jobb, det praktiske vi gjør steg for steg. (Fokusgruppe 4)

Det var ikke alle veilederne som hadde tro på at innsparing av tid på kartlegging og dokumentasjon ville føre til at de automatisk fikk mer tid til oppfølging av brukerne, selv om det var noe alle ønsket seg. Flere veiledere uttrykte bekymring for at effektivisering heller kunne resultere i økt portefølje og ansvar for flere brukere, fremfor bedre og tettere oppfølging. Dette ble beskrevet som en reell risiko, og som en viktig rammebetingelse for hvordan en KI-modell faktisk vil påvirke hverdagen og utøvelsen av veilederrollen.

Et annet poeng i samtalene var at menneskelig skjønnsutøvelse også fremover må ha en sentral plass i behovsvurdering og oppfølging. Veilederne trakk frem vurderinger som krever helhetsforståelse, erfaring og kunnskap om den konkrete situasjonen, og som de mente ikke fullt ut kan fanges opp av et digitalt verktøy. Dette kom tydelig til uttrykk i en samtale der veilederne ble spurt om hva de var mest bekymret for at kunne gå tapt:

Alle de mellomvurderingene tenker jeg spesielt på da, som er basert på den faglige kompetansen man har med seg inn jobben, kombinert med erfaringen av det spesifikke systemet. Og den magefølelsen, den kompetansen som du har trent opp selv da. Det er ikke sånn at alt kan vurderes på et lovverk eller det mennesket sier, det er så mye mellom der. (Fokusgruppe 3)

Sitatet illustrerer at veilederne forstår faglig skjønn som noe mer enn anvendelse av regelverk eller registrering av opplysninger. Skjønnets beskrives som en kompetanse som utvikles over tid, gjennom erfaring med brukere, systemet og konkrete situasjoner, og som innebærer løpende vurderinger som ikke alltid lar seg eksplisitt begrunne i faste kriterier. Veilederne ga uttrykk for stor tillit til egen faglig kompetanse og evne til å gjøre profesjonelle vurderinger og ønsket å bevare dette handlingsrommet også ved økt bruk av KI.

I forlengelsen av dette diskuterte veilederne hvilke forutsetninger som måtte være på plass for å kunne ta i bruk et slikt verktøy på en måte som støtter – og ikke undergraver – faglig skjønn. De fleste uttrykte tro på egen læringsevne og viste til erfaring med en rekke tidligere IT-innføringer i Nav. Samtidig understreket de betydningen av opplæring og tilgjengelig støtte, for eksempel i form av superbrukere eller ressurspersoner. Dette peker mot at veilederne i utgangspunktet er åpne for ny teknologi, men at opplæring og støtte er viktige forutsetninger for at verktøyet skal kunne brukes på en måte som støtter det faglige skjønn.

4.5 Ønsker om funksjonalitet

I fokusgruppene diskuterte veilederne også hvilke forutsetninger som må være på plass for at et KI-basert beslutningsstøtteverktøy skal fungere godt i praksis, og hvilke

funksjoner de selv savnet i løsningen de testet. Flere av disse temaene har vært berørt tidligere, men her oppsummeres veilederne egne forslag og ønsker.

Veilederne ønsker knyttet til videreutvikling av verktøyet samlet seg særlig rundt tre typer funksjonalitet: for det første behovet for bedre kronologi og oversikt over utvikling i sakene, for det andre støtte til å identifisere aktuelle tiltak og utvide handlingsrommet i oppfølgingen, og for det tredje løsninger som gjør informasjonsgrunnlaget mer komplett, blant annet ved å synliggjøre papirbasert dokumentasjon.

I forlengelsen av diskusjonen i fokusgruppe 1 om betydningen av helhetlig oversikt pekte veilederne på at en beslutningsstøttemodell i større grad bør ta hensyn til tidsdimensjonen i sakene. Dagens design ble av flere beskrevet som et statisk bilde uten tydelig kronologi. Veilederne uttrykte derfor et ønske om funksjoner som synliggjør endringer over tid, for eksempel når ulike vurderinger er gjort, eller hvordan en sak har utviklet seg. Samtidig understreket de behovet for fleksibilitet, ved at veilederne selv kan velge hvor langt tilbake i historikken de ønsker å gå. Dette ble beskrevet som viktig for å kunne få frem relevant informasjon uten å bli overvældet av eldre opplysninger som ikke lenger er sentrale i saken.

Et annet gjennomgående ønske var at en beslutningsstøttemodell også kan gi forslag til aktuelle tiltak og kurs. Flere pekte på at veiledere i en travel arbeidshverdag lett kan bli rutinepreget i valg av tiltak, og at kjennskapen til tilgjengelige tiltak varierer. En veileder i fokusgruppe 2 beskrev dette slik:

Det har vi snakket en del om at folk er litt sånn rutinepreget på tiltak, de kjenner noen tiltak som de pleier å bruke. Og hvis maskinen har et større spekter da, hvis den klarer å identifisere en profil da, så kan den utvikle en sensitivitet for det i forhold til alle disse tiltakene. Jeg tror de allerede har masse sånne kriterier, alder og forskjellig som den i hvert fall kan komme med av forslag. Og i et 14 A-vedtak så skal du jo ikke liksom gi et vedtak om et tiltak, men du skal liksom komme med ja, forslag da til tiltak som kan være aktuelt å vurdere. (Fokusgruppe 2)

Poenget som ble trukket frem i samtalen, var at veiledere i praksis ofte forholder seg til et begrenset sett av kjente tiltak. Et verktøy som kan gi forslag til relevante tiltak basert på brukerens situasjon, kan dermed fungere som en støtte ved å utvide handlingsrommet og gjøre veilederne oppmerksomme på alternativer de ellers ikke ville vurdert. Samtidig var veilederne tydelige på at slike forslag ikke skal erstatte faglige vurderinger, men fungere som et utgangspunkt for videre vurdering.

En annen utfordring som ble løftet frem, var at mye relevant informasjon fortsatt kun finnes i papirarkiv. En veileder fortalte at mange langtidsbrukere har egne fysiske mapper med dokumentasjon, og foreslo at det i systemet bør finnes en indikator som synliggjør når slik informasjon eksisterer. Papirarkivene ble beskrevet som lite tilgjengelige i en travel hverdag, og veilederne uttrykte bekymring for at viktig informasjon kan bli oversett dersom man ikke blir eksplisitt minnet på å kontrollere dem. En overgang til økt bruk av digital beslutningsstøtte må derfor kunne ta hensyn til at ikke all informasjon er tilgjengelig digitalt.

5 Avslutning

Denne rapporten har undersøkt hvordan et KI-basert beslutningsstøtteverktøy for behovsvurderinger i Nav oppfattes av veiledere, og hvilke muligheter og spenninger veilederne selv identifiserer. Analysen bygger på fokusgruppeintervjuer der veiledere testet og diskuterte en forskningsbasert prototype, utviklet i prosjektet *Menneske og maskin*. Målet har vært å bidra med kunnskap om forutsetninger og implikasjoner ved bruk av KI som beslutningsstøtte i behovsvurderingsarbeidet i Nav, snarere enn å evaluere et konkret verktøy for implementering.

Analysen belyser to sentrale spenninger som også preger tidligere forskning på digitale beslutningsstøttesystemer i velferdstjenester: forholdet mellom teknologi og profesjonelt skjønn, og spørsmålet om tillit til digitale vurderinger. Det ene spørsmålet gjelder om teknologien vil undergrave profesjonell skjønnsutøvelse, eller om den i samspill med menneskelig skjønn kan bidra til mer treffsikre, effektive og rettferdige vurderinger. Det andre spørsmålet handler om man vil og kan ha tillit til KI-basert beslutningsstøtte. På den ene siden kan digitalisering og automatisering bidra til mer standardiserte og transparente vurderinger ved å redusere betydningen av individuelle forskjeller, fordommer og menneskelig svikt. På den andre siden kan slike systemer enten videreføre eksisterende diskriminerende praksiser eller fremstå som ugjennomsiktige «black boxes», noe som kan svekke tilliten til både informasjonsgrunnlaget og vurderingene som produseres.

I analysene finner vi diskusjoner hos veilederne som speiler dilemmaene i begge spørsmålene. Et gjennomgående funn er at veilederne i stor grad vurderer et slikt verktøy som nyttig, særlig som støtte i et omfattende og fragmentert informasjonsarbeid. Behovsvurderinger i Nav preges i dag av tidkrevende «detektivarbeid», der veiledere må sammenstille informasjon fra en rekke systemer og historiske spor for å danne seg et helhetlig bilde av brukerens situasjon. Veilederne opplevde at KI-basert beslutningsstøtte kan bidra til bedre oversikt, redusert tidsbruk og mindre risiko for at sentral informasjon overses, blant annet gjennom automatiserte oppsummeringer, synliggjøring av «røde flagg» og identifisering av manglende informasjon («sorte hull»). Dette peker mot et betydelig potensial for avlastning i kartleggings- og dokumentasjonsarbeidet og for å frigjøre tid til direkte brukerkontakt og oppfølging.

Skjønn beskrives av veilederne som en erfaringsbasert kompetanse som utvikles over tid, og som omfatter helhetsforståelse, kontekstuell tolkning og løpende «mellomvurderinger» som vanskelig lar seg standardisere. KI-basert beslutningsstøtte forstås dermed som et hjelpemiddel, ikke som en erstatning for profesjonelt skjønn. Hvis tiden de «sparer» ved å slippe å lete frem informasjon og få støtte til å skrive vedtak og vurderinger, kan brukes på tettere brukeroppfølgning, vil kombinasjonen gi mer faglig autonomi og et bedre grunnlag for å gjøre en skjønnsmessig vurdering i oppfølgingen av brukerne. Veilederne hadde med andre ord stor tro på at KI-basert beslutningsstøtte kan stå i et komplementært forhold til deres egne faglige skjønnsvurderinger. De var samtidig tydelige på at gevinstene ved KI-basert beslutningsstøtte er avhengig av organisatoriske rammer

som faktisk gir rom for faglig oppfølging. Dette forutsetter at produktivitetsgevinsten ikke automatisk omsettes i økte krav til produksjon.

Analysen viser at veiledernes tillit til KI-baserte vurderinger er tydelig betinget. For at et beslutningsstøtteverktøy skal oppleves som pålitelig, må vurderingsgrunnlaget være gjennomskiktig, kildene synlige og logikken etterprøvbare. Veilederne understreker behovet for kontroll og mulighet for menneskelig overprøving og beskriver ønsket samspill med verktøyet som en «dialog med systemet» snarere enn et helautomatisk opplegg. I verktøyet som ble testet, er dette innbakt: Det er veilederne selv som må velge hvilken informasjon som skal inngå i vurderingen. Analysen viser også at veilederne ser KI-basert beslutningsstøtte som en mulig kilde til mer konsistente vurderinger og redusert risiko for menneskelige feil og tilfældigheter. Her trekkes det frem at hvis de stoler på at modellen inkluderer riktig dokumentasjon, vil de ha tillit til at modellen får med seg alt, og ikke – slik som mennesker i en travel arbeidshverdag – risikerer å glemme informasjon, overse momenter eller la seg påvirke av forutinntatte vurderinger. I en praksis preget av tidspress og stor variasjon mellom kontorer, avdelinger og enkeltveiledere kan et slikt verktøy fungere som et felles utgangspunkt for vurderinger. Tillit fremstår dermed ikke som en forutsetning som kan tas for gitt, men som noe som må bygges gjennom systemdesign som støtter veiledernes ansvar og skjønnsutøvelse i praksis.

Et tema som kommer tydelig frem i intervjuene, er imidlertid at veiledernes ønsker ikke bare handler om teknologiske løsninger, men også om juridiske barrierer. Det er i dag et stort problem for veiledere at man ikke har lov til å omtale kommunale ytelser i statlige systemer, noe som gjør det svært vanskelig å belyse brukernes situasjon på en god måte (Andresen & Volckmar-Eeg, 2023; Frøyland, 2019; Nilsen et al., 2025). Slike juridiske barrierer vil sannsynligvis også være et hinder for nye digitale systemer for beslutningsstøtte. Når vi i denne studien har diskutert et mulig KI-basert beslutningsstøtteverktøy med veiledere, har vi med hensikt ikke latt oss begrense av slike juridiske barrierer. I intervjuene var muligheten til å bruke digitale løsninger til å behandle informasjon på tvers av statlige og kommunale systemer noe veilederne var særlig positive til, med den tenkte løsningen vi diskuterte. Med dagens regelverk er det imidlertid neppe mulig å lage løsninger som prosesserer informasjon på tvers på denne måten. Å utnytte det fulle potensialet som ligger i økt bruk av KI-basert beslutningsstøtte, vil derfor nødvendigvis forutsette at man overkommer slike juridiske barrierer.

Dersom KI-baserte beslutningsstøttesystemer skal tas i bruk i behovsvurderingsarbeidet, må Nav særlig ta høyde for fire forhold. For det første må teknologien utformes som reell beslutningsstøtte, med tydelig forankring av menneskelig skjønn og overprøvmulighet. For det andre må systemene være transparente og etterprøvbare for å kunne oppnå og opprettholde tillit. For det tredje forutsetter eventuelle effektiviseringsgevinster organisatoriske rammer som gir rom for faglig oppfølging og ikke omsettes i økte produksjonskrav. Endelig kan juridiske barrierer knyttet til informasjonsdeling utgjøre en strukturell begrensning for hva som i praksis lar seg realisere teknologisk. KI-basert beslutningsstøtte fremstår dermed ikke primært som et teknologisk spørsmål, men som et organisatorisk, juridisk og profesjonelt spørsmål.

Samlet sett viser funnene at KI-basert beslutningsstøtte kan ha et betydelig potensial i behovsvurderingsarbeidet i Nav, særlig som støtte for informasjonsinnhenting, dokumentasjon og strukturering av vurderinger. Samtidig tydeliggjør analysen at dette potensialet er betinget av juridiske, organisatoriske og faglige forutsetninger som i dag ikke nødvendigvis er på plass. Rapporten peker dermed på viktige spenninger og avveininger som bør tas i betraktning før mer avanserte beslutningsstøttesystemer eventuelt tas i bruk i behovsvurderingsarbeidet.

6 Referanser

- Andresen, S. & Volckmar-Eeg, M. G. (2023). *Navs profileringsverktøy og Nav-veiledernes behovsvurderinger. Hvordan algoritmer og skjønnsutøvelse kombineres i vurderingsprosesser i praksis.* (Fafo-notat 2023:13). Forskningsstiftelsen Fafo.
- Arbeids- og velferdsforvaltningsloven. (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2006-06-16-20). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2006-06-16-20>
- Ball, S., McGann, M., Nguyen, P. & Considine, M. (2023). Emerging Modes of Digitalisation in the Delivery of Welfare-To-Work: Implications for Street-Level Discretion. *Social Policy & Administration*, 57(7), 1166–1180. <https://doi.org/10.1111/spol.12939>
- Bovens, M. & Zouridis, S. (2002). From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public Administration Review*, 62(2), 174–184. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00168>
- Breit, E., Egeland, C., Løberg, I. B. & Røhnebæk, M. T. (2021). Digital Coping: How Frontline Workers Cope with Digital Service Encounters. *Social Policy & Administration*, 55(5), 833–847. <https://doi.org/10.1111/spol.12664>
- Buffat, A. (2015). Street-Level Bureaucracy and E-Government. *Public Management Review*, 17(1), 149–161. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.771699>
- Busuioc, M. (2021). Accountable Artificial Intelligence: Holding Algorithms to Account. *Public Administration Review*, 81(5), 825–836. <https://doi.org/10.1111/puar.13293>
- Considine, M., McGann, M., Ball, S. & Nguyen, P. (2022). Can Robots Understand Welfare? Exploring Machine Bureaucracies in Welfare-To-Work. *Journal of Social Policy*, 51(3), 519–534. <https://doi.org/10.1017/S0047279422000174>
- Desiere, S. & Struyven, L. (2021). Using Artificial Intelligence to Classify Jobseekers: The Accuracy–Equity Trade-Off. *Journal of Social Policy*, 50(2), 367–385. <https://doi.org/10.1017/S0047279420000203>
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2019): *Én digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025.* <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>
- Djuve, A. B. & Tronstad, K. R. (2011). *Innvandrere i praksis. Om likeverdig tjenestetilbud i Nav.* (Fafo-rapport 2011:07). Forskningsstiftelsen Fafo.
- Friberg, J. H. & Elgvin, O. (2016). Når velferdsstaten bryter tilliten ned: Somaliske innvandrere i møte med Nav. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 57(3), 257–284. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X2016-03-02>
- Friberg, J. H., Volckmar-Eeg M. G. & Andresen, S. (2024). *Avmakt og tillit. En studie av somalisk- og arabisktalende brukeres møte med Nav.* (Fafo-rapport 2024:02). Forskningsstiftelsen Fafo.
- Gallagher, P. & Griffin, R. (2025). (in) Accuracy in Algorithmic Profiling of the Unemployed – An Exploratory Review of Reporting Standards. *Social Policy and Society*, 24(3), 401–414. <https://doi.org/10.1017/S1474746423000428>
- Hofmann, S., Heggertveit, I., Lindgren, I., Madsen, C. Ø., Rydén, H. H. & Sæbø, Ø. (2024). *Hvilke tjenester bør digitaliseres og hvordan? En analyse fra brukerperspektiv av hvilke offentlige tjenester som egner seg for digitalisering.* (Prosjektrapport). Universitetet i Agder. <https://www.uia.no/forskning/prosjekter/sv/hvilke-tjenester-bor-digitaliseres-og-hvordan/>
- IMDi. (2025). *Innvandrere i arbeidslivet.* <https://www.imdi.no/tall-og-fakta/kunnskapsoversikt/innvandrere-i-arbeidslivet/>
- Jørgensen, A. M. & Nissen, M. A. (2022). Making Sense of Decision Support Systems: Rationales, Translations and Potentials for Critical Reflections on the Reality of Child Protection. *Big Data & Society*, 9(2). <https://doi.org/10.1177/20539517221125163>

- Kalstø, Å. M. (2022). Aktivitet og samhandling - Hvilken oppfølging får unge som kommer til NAV? *Arbeid og velferd*, 1, 35–58.
- Kuźniacki, B. (2023, 8. februar). 'The Dutch Childcare Benefit Scandal Shows That We Need Explainable AI Rules'. *University of Amsterdam, News & Events*. <https://www.uva.nl/en/shared-content/faculteiten/en/faculteit-der-rechtsgeleerdheid/news/2023/02/childcare-benefit-scandal-transparency.html?cb>
- Liodden, T., Leirvik, M. S. & Holm, A. (2023). *Flyktningers møte med NAV. Kommunikasjon og tilgjengelighet i en digital kontekst*. (NIBR-rapport 2023:1). By- og regionforskningsinstituttet NIBR. <https://hdl.handle.net/11250/3054721>
- Nav. (2025). *Navs omverdensanalyse 2025–2035. Samfunnstrender og konsekvenser for Nav*. (Nav-rapport nr. 5 – 2025). <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nav-rapportserie/navs-omverdensanalyse-20252035>
- Nav. (2024, 16. april). *Nesten 3 millioner personer fikk penger av Nav i 2023*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/flere-statistikkomrader/nyheter/nesten-3-millioner-personer-fikk-penger-av-nav-i-2023>
- Nilsen, M., Kleppe, L. C. & Gjersøe, H. M. (2025). Sosialt arbeid i Nav: Hverdagspraksis og utfordringer i oppfølgingen av utsatt ungdom. *Søkelys på arbeidslivet*, 42(3), 1-18. <https://doi.org/10.18261/spa.42.3.1>
- Papadopoulos, A. (2025). Integrity Versus Ideology in Automated Assessment: The Jobseeker Snapshot. *Australian Journal of Social Issues*, 60, 418–427. <https://doi.org/10.1002/ajs4.70007>
- Papadopoulos, A. & O'Keeffe, P. (2023). Automating Activation in Australia: A Critical Policy Discourse Analysis of the New Employment Services Model. *Critical Policy Studies*, 18(1), 131–149. <https://doi.org/10.1080/19460171.2023.2207618>
- Pencheva, I., Esteve, M. & Mikhaylov, S. J. (2020). Big Data and AI – A Transformational Shift for Government: So, What Next for Research? *Public Policy and Administration*, 35(1), 24-44. <https://doi.org/10.1177/0952076718780537>
- Proba Samfunnsanalyse. (2025). *Følgeevaluering av behovstilpasset oppfølging i Nav. Underveisrapport*. (Proba-rapport 2025-16). <https://proba.no/rapporter/folgeevaluering-av-behovstilpasset-oppfolging-i-nav-underveisrapport/>
- Proba Samfunnsanalyse. (2022). *Digisos – muligheter og begrensninger ved digitalisering av sosiale tjenester*. (Proba-rapport 2022-10). <https://proba.no/rapporter/digisos-muligheter-og-begrensninger-ved-digitalisering-av-sosiale-tjenester/>
- Syltevik, L. J. & Hansen, H.-T. (2024). Brukernes perspektiv på det digitale Nav – hva forteller forskningen? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 27(2), 1–13. <https://doi.org/10.18261/tfv.27.2.2>
- Volckmar-Eeg, M. G. & Andresen, S. (2025). Detective Work and Invisible Assessments: Unpacking Discretionary Processes in Welfare Decision-Making. *Social Policy & Administration*, 1–10. <https://doi.org/10.1111/spol.70036>
- Volckmar-Eeg, M. G., Nygaard, T. & Andresen, S. (2024). *Digitale vurderinger i Nav. Forslag til en testbar beslutningsstøttemodell*. (Fafo-notat 2024:20). Forskningsstiftelsen Fafo.
- Volckmar-Eeg, M. G. & Vassenden, A. (2021). Emotional creaming: Street-level bureaucrats' prioritisation of migrant clients 'likely to succeed' in labour market integration. *International Journal of Social Welfare*, 31(2), 165–175. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12510>
- von Eschenbach, W. J. (2021). Transparency and the Black Box Problem: Why We Do Not Trust AI. *Philosophy and Technology*, 34(4), 1607–1622. <https://doi.org/10.1007/s13347-021-00477-0>

