

## Aktivitetsplan som styringsverktøy

### Activity plan as a governance tool

Hilde Åsheim

Doktorgradsstipendiat, Fakultet for samfunnsvitenskap, Nord universitet

[hilde.asheim@nord.no](mailto:hilde.asheim@nord.no)

#### SAMMENDRAG

Artikkelen undersøker hvordan institusjonelle føringer bidrar til å forme NAV-ansattes arbeid og bruk av aktivitetsplanen i arbeid med arbeidsavklaringsprosesser. Avklaringsprosessene som undersøkes her, gjelder unge mennesker med psykiske lidelser. De overordnede føringene «brukerretting» og «aktivitet» gjør seg særlig gjeldende i arbeidet. Aktivitetsfokuset kan imidlertid bidra til å svekke de NAV-ansattes brukerrettede oppfølging. De ansatte benytter aktivitetsplanen som et styringsverktøy for arbeidsavklaringsprosessen. Artikkelen viser at verktøyet også brukes som validering av de NAV-ansattes innsats, og som en måte de NAV-ansatte håndterer arbeidspresset de utsettes for.

#### Nøkkelord

arbeidsavklaring, aktivitetsplan, institusjonelle føringer, NAV-veiledere

#### ABSTRACT

This article examines how institutional guidelines shape NAV employees' efforts in work assessment processes. The assessment processes that are the focus of this article apply to young people with mental health disorders. The principal guidelines that apply, particularly in these processes, are known as 'user-oriented follow-up' and 'activity'. One of the challenges that arises is the seemingly one-sided focus on activity. The NAV counsellors use the activity plan as a tool for the work assessment processes. This article shows that the tool is also used as a validation of the NAV employees' work, and a way for the NAV employees to handle the workload they are subjected to.

#### Keywords

work assessment, activity plan, institutional guidelines, NAV counsellors

## INNLEDNING

I arbeidsavklaringsprosesser benytter de NAV-ansatte aktivitetsplan som et arbeidsverktøy.<sup>1</sup> Aktivitetsplanen skal bidra til å involvere enkeltmennesker i deres prosess mot lønnsarbeid, fordi motivasjon og deltakelse anses som en forutsetning for å lykkes (Ot.prp.nr.4, 2008–2009). Aktivitetsplanen er forankret i NAV-loven §14a, og er et av verktøyene knyttet til introduksjonen av arbeidsevnevurdering som oppfølgingsmetodikk (NAV 2010). Personer som gjennom en arbeidsevnevurdering har fått fastslått et bistandsbehov, har rett til å delta i utarbeidelse av en aktivitetsplan. Aktivitetsplanen skal operasjonalisere en persons mål, og systematisere arbeidet for å nå målet (ibid.). Aktivitetsplanen er eksempel på ett av verktøyene som er etablert for å nå målet om å få flere mennesker i lønnsarbeid.

I arbeidet med å kvalifisere unge for arbeidslivet forholder de NAV-ansatte seg til ulike føringer. Det å sikre en brukerorientert tjeneste, og forståelsen av at kvalifisering for arbeidslivet best skjer gjennom aktivitet, er i denne sammenhengen sentrale føringer. Å tilpasse velferdstjenestene bedre mot enkeltmenneskers behov og å tilby mer koordinerte og sammensatte tjenester var også en av de sentrale målsettingene for opprettelsen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning da NAV-reformen ble vedtatt i 2005 (St.meld.nr. 14, 2002–2003). For mennesker med behov for sammensatte tjenester anså man at sammenføring til en felles Arbeids- og velferdsetat ville bidra til mer helhetlige og oversiktlige tjenester. En økende oppmerksomhet mot arbeidsinkludering (St.meld. nr. 39, 1991–92; St.meld. nr. 9, 2006–2007) og tro på at arbeid kunne gi helsegevinst, bidro til en styrket innsats for arbeidsdeltakelse for mennesker med psykiske lidelser. Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007–2012) markerer en politisk satsing på gruppen psykisk syke og arbeid. Helt sentralt i denne planen var det å sikre en helhetlig offentlig innsats for personer med psykiske lidelser, i møte med arbeids- og aktivitetsrettede tiltak.

Aktiveringspolitikken, som går ut på at stønadsmottakere ikke skal være passive mottakere, men har plikt til aktivitet, har siste tiår i økende grad også omfattet mennesker med psykiske helseproblemer. Stortingsmeldingen *Flere i arbeid* omtaler spesielt arbeid og psykisk helse, utsatte unge og økt deltakelse i arbeidslivet (St.meld.nr. 46, 2012–2013). Aktiveringspolitikken bygger på forståelsen om at arbeid og aktivitet ofte har positiv effekt for den enkeltes helse, og at aktivitet øker muligheten for å komme i arbeid (St.meld. 33, 2015–2016), samtidig som det handler om å begrense antallet stønadsmottakere.

Mens man i Norden har lagt mest vekt på støttende og kvalifiserende tiltak, har andre vestlige land hatt en strengere aktiveringspolitikk med tydeligere vekt på å regulere folks atferd gjennom begrensede rettigheter og bruk av økonomiske insentiver (Dingeldey 2007). Kontraktbaserte rettigheter, der sammenhengen mellom rettigheter og plikter tydeliggjøres, har imidlertid blitt vanligere også i Norge. De helserelevante ytelsene som har gått fra å være passive ytelser til å bli mer arbeidsfokuserende, er eksempel på det, herunder NAV's ytelse; arbeidsavklaringspenger (AAP). Det er i dag knyttet vilkår om aktivitet til denne ytelsen. Denne artikkelen undersøker hvordan institusjonelle føringer bidrar til å forme NAV-ansattes bruk av aktivitetsplan i arbeidsavklaringsprosesser. Studien er inspirert av institusjonell etnografi, og dette er rammen for artikkelen.

1. Artikkelen bygger på materiale fra mitt pågående doktorgradsprosjekt, finansiert av Nord universitet.

## TIDLIGERE FORSKNING

Forskningen på aktivitetsplan er begrenset, men noen studier finnes. Studier av oppfølgingsarbeid, som blant annet omfatter bruk av arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan, viser utfordringer i bruken av disse «verktøyene». Det kan synes som om verktøyene dreier oppmerksomheten mot å innfri systemkrav, snarere enn å jobbe mot dem som søker hjelp fra NAV (Fossestøl, Breit & Borg 2014; Gjersøe 2017; Riksrevisjonen 2014). Gjersøe (2017) fant ytterligere i sin studie av arbeidsevnevurderingen at NAV-veilederes vurderinger av arbeidsevnen til personer som søker arbeidsavklaringspenger, vris mot stønad snarere enn arbeid. Det at arbeidsevnevurderingen skal gjøres i spenningen mellom en profesjonell og en byråkratisk beslutningsmodell, samt manglende profesjonell kompetanse og sterke trykderettigheter, er forhold som bidrar til dette (ibid.). En kvalitativ multi-metodisk studie viser at aktivitetsplanen bidrar til å skjule den subjektive kompleksiteten som utgjør hverdagen for unge voksne med psykiske problemer (Olesen 2018). Selv om målsettingen med aktivitetsplanen kan forstås som en form for myndiggjøring av brukeren, tyder studien på at det å tenke medbestemmelse på denne måten, kan være problematisk i arbeid med unge med psykiske lidelser (ibid.).

Røhnebæk (2016) har undersøkt forholdet mellom individualisering, digitalisering og standardisering, med utgangspunkt i veiledere som jobbet med arbeidsavklaring. Hun analyserer hvordan digitalisering påvirker NAV-reformens mål om økt individuell tilpasning, og fant at målet om individualisering først og fremst trues av rigid bruk av digital teknologi som styringsverktøy. Brodtkorb (2017) har utforsket hvordan tjenester i et aktiveringsprogram individualiseres i en kompleks situasjon, basert på intervjuer med NAV-veiledere. Hun fant at veilederens kunnskapsgrunnlag og verdier er av stor betydning for hvordan tjenestene blir individualisert.

Med utgangspunkt i observasjon, dokumentanalyse og intervjuer av NAV-ansatte har Røysum (2010) undersøkt hvordan NAV-organiseringen påvirker sosialarbeidernes arbeid. Hun fant at den sosialfaglige helhetsforståelsen som sosialarbeiderne bringer med seg i NAV-systemet, utfordres av styringsdiskurser der måling og rapportering er sentralt. I en studie av NAV-brukeres opplevelse av NAV, fant Lundberg (2012) at brukerne opplevde NAV fragmentert, og at de som en følge av det utviklet ulike strategier for å håndtere dette. Lundberg viser gjennom sin analyse hvordan det lett kan oppstå spenninger mellom standardiserte forvaltningssystemer og idealet om individuell tilpasning, spesielt når sakene er komplekse.

En brukerrettet oppfølging i NAV handler i hovedsak om at tjenestene skal være individuelt tilrettelagte, med brukerens behov i sentrum. Tjenester skal ses i sammenheng, være lett tilgjengelige og utformes i samhandling med den enkelte (St.meld. nr. 9: 83, 2006–2007). Sammen med en styrket arbeidslinje skal en brukerrettet tjeneste bidra til å få brukeren ut i arbeidslivet (Hansen, Lundberg & Syltevik 2013).

Til tross for at aktiveringstrenden begrunnes i at aktivitet styrker muligheten for å komme i arbeid, er det problematiske sider ved aktiveringen som kan synes å utfordre en individualisert og brukerrettet oppfølging. I en studie av Terum og Jessen (2015) basert på en landsdekkende spørreundersøkelse, kom det fram at NAV-veiledere selv karakteriserer oppfølgingen av brukerne som overveiende arbeids- og styringsrettet. I den grad praksisen

er brukerrettet fremstår den snarere som et middel til å gjøre arbeidsrettingen mer effektiv (ibid.).

Aktivisering vil ofte knyttes til vilkår, noe som innebærer bruk av sanksjoner dersom vilkårene brytes. I hovedsak dreier dette seg om reduksjon eller bortfall av stønad, noe som kan ha stor betydning for den enkelte. Sanksjonsregimet kan variere både lokalt og mellom ytelses, og det kan åpne for vilkårlig maktbruk (Hagelund, Øverbye, Hatland & Terum 2016). Mens det på den ene siden er uheldig med for stor variasjon i sanksjoneringspraksisen, kan det på den annen side være utfordrende for en individuell oppfølging med svært begrenset mulighet for bruk av skjønn.

Aktivitetsplanen er et eksempel på en kontrakt mellom NAV og den enkelte, som i hovedsak skal bidra til hensiktsmessig hjelp og målrettet oppfølging. Kontraktuelle ordninger med sterk vektning av plikter kan imidlertid bidra til at individet gjøres ansvarlig også for forhold som ligger utenfor dets kontroll. Det kan være problematisk for de mest hjelpetrenende og ressursfattede, og bidra til en svakere beskyttelse av denne gruppen (Kildal 2013). Ettersom aktivitetsplanen er et av de mest sentrale verktøyene i arbeidsavklaringsprosessen, er det interessant å undersøke hvordan føringer gjør seg gjeldene i dette dokumentet og hvordan de omsettes av NAV-arbeidere i praksis. Problemstillingen for artikkelen er: *Hvordan kommer institusjonelle føringer til uttrykk i arbeidet med aktivitetsplanen?*

## TEORETISK TILNÆRMING

Institusjonell etnografi er en undersøkelsesmetode som har til hensikt å undersøke hvordan institusjonelle ordninger har betydning for menneskers hverdagsliv (Smith 2005). Gjennom å ta utgangspunkt i menneskers hverdagsliv søker en å finne ut hvordan menneskers handlinger er koblet sammen med, og styrt av forhold utenfor dem selv. Smith (2005) bruker begrepet *styrende relasjoner* om hvordan institusjonelle ordninger har konsekvenser for menneskers handlinger. Denne styringen kan være utydelig og kan inngå som en objektivt bevissthet som i stor grad tas for gitt av de menneskene som berøres av den. Gjennom å studere menneskers hverdagsliv og praksis, er det mulig å finne ut hvordan deres handlinger henger sammen med institusjonelle ordninger, og dermed forstå hvorfor de gjør som de gjør. *Objektivering* er derfor et sentralt begrep i institusjonell etnografi, og går ut på at kunnskap ikke er, men fremstår som objektiv for de involverte. Det har betydning for hvordan vi organiserer livene våre, samhandler og utfører oppgaver. Mye av det vi gjør og hvordan vi tenker om ting, skjer ganske automatisk fordi en del forutsetninger tas for gitt og fremstår som objektive i hverdagslivet. En sentral utfordring er derfor å undersøke og klargjøre hvordan objektiveringen foregår, nettopp gjennom å få tak i hva informantene faktisk gjør, uavhengig av hvordan de forstår og beskriver arbeidet i en profesjonell eller organisasjonsmessig diskurs (Campbell & Gregor:72). Det handler altså om å prøve å få øye på det informantene selv ofte tar for gitt, og ikke tenker over. Både i intervjuene og i analysen i denne studien er derfor begrepet *arbeid* sentralt. Beskrivelsene av arbeid gir viktige spor for å komme nærmere hvordan ting henger sammen. Begrepet *arbeid* brukes i analysedelen som et analytisk begrep i institusjonell etnografi, som retter oppmerksomheten mot hva mennesker gjør i kraft av sin tilknytning til en virksomhet.

Lokal praksis er koblet til overordnede føringer, som er uttrykt gjennom det Smith kaller *boss-texts* (Griffith & Smith 2014:14) eller *styringstekster* på norsk. Styringstekstene kan være lovtekster eller andre styringsdokumenter av overordnet karakter, som er regulerende og på ulike måter har betydning for praksis, for eksempel stortingsmeldingen: *Flere i arbeid* der økt deltakelse i arbeidslivet for utsatte unge er et sentralt tema (St.meld.nr. 46, 2012–2013), og stortingsmeldingen *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*, som tar utgangspunkt i at aktivitet øker muligheten for å komme i arbeid (St.33.meld. 2015–2016). Gjennom å studere praksis kan styringsteksternes innflytelse og konsekvenser synliggjøres, og dermed gjøres til gjenstand for refleksjon og diskusjon. I artikkelen utforskes hvordan institusjonelle føringer gjør seg gjeldende i aktivitetsplanen, og hvordan de kommer til uttrykk i institusjonelle praksiser, altså hvilke konsekvenser det har for arbeidet med unge i arbeidsavklaring.

## METODE – DATAINNSAMLING

Institusjonell etnografi er altså en metodologisk ramme for studien, og angir således startstedet for datainnsamlingen. I tråd med institusjonell etnografi er starten på datainnsamlingen ståstedet til unge mennesker med psykiske lidelser i en arbeidsavklaringsprosess, fordi det er disse som erfarer konsekvensene av de institusjonelle praksisene (Smith 2005). I intervjuer med unge under avklaring kom det fram at det var en gjennomgående erfaring hos dem at tiltakene i avklaringsprosessen opplevdes tilfeldige, og at de i variabel grad var knyttet til målet for avklaringsprosessen. De unge er viktige informanter for studien, og kan benevnes som det Smith (2005) kaller *entry-level*, ettersom det er på bakgrunn av intervjuene med dem problematikken vedrørende styringsverktøyet aktivitetsplan ble analysert frem. NAV-veilederne bidrar til å belyse det institusjonelle arbeidet fra et annet nivå. I intervjuene med NAV-veilederne var det sentralt å få beskrivelser av arbeidet de gjør i avklaringsprosesser, og videre få beskrivelser av hvilke vurderinger og hensyn som ligger til grunn for deres arbeid.

Informantene i denne studien ble rekruttert gjennom NAV, og i rekrutteringen av de unge var det et kriterium at det skulle være personer med vanlige psykiske lidelser som angst, depresjon og personlighetsproblemer, og ikke diagnoser som schizofreni eller alvorlige psykoser. Det er gjennomført seks kvalitative intervju med tre menn og tre kvinner i alderen 25–30 år. Med utgangspunkt i analysen av intervjuene med disse seks, har jeg intervjuet tjenesteytere i NAV om deres arbeid med arbeidsavklaringsprosesser med unge mennesker som strever med psykiske lidelser. Jeg har deltatt på et møte mellom NAV og en ung informant, og intervjuet denne informantens NAV-veileder i etterkant av det konkrete møtet. En NAV-journal er analysert. Det er også gjennomført to individuelle intervju og tre fokusgruppeintervju med tjenesteytere i NAV, fra ulike NAV-kontor, med til sammen tolv ansatte. Av disse var det ni kvinner og tre menn, som hadde to til elleve års arbeidserfaring fra NAV. Disse er også rekruttert med hjelp fra NAV. Hensikten med å intervju NAV-ansatte var nettopp å få data som kan bidra til å forklare hvordan lokal praksis er knyttet til institusjonelle forhold (Campbell & Gregor 2004).

Alle intervjuene var semi-strukturerte, og med god mulighet for å kunne følge opp

spørsmål underveis. I intervjuene forsøkte jeg å finne ut hvem som gjorde hva i prosessen med arbeidsavklaring, hvordan og hvorfor det ble gjort. Utenom møteobservasjonen og det påfølgende intervjuet var det ikke noen forbindelse mellom de ansatte og de unge i studien. Jeg oppfordret de ansatte om å komme med konkrete eksempler på «saker» som de jobbet med for å få eksempler på praksiser og vurderinger som gjøres. Deltakerne ble i forkant av fokusgruppene bedt om å tenke gjennom eksempler på avklaringsprosesser de vurderte som vellykkede og mindre vellykkede. Hensikten med fokusgruppene var at gruppedynamikken kunne bidra til å få fram diskusjoner og refleksjoner rundt temaet, på en annen måte enn i et individuelt intervju (Halkier 2010). Tjenesteyterne hadde noe ulik tilhørighet avhengig av hvordan det lokale kontoret var organisert. Det ble imidlertid vektlagt i rekrutteringen at deltakerne i fokusgruppene var på samme nivå i organisasjonen slik at ikke forholdet mellom ansatte og ledere skapte hindringer i kommunikasjonen.

## METODE – ANALYSE

Hensikten med studien er å gripe forbindelsen mellom enkeltmennesker og styrende relasjoner, altså hvilke konsekvenser institusjonelle ordninger har for menneskers handlinger (Smith 2005). Dette gjøres gjennom å undersøke hvordan menneskers handlinger er formet av institusjonelle praksiser. Den analytiske oppmerksomheten er på hva menneskene gjør, hvordan de gjør det og videre søke å forstå hvorfor. I en institusjonell etnografisk tradisjon benyttes intervjudata, sammen med andre typer data, for å få informasjon om praksiser. Detaljerte beskrivelser av arbeid som synliggjør institusjonelle koblinger og spor, kjennetegner ifølge McCoy (2006:111) et godt intervju. Dette gjøres blant annet ved å rette oppmerksomheten mot bestemte tekster eller styringsverktøy som refereres i intervjusamtalene. I denne studien var det altså et poeng å få konkrete eksempler og beskrivelser fra de NAV-ansatte. I analysen av aktivitetsplanen ble dessuten også de unges erfaringer med denne trukket inn. Observasjonen og journalen som er analysert utgjør også en viktig del av dataene om aktivitetsplanen. I analysearbeidet av intervjuene og fokusgruppene var det altså sentralt å lete etter informantenes beskrivelser av arbeid. Bruken av begrepet arbeid i analysedelen må ikke forveksles med at lønnsarbeid er målet for avklaringsprosessen. Ettersom det er de NAV-ansattes arbeid som undersøkes i denne artikkelen, er det deres arbeid eller gjøring som er gjenstand for hovedanalysen. Intervjuene med de unge og deres «arbeid» er analysert i en tidligere fase av forskningen, og utgjør som allerede nevnt, grunnlaget for problematikken (bruken av aktivitetsplan) som utforskes nærmere i denne artikkelen.

NAV-ansattes arbeid med arbeidsavklaringsprosesser er ikke ensartet og vil variere på grunn av ulike faktorer, som blant annet størrelse på kommune og intern organisering. Likevel er det tre typer arbeid som vil gå igjen på alle NAV-kontor, om enn med variasjoner. Dette er *kartlegging*, *oppfølging* og *dokumentering*. I analysen har jeg forsøkt å finne ut hva som bidrar til å forme måten arbeidet utføres på, og hvorfor det er slik. Arbeidet med kartlegging, oppfølging og dokumentasjon gjøres på svært ulike måter, og det er tydelig at en del praktiske forhold har betydning for hvordan arbeidet utføres i praksis

ved det enkelte NAV-kontor. Likevel er det to styrende prinsipper som spesielt ble tydelige i analysen av intervjuene med de ansatte. Det ene er føringen om en *brukerrettet tjeneste*, og det andre er føringen om at *aktivitet* er veien til arbeid. Mens den første føringen gjør seg spesielt gjeldende i kartleggingsarbeidet og dels i oppfølgingsarbeidet, gjør føringen om aktivitet seg gjeldende i oppfølgingen og derunder i valg av tiltak. Spesielt tydelig er denne føringen i dokumentasjonsarbeidet. I det videre vil oppmerksomheten være på hvordan disse føringene gjør seg gjeldende i arbeidet, og spesielt i bruken av aktivitetsplanen.

Begge disse føringene, brukerretting og aktivitet, kan spores til lovtekster og offentlige dokumenter, det vil si overordnede tekster som med begrepsapparatet til institusjonell etnografi kan betegnes som *styringstekster* (Griffith & Smith 2014). Føringen om at aktivitet er veien til arbeid, finner vi blant annet i Stortingsmelding nr. 33 (2015–2016): *For å inkludere flere i arbeidsmarkedet, vil Regjeringen øke kravene til aktivitet i velferdsordningene. Dette vil bl.a. gi legitimitet til velferdsytelsene gjennom en bedre balanse mellom rettigheter og plikter, og styrke den enkeltes muligheter til å komme i jobb.* Aktivitetsplikt for å motta arbeidsavklaringsstønad er også nedfelt i Lov om folketrygd (1997) § 11-7. Behandling og tiltak som kan bidra til at den enkelte kommer i arbeid, forstås også som aktivitet i arbeidsavklaringen. Et av målene for NAV-reformen var nettopp *flere i arbeid og aktiv virksomhet* (St.meld.nr. 14, 2002–2003:4). Føringen om brukerretting finner vi også som en av målsetningene for NAV-reformen, blant annet i begrunnelsen for NAV-reformen, hvor det vektlegges at tjenesten skal tilpasses den enkeltes behov og gi et mer helhetlig tilbud (St.meld.nr. 14, 2002–2003). De NAV-ansatte i denne studien forklarte at det var viktig med en helhetlig oppfølging og at det handler om å være *tett på* og ta hensyn til *individuelle* og *sosiale faktorer*. Det kan også forstås som å være brukerrettet. Dette utgjorde grunnlaget for kartleggingsarbeidet deres, men det var også et slags ideal for oppfølgingen av den enkelte, slik de NAV-ansatte beskrev det. For unge med psykiske lidelser er det nettopp sammenhengen mellom helse og arbeid som er problematisk, og som derfor gjør det ekstra viktig med en brukerrettet og individuell oppfølging.

## UNGES FORSTÅELSE AV AKTIVITETSPANEN

Vilkåret om aktivitet for å kunne motta arbeidsavklaringspenger handler om å være aktiv i prosessen mot å skaffe seg lønnsarbeid i den forstand at den unge bidrar med å skaffe nødvendig informasjon, møter til avtaler med NAV, og gjør de aktiviteter som er avtalt. I samarbeid med NAV skal det utarbeides en aktivitetsplan der mål og hensiktsmessige virkemidler fremkommer. De unge i denne studien hadde erfaringer med mange forskjellige aktiviteter, alt fra behandling til såkalte kvalifiserende tiltak som kurs og utdanning. Alle hadde dessuten flere erfaringer med arbeidspraksiser. Mens noen hadde vært i mange forskjellige arbeidspraksiser, hadde andre vært i samme type arbeidspraksis over flere år. Det de hadde til felles var at de ikke opplevde at tiltakene hadde bragt dem nærmere målet om arbeid, men at tiltakene fremstod som tilfældige i forhold til målet om ordinært lønnsarbeid.

Oppfatningene av aktivitetsplanen var ulike blant de unge. Mens noen av dem stadig var bekymret for at planen skulle gå ut på dato og at de skulle miste stønaden sin, hadde andre et mindre bevisst forhold til aktivitetsplanen. Alle de unge visste at det var blitt skrevet en avtale eller plan for arbeidsavklaringen, der hovedmålet var arbeid. Noen av dem husket ikke navnet på planen, og visste ikke om den fortsatt var et aktivt dokument, mens andre fortalte at aktivitetsplanen noen ganger ble tatt fram og kunne justeres i møter med NAV. Flere av de unge beskrev det som en stressende tilleggsbelastning at de stadig måtte innhente legeerklæringer og annen dokumentasjon til NAV. Analysen av intervjuene med de unge i denne studien kan tyde på at aktivitetsplanen er et dokument som de unge i liten grad har et eierforhold til, annet enn at de er innforstått med at dens gyldighet er en forutsetning for at de får utbetalt stønaden. Dette utgjør *problematikken* (Smith 2005) som utforskes nærmere i møte med de NAV-ansatte, hvor jeg søker å forstå hvilke begrunnelser og vurderinger de har i arbeidet med aktivitetsplanen. I det videre undersøkes hvordan føringene om brukerrorett og aktivitet gjøres gjeldende i aktivitetsplanen gjennom arbeidet med kartlegging, oppfølging og dokumentering. Deretter presenteres ansattes erfaringer med bruk av aktivitetsplanen.

## KARTLEGGING OG OPPFØLGING

Kartleggingen skal sikre en individuell oppfølging, og en viss kartlegging forutsettes derfor for å finne hensiktsmessige tiltak. Dette gjenspeiles i aktivitetsplanen i hovedsak gjennom at planen etterspør informasjon om *individuell mål* og *bakgrunn*. Ifølge de NAV-ansatte har det lite for seg å jobbe mot arbeid og aktivitet hvis andre vesentlige forhold i den unges liv ikke er på plass. Spesielt nevner de ansatte at økonomi og bolig er viktig. Kartleggingen omfatter altså praktiske forhold rundt den unge, men også kjennskap til interesser og ønsker. Kunnskap om den enkelte har betydning for hva det er hensiktsmessig å jobbe mot, og hvordan prosessen videre forløper. En NAV-veileder forklarer det slik:

Vi vil jo helst at de skal raskt i gang med noe, men det er jo greit å ha ei god kartlegging først. Ikke sånn som skal ta evigheter, men at man ser litt hvor de er før man setter i gang, for det er jo noe med det, at hvis det blir mislykkede prosesser, hvis de er en helt annen plass, så vil de ofte kanskje ikke fortsette fordi at da har de ofte mislyktes så mange ganger før at... Så det at man er helt sikker på det man setter i gang...

En kartlegging basert på en brukerrottet forståelse synes ifølge NAV-veilederne å utgjøre et godt grunnlag for å gjøre valg av aktivitet som passer den enkelte. I aktivitetsplanen skriftliggjøres deler av kartleggingsarbeidet gjennom at bakgrunn og individuelt mål i en sak etterspørres. Ved å forholde seg til aktivitetsplanen gjør føringene om en *brukerrorett* og *aktivitet* seg gjeldende i veilederens praksis. Bruken av aktivitetsplanen kan dermed forstås som en aktivering av *styringstekstene* (Griffith & Smith 2014).

Et av temaene i fokusgruppene var hva som kjennetegner gode avklaringsprosesser. Her ble ikke aktivitetsplanen nevnt, men i tillegg til grundige kartlegginger ble forhold som gode erfaringer tidlig i prosessen og godt samarbeid oppgitt som betydningsfullt. For å



kunne gi en god oppfølging er det ifølge de NAV-ansatte nødvendig å bli kjent med de unge, og det er viktig å bruke tid på å etablere tillit. En av NAV-veilederne forklarer hvordan hun jobber for å få til en god relasjon til de unge:

Jeg pleier å kalle inn disse ungdommene bare for å prate litt, altså bare å prate med de, litt sånn underveis. Bare for å kalle de inn for å si; hei hei, hvordan går det? Bare for å ha den dialogen, og danne en relasjon... det er jo kjempeviktig at jeg blir kjent med en ungdom, at de tør å se meg i øynene, og at man kan sette ord på hva som er vanskelig og hva som er utfordrende.

I følge NAV-veilederne er det viktig både med kjennskap til den unge, og til tiltaksplassen. Spesielt trekker de NAV-ansatte fram betydningen av god kjennskap til arbeidsplassen når arbeidspraksis er aktuelt som tiltak, og de forklarer at en god match her kan være helt avgjørende for om tiltaket fungerer. Tett oppfølging er også en forutsetning for at tiltak skal fungere. Tett oppfølging kan ifølge NAV-veilederne bety hyppig kontakt med de unge når de er i tiltak, det kan handle om at NAV-veilederne er tilgjengelige for de unge på telefon eller online, og det kan omfatte god kommunikasjon med samarbeidspartnere. Samtidig som det blant de NAV-ansatte fins mange erfaringer med hva som er virksomt i oppfølgingsarbeidet, er det også frustrasjoner blant dem over forhold som vanskeliggjør oppfølgingen slik de mener den bør være. Arbeidspress og antall brukere per ansatt er en forklaring på hvorfor oppfølgingen kan være problematisk. Det følgende utdraget er hentet fra et fokusgruppeintervju, og belyser hvordan arbeidssituasjonen kan ha betydning for oppfølgingen:

Veileder 1: Det er nok ikke til å stikke under en stol at det arbeidstrykket som er nå på veilederne i NAV som har vært over lang tid, det gjør at folk blir slitne og folk faller ut på sykemeldinger og bytter jobb og sånne ting, og da blir kontinuiteten dårlig. Sånn er det i NAV og sånn har det vært over veldig lang tid.

Veileder 2: Ja, og når du har mellom 70–100 saker, det er alt for mange, og det er masse som glipper av den grunn.

Arbeidspresset kan bidra til at oppfølgingen av enkeltpersoner kan glippe. Noen ganger ved at mottakerne av arbeidsavklaringspenger rett og slett blir glemt av NAV i perioder og dermed ikke får oppfølging, med mindre personen etterspør det selv. Flere av NAV-arbeiderne forteller dessuten at de på grunn av for mange brukere ikke har mulighet til å gi den tette og individuelle oppfølgingen som de mener behøves. De NAV-ansatte forklarer også hvordan stadige bytter av veiledere i NAV kan gjøre det vanskeligere å holde tråden underveis i avklaringen. Noen ganger fordi en ny person bringer inn en ny forståelse og nye løsninger, men også fordi det innimellom glipper i overføringen av informasjon. Når informasjonen glipper og arbeidspresset er høyt kan det være utfordrende å insistere på en brukerrettet tilnærming, fordi det tar tid å orientere seg og bli kjent. Det krever dessuten kontinuitet og sammenheng over tid.

Organiseringen av tiltakene kan ifølge NAV-ansatte ha konsekvenser både for valg av tiltak og for kontinuiteten i aktiviteten, og dermed gå på bekostning av en brukerrettet oppfølging. På grunn av rammestyring av økonomien varierte tilgangen på tiltak i

løpet av et kalenderår, på NAV-kontorene. En av de NAV-ansatte forklarer hvordan økonomien styrer bruken av tiltak, og bidrar til at tiltakene kan oppfattes tilfeldige av brukerne:

Det kan nok oppleves litt tilfeldig for vi har jo i perioder stopp på alt av tiltak, og andre tider på året så kan vi jo ha at vi bare må peise på å kjøre på så hardt som vi bare kan og klarer, i forhold til å søke inn og sånn her. Og så er det jo sånn at noen ganger så er det jo kanskje en tre – fire måneders ventetid på et tiltak, og hvor finner man da tiltak hvor det ikke er ventetid, så det der, det tror jeg for brukerne ofte kan oppfattes litt sånn tilfeldig.

Det handler altså både om hvilke tiltak budsjettet tillater og om hvilke tiltak som er tilgjengelige. Noen ganger kan mangel på ventetid være begrunnelsen for at et tiltak velges, og andre ganger er det nettopp ventetid på tiltaket som gjør at et annet alternativ blir valgt. Organiseringen av tiltaksbudsjettet samsvarer ikke nødvendigvis med den enkeltes behov for aktivitet, og under disse forutsetningene kan det være problematisk å holde fast på en individuell og brukerrettet tilnærming.

Stor saksmengde og begrensede ressurser gjør det nødvendig å foreta prioriteringer mellom arbeidsoppgavene. Materialet i denne studien tyder på at det å prioritere arbeidet med dokumentasjon kan gå på bekostning av individuell kartlegging og oppfølging i enkeltsaker. Det å kunne dokumentere at aktivitet har vært forsøkt, helst mange forskjellige typer aktivitet, kan synes viktigere enn tiltakets kvalitet og relevans. Når ett tiltak ikke fører fram, synes fortsatt løsningen å være aktivitet, og det gjøres enten ved å sette i verk et nytt tiltak, eller gjennom å forlenge tiltaket vedkommende er i (kjeding av tiltak). Vektleggingen av aktivitet kan altså bidra til at aktiviteten i seg selv blir det viktigste, men det kan også bidra til at aktivitet forsøkes selv når de NAV-ansatte ikke ser at det har noen hensikt. En erfaren veileder forklarer hvorfor bruken av aktivitet kan bli slik: *Vi vet jo at noen av brukerne er for dårlige, men at alt må prøves og forsøkes før vi kan konkludere.* Dette kan forstås ved hjelp av Smiths (2005) begrep *styringsrelasjon*. I denne sammenhengen kan det være den sterke føringen om aktivitet som gjør seg gjeldende for de unge i arbeidsavklaring. Behovet for å dokumentere at aktivitet er forsøkt, kan forsterke vektleggingen av aktivitet i seg selv, slik at hensikten med den konkrete aktiviteten blir av underordnet betydning. Når de NAV-ansatte ikke har tilgang på et tiltak eller en aktivitet som direkte kan relateres til den enkelte bruker, kan det se ut som tiltak velges på bakgrunn av rammeforhold som budsjett, tilgjengelighet og ventetid på tiltak. Den sterke vektleggingen av aktivitet i seg selv, kan således bidra til at den enkelte håndteres med utgangspunkt i den institusjonelle forståelsen om at aktivitet i seg selv øker sjansen for å komme i arbeid. Til tross for en erkjennelse om at individuelle forhold er av betydning for om aktiviteten kan bidra til å bringe den enkelte nærmere arbeid, er det forståelsen om at aktivitet i seg selv er tilstrekkelig, som gjøres gjeldende. Dette kan være et eksempel på det Smith (2005) omtaler som *objektivering*, altså at bestemte måter å forstå og behandle et problem på blir allment og at den enkeltes behov tilsløres.

## AKTIVITETEN MÅ DOKUMENTERES

Aktivitet er både et vilkår for å være i arbeidsavklaringsordningen, og et verktøy som skal bidra til å nå målet om lønnsarbeid. Gjennom dokumentasjon skal denne føringen sikres ivaretatt. Datamaterialet i denne studien tyder som tidligere beskrevet, på at kravet om aktivitet i sterk grad knyttes til kravet tjenesteyterne har om å dokumentere at aktivitet er forsøkt. Spesielt gjøres dette kravet gjeldende for brukere der avklaringsprosessen kan resultere i uføretrygd. Hva som kjennetegner vellykkede avklaringsprosesser er ifølge de NAV-ansatte nettopp det at alt er forsøkt, og nødvendige avklaringer er gjort, samt at dette kan dokumenteres grundig. En NAV-veileder sier det slik: *En vellykket prosess er der masse ting har vært prøvd, fått avklart og får det dokumentert, som gjør at det blir veldig rett, alt.* Uttrykk som *alt skal være prøvd, og avsjekkene må være gjort* brukes hyppig når de NAV-ansatte skal beskrive hva som kjennetegner vellykkede avklaringsprosesser. Det kan se ut som det sterke kravet til å dokumentere aktiviteten, bidrar til at aktivitet i seg selv er mer påtrengende enn selve innholdet og meningen med aktiviteten. Blant de NAV-ansatte er det flere forklaringer på hvorfor det kan bli sånn. Flere ansatte refererer til saker fra sitt NAV-kontor der de har fått tilbake saker som har vært forelagt rådgivende lege eller NAV Forvaltning, på grunn av manglende dokumentasjon på tiltak og aktivitet. En veileder forklarer det på denne måten:

Vi får jo tilbake saker fra rådgivende lege, og mange ganger skriver han, hva skjedde med det her psykiske, hun har jo ikke vært på noe behandling på VOP og det fremgår i papirene at hun har depresjon for eksempel. Det er bare for at man skal utelukke all ting. Det skal ikke være noen ting som sier at; ja, hvis det her blir bedre så kommer hun til å nå ut i jobb. Det er derfor alle disse tingene må være på plass før vi begynner å vurdere eller bli ferdig for uføretrygd.

Utdraget viser hvordan føringene om brukerrettet oppfølging og aktivitet gjør seg gjeldende i forventningen fra NAV Forvaltning og rådgivende lege. Det illustrerer samtidig hvordan dokumentasjonskravet gjør seg gjeldende og kan komme til å fortrenge den individuelle eller brukerorienterte forståelsen, ettersom det til syvende og sist handler om å utelukke all mulighet for å kunne komme i jobb. Selv om de NAV-ansatte er innforstått med at meningsfull aktivitet som gir de unge mestringsopplevelser er helt sentrale for at de skal klare å lykkes på veien mot arbeid, ser det ut til at deres oppmerksomhet dreies mot å møte føringen om aktivitet og kravet om å dokumentere at alle muligheter er forsøkt. Dette resulterer noen ganger i at unge sendes ut i praksiser og tiltak de oppfatter som meningsløse og tilfeldige, i forhold til deres mål om å komme ut i ordinært arbeid. Det kan omfatte både arbeidspraksiser og kurs. Det problematiske med å bli plassert i tiltak som i hovedsak tilfredsstiller kravet om å kunne dokumentere at ulike tiltak er forsøkt, oppstår når disse tiltakene bidrar til det de unge opplever som oppbevaring. Da bidrar ikke aktiviteten til å bringe den unge nærmere arbeid, men kan tvert imot bli en av flere erfaringer som handler om å mislykkes, og svekke troen på å kunne lykkes. Denne institusjonelle praksisen representerer et paradoks, der føringen om aktivitet som veien til arbeid, nettopp kan vanskelig gjøre at den unge kommer ut i arbeid. Praksisen kan imidlertid forstås som lokal tilpasning til de overordnede *styringstekstene* (Griffith & Smith 2014).

Ettersom aktivitet er et vilkår for å motta arbeidsavklaringspenger, stilles det krav til en lokal beskrivelse av de institusjonelle handlingene som gjøres. Aktivitetsplanen er et dokument som utformes lokalt, men som samtidig reproducerer institusjonelle mål og forståelser som fremgår av mer overordnede styringstekster. Planen bygger på forventningen om aktivitet og er således et verktøy for å planlegge aktivitet, men det er også en måte å dokumentere NAV-ansattes arbeid. Vedtakene som gir tilgang til arbeidsavklaring, forutsetter at det foreligger en aktivitetsplan der avtalt aktivitet fremgår. Disse vedtakene kan karakteriseres som lokale tekster, men sporingen til mer overordnet lovverk fremkommer tydelig i disse tekstene, og vedtakene bygger på forutsetningen om aktivitet som vilkår for å være i ordningen. Tekstene som brukes lokalt, er således svært tett knyttet til de overordnede føringene om at aktivitet er veien til arbeid, noe kravene til dokumentasjon nettopp vektlegger. Styringstekster gir føringer om aktivitet som har konsekvenser for lokale praksiser. Den sterke vektningen av aktivitet kan dermed forståes på bakgrunn av overordnede føringer som tydelig kommer til uttrykk i styringstekster. Gjennom dokumentasjon av lokal praksis sikres det at føringen om aktivitet blir ivaretatt. Den sterke vektleggingen av aktivitet kan imidlertid se ut til å fortrenge føringen om en brukerrettet oppfølging, da aktivitet for aktivitetens skyld ser ut til å kunne bli en konsekvens av det gjennomgripende kravet om dokumentasjon.

## ULIK BRUK AV AKTIVITETSPLANEN

Hensikten med aktivitetsplanen er som beskrevet innledningsvis, å involvere mottakeren av arbeidsavklaringspenger i planleggingen av veien mot lønnsarbeid. Planen er et verktøy som skal utarbeides i samarbeid med brukeren. De NAV-ansatte brukte imidlertid aktivitetsplanen ulikt. Noen satte korte frister på planen og brukte den som en hjelp til å strukturere eget arbeid, på den måten at de ble påminnet å gjennomføre jevnlig møter med de unge. De ansatte forklarte at dette var en måte de arbeidet på for å sikre seg at de unge var *aktive i egen prosess*. Aktivitetsplanen hjalp de NAV-ansatte både med å ha jevnlig kontakt med de unge, men også med å holde de unge i aktivitet. Aktiviteten kunne for eksempel være å innhente informasjon fra samarbeidende instanser som lege og psykolog. En erfaren NAV-veileder forklarer hvordan han bruker aktivitetsplanen til dette:

Jeg synes det er greit å forholde meg til korte planer, for da klarer jeg å ha oppfølging med, jeg har jo ganske stor portefølje, og jeg kan sikre meg at de er aktive i egen prosess. Da må de selv sørge for at jeg får legeopplysninger etter 2 måneder og ikke etter 6 måneder som hvis jeg har lang plan. Da er de aktivt i prosessen sin, og da, hvis ikke jeg får det jeg krever, eller de ikke dokumenterer det de skal gjøre, så får de det som heter varsel om stans fra NAV, hvor de er nødt til å påse at de får rettet opp sånn og sånn og sånn.

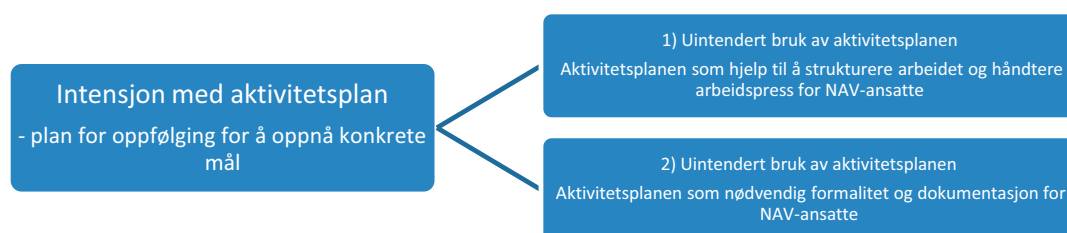
Utdraget viser hvordan aktivitetsplanen kan fungere som et verktøy for å sikre at den ansatte følger opp at den unge er aktiv med det som defineres som *sin egen prosess*. For NAV-veiledere kan altså aktivitetsplanen bidra til å strukturere kontakten med den unge. Sitatet illustrerer hvordan innhenting av informasjon som aktivitet blir forstått av de ansatte som

en måte å aktivere de unge på. De ansatte i NAV følger opp mange unge, ofte så mange som 60 til 100 personer. For å håndtere dette arbeidspresset tilkjenner de ansatte at aktivitetsplanen dels ble benyttet som et styringsverktøy for deres egen arbeidsdag.

De NAV-ansattes måte å forstå aktivitet på er ikke nødvendigvis i tråd med hva som anses som nødvendige og hensiktsmessige virkemidler for å nå den enkeltes mål slik det fremkommer av retningslinjene for oppfølgingsvedtak i NAV (NAV 2010). Denne måten å bruke aktivitetsplanen på kan forstås som en måte å flytte ansvaret for jevnlig oppfølging og informasjonsinnhenting fra NAV-veilederen til brukere av tjenesten. Det å *sikre aktivitet* hos enkeltpersoner på denne måten kan beskrives som en instrumentell måte å forstå aktivitet på, som ikke i seg selv bidrar til at den unge kommer nærmere målet om arbeid.

Noen NAV-ansatte var mindre opptatt av å bruke aktivitetsplanen i seg selv som et redskap for å sikre aktivitet, men omtalte aktivitetsplanen mer som et formelt krav som måtte være på plass. Disse ansatte var også opptatt av å skrive ned personens aktivitet i planen, for å dokumentere hva som skjedde i en sak, mens planen i mindre grad var et resultat av planlegging av tiltak og samarbeid med den enkelte. Uavhengig av om de ansatte brukte planen som et aktivt hjelpemiddel eller forholdt seg mer til den som en formalitet, var de opptatt av at aktiviteten ble synliggjort i aktivitetsplanen. De var også nøye med å få med all aktiviteten den unge hadde i sitt hverdagsliv. For eksempel kunne de notere at den unge var fysisk aktiv med trening, eller var aktiv med en fritidsaktivitet, uten at den unge på sin side nødvendigvis fikk med seg at dette ble notert i planen. Varigheten på aktivitetsplanene som det ble referert til i denne studien, varierte fra 3 måneder til halvannet år, avhengig av situasjonen rundt den unge og om den NAV-ansatte anså aktivitetsplanen som et nyttig hjelpemiddel i arbeidet med de unge eller mer som en formalitet.

Aktivitetsplanen skal beskrive veien til målet for arbeidsavklaringen og har således en viktig funksjon. Likevel kan det se ut som planen, utover å dokumentere planlagt aktivitet og sikre kontakten mellom NAV og brukeren, i mindre grad brukes til grundig planlegging av hensiktsmessig aktivitet slik intensjonen med planen er. Bruken som vises gjennom denne analysen, kan slik forstås som to uintenderte måter å bruke aktivitetsplanen på, illustrert i figur 1 nedenfor:



**Figur 1.**  
Uintendert bruk av aktivitetsplanen

Oppsummerende vil jeg diskutere hvordan institusjonelle føringer bidrar til å forme NAV-ansattes arbeid og bruk av aktivitetsplan i lys av debattene i relevant forskning, presentert tidligere i artikkelen.

## OPPSUMMERENDE DISKUSJON

Gjennom analysen av arbeidet som skjer på NAV-kontorene; *kartlegging, oppfølging og dokumentering*, trer føringene om *brukerretting* og *aktivitet* fram som tydelige uttrykk for styring, som kan spores tilbake til sentrale *styringstekster* (Griffith & Smith 2014). Gjennom å studere praksisen synliggjøres altså de *styrende relasjonene* (ibid.) som påvirker enkeltmenneskers hverdagsliv. Begge føringene kan knyttes til målsettingen om at flere skal i arbeid, og forståelsen om at dette oppnås best gjennom brukerrettet oppfølging og aktivitet. Føringene utgjør ikke i seg selv noen motsetning, de kan tvert imot ses som to strategier som skal lede til samme mål.

I NAV-veiledernes arbeid med oppfølging og dokumentasjon ser det imidlertid ut som føringen om aktivitet, og det sterke dokumentasjonskravet som knyttes til dette, til en viss grad fortrenger føringen om en brukerrettet oppfølging, som i atskillig mindre grad etterspørres i dokumentasjonsarbeidet. De NAV-ansattes arbeid blir i stor grad målt ut fra at de kan dokumentere at ulike typer aktivitet er forsøkt, og det kan synes som om det er viktigere å dokumentere at den unge *er* i et tiltak, enn at tiltaket har potensiale til å bringe den unge nærmere arbeid. Dette kan forstås i lys av annen forskning som viser at den sosialfaglige helhetsforståelsen er under press (Røysum 2010). Betydningen dokumentasjon av aktivitet og tiltak gis, ser ut til å fortrenge oppmerksomheten rundt hvordan selve oppfølgingen av aktiviteten er og hvordan den enkelte aktivitet eller tiltak skal være et skritt nærmere målet.

Selv om en brukerrettet oppfølging og en vekting av aktivitet kan forklares som to strategier mot samme mål, synes det altså å være en ubalanse. Det fremkommer også i annen forskning at spenninger kan oppstå når standardiserte forvaltningssystemer skal forenes med individuell tilpasning (Fossestøl mfl. 2014; Gjersøe 2017; Lundberg 2012; Riksrevisjonen 2014; Røhnebæk 2016) og at en arbeids- og styringsrettet oppfølging i overveiende grad synes å karakterisere NAV-veiledernes arbeid (Terum & Jessen 2015).

Aktivitetsplanen er et styringsverktøy i arbeidsavklaringsprosessen som i stor grad er standardisert, selv om den i utformingen søker å sikre en individuell tilpasning. Mens de unge i denne studien ikke hadde noen erfaring med aktivitetsplanen som et nyttig verktøy i sin prosess, var erfaringene blant de ansatte litt forskjellige. Noen så at planen hadde verdi for å strukturere arbeidet i en travel hverdag, mens andre så på det mer som et formelt krav som måtte oppfylles. Dette er i tråd med et av Riksrevisjonens (2014:9) funn som viser at aktivitetsplanen i liten grad bar preg av å være en plan for *oppfølging for å oppnå konkrete mål*. Hvorvidt de ansatte vurderer IKT-støtte, som for eksempel aktivitetsplanen, som et hjelpsomt verktøy, kan ifølge Røhnebæk (2016) forstås ut fra arbeidssituasjonen. Hun beskriver hvordan IKT-støtten som er utarbeidet med utgangspunkt i en idealsituasjon kan komme i konflikt med en hektisk arbeidssituasjon og motstridende krav (ibid: 302). I en studie av arbeidsevnevurderingen finner Gjersøe (2017) at betydningen av å ta riktige beslutninger i henhold til et forhåndsbestemt regelverk synes viktigere enn individuelle vurderinger. Hun viser også hvordan arbeidsevnevurderingen av ulike årsaker dreies mot stønad heller enn arbeid, til tross for at NAV-veilederne er opptatt av arbeid som hovedmål for brukerne (ibid.).

Å følge opp aktivitetene som står i aktivitetsplanen er et av vilkårene som følger med rettigheten til det å motta arbeidsavklaringspenger, og brudd på denne avtalen kan medføre sanksjoner for brukeren. Ettersom sanksjonssystemet varierer (Hagelund, Øverbye, Hatland & Terum 2016), er det ikke usannsynlig at praksisen kan oppleves tilfeldig for de som opplever svært ulik praksis. Det å knytte sanksjoner til aktivitetsplanen kan ha betydning for hvordan de unge forstår planen og om de opplever den som et nyttig verktøy for dem.

Hvis planen i hovedsak blir et redskap for å føre kontroll med at de unge skaffer nødvendig dokumentasjon og dukker opp til møter med NAV, kan den tiltenkte intensjonen om at aktivitetsplanen skal være et verktøy for planlegging av hensiktsmessige tiltak komme i bakgrunnen. Det kan som vist i analysen ha konsekvenser for de NAV-ansattes forståelse av aktivitet, og det kan ha uheldige konsekvenser for de unge brukerne. En aktivitetsplan som utarbeides mest for å tilfredsstille systemets krav, i den forstand at planen behandles som en formalitet som må være på plass, kan også bidra til å begrense de unges eierforhold og engasjement i utarbeidelsen av planen. Olesen (2018) har gjort lignende funn og viser gjennom sin analyse av aktivitetsplanen hvordan institusjonell praksis, gjort *på vegne av brukeren*, har en tendens til å bli instrumentell. Selv om målsettingen med aktivitetsplanen kan forstås som en form for myndiggjøring av brukeren, kan denne måten å tenke medbestemmelse være problematisk i arbeid med unge med psykiske lidelser (ibid.).

Aktivitetsplanen som er ment å bidra til å oppnå bestemte mål, kan i stedet bidra til å oppfylle andre mål, som ikke er hensiktsmessige for de unge som skal forsøke å komme i arbeid. De to beskrevne måtene aktivitetsplanen brukes på, kan derfor forstås som to uintenderte måter å bruke aktivitetsplanen på. Denne studien har begrenset omfang og utelukker selvfølgelig ikke at aktivitetsplanen også brukes mer hensiktsmessig, og i henhold til tiltenkte funksjon. Studien setter imidlertid søkelys på hvordan aktivitetsplanen i seg selv ikke nødvendigvis sikrer at arbeidet med unge under avklaring gjøres i henhold til opprinnelige intensjoner, men at bruken av planen tvert imot kan virke mot sin hensikt. Når de politiske, økonomiske og tidsmessige rammene de NAV-ansatte arbeider innenfor ikke er tilstrekkelige, sikrer ikke aktivitetsplanen at føringene om brukerrettet oppfølging og aktivitet ivaretas i praksis. Det ser derimot ut til at føringen om aktivitet kan bidra til å fortrengte en individuell og brukerrettet oppfølging, og slik kan bli til et hinder for å nå målet om arbeid.

Det er dessuten problematisk hvis vektingen av plikter blir for sterk, fordi det kan bidra til at individet gjøres ansvarlig også for forhold som de ikke styrer over (Kildal 2013). Aktivitetsplanen er et eksempel på en kontrakt mellom NAV og den enkelte, som i hovedsak skal bidra til hensiktsmessig hjelp og målrettet oppfølging. For unge med psykiske lidelser som ofte lever i komplekse og utfordrende livssituasjoner, kan en sterk vektlegging av aktivitet knyttet til sanksjoner bidra til en svakere beskyttelse, og dermed ikke hjelpe dem nærmere målet om lønnsarbeid. Det vil i tilfelle være helt i strid med intensjonen for Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007–2012) som nettopp skulle sikre en helhetlig offentlig innsats for personer med psykiske lidelser, i møte med arbeids- og aktivitetsrettede tiltak.

## REFERANSER

- Brodtkorb, E. (2017). *Individualisering av tjenester i et aktiveringsprogram – en studie av veilederfelleskapet Kvalifiseringsprogrammet*. Ph.d.-avhandling. Oslo: Senter for profesjonsstudier, Høgskolen I oslo og Akershus.
- Campbell, M. & Gregor F. (2004). *Mapping Social Relations: A Primer in Doing Institutional Ethnography*. Aurora, Ont: Garamond Press.
- Dingeldey, I. (2007). Between workfare and enablement – The different paths to transformation of the welfare state: A comparative analysis of activating labour market policies. *European Journal of Political Research*, 46, 823–851. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00712.x>
- Fossestøl, K., Breit, E. & Borg, E. (2014). NAV-reformen 2014. En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen. AFI-rapport 13/2014. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Gjersøe, H. M. (2017). *Komplekse vurderinger i førstelinjen – en studie av arbeidsevnevurdering som aktiveringspolitisk virkemiddel*. Ph.d.-avhandling. Oslo: Senter for profesjonsstudier, Høgskolen I oslo og Akershus.
- Hagelund, A., Øverbye, E., Hatland, A. & Terum, L. I. (2016). Sanksjoner – arbeidslinjas nattsider? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19, 24–43. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-01-02>
- Halkier, B. (2010). *Fokusgrupper*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Hansen, H. T., Lundberg K. & Syltevik, L.J. (2013). «Nav – med brukeren i sentrum». I H. T. Hansen, K. Lundberg & L. J. Syltevik L. J. (red.) *Nav – med brukeren i sentrum?* (s.11–30). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kildal, N. (2013). Den norske velferdsstaten: Fra sosiale til kontraktbaserte rettigheter. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 16, 87–95.
- Lov om folketrygd (folketrygdloven). Hentet fra [lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19](http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19)
- Lundberg, K. (2012). *Uforutsigbare relasjoner. Brukererfaringer, Nav-reformen og levd liv*. Doktoravhandling i sosiologi. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007–2012)*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.
- NAV (2010). Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV. Oslo: Arbeids- og Velferdsdirektoratet. Hentet fra [www.nav.no/Arbeid/attachment/269927](http://www.nav.no/Arbeid/attachment/269927)
- McCoy, L. (2006). Keeping the institution in view: Working with interview accounts of everyday experience. I Smith, D. E. (red.) *Institutional Ethnography as Practice* (s.109–125). Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.
- Odelstingsproposisjon nr. 4 (2008–2009). *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover* (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner). Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Olesen, E. (2018). Medbestemmelse og umyndiggjørelse. Psykisk sårbare unges erfaringer med aktivitetsplanen i NAV. Kommer i *Tidsskrift for Velferdsforskning*, nr. 4.
- Riksrevisjonen (2014). *Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne*. Dokument 3:10. Oslo: Riksrevisjonen.
- Røhnebæk, M. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 4, 288–304. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01>



- Røysum, A. (2010). Sosialarbeidernes profesjon utfordres. *Fontene forskning*, 1/10: 41–52.
- Smith, D. E. & Griffith, A. I. (2014). Introduction. I D. E. Smith & A. I. Griffith (red.) *Under New Public Management: Institutional Ethnographies of Changing Front-Line Work* (s.3–21). Toronto, University of Toronto Press.
- Smith, D. E. (2005). *Institutional Ethnography: A Sociology for People*. Lanham, MD: AltaMira.
- Stortingsmelding nr. 46 (2012-2013). *Flere i arbeid*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003). *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Oslo: Sosialdepartementet (2002).
- Stortingsmelding nr. 39 (1991-92). *Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon* (Attføringsmeldingen). Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007). *Arbeid, velferd og inkludering*. Oslo: Arbeids- og Inkluderingsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 33 (2015-2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Terum, L. I. & Jessen, J. T. (2015). Den tvetydige aktiveringen: En studie av veiledere ved lokale NAV-kontor. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 18: 96–109. Hentet fra [hdl.handle.net/10642/3009](http://hdl.handle.net/10642/3009)