

Handlings- og løsningsdyktige NAV-kontor – Forståelser av lokalt handlingsrom og ansvar ved arbeidsrettet bistand

Sluttrapport Arbeidspakke 1 i forskningsprosjektet Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV - ALIN

Aina A. Kane, dosent, UiT Norges arktiske universitet, Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning, Institutt for barnevern og sosialt arbeid



UiT Norges arktiske universitet – 2020

Septentrio Academic Publishing

<http://septentrio.uit.no/>

Septentrio Reports, Nr 9, 2020

ISSN: 2387-4597

DOI: <https://doi.org/10.7557/7.5669>.

<https://doi.org/10.7557/sr.2020.9>

Licensee UiT The Arctic University of Norway

Denne rapporten er lisensiert under [Creative Commons Navngivelse 4.0 Internasjonal](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) lisens.



Sammendrag

Denne rapporten oppsummerer ett av fem delprosjekter (arbeidspakker) i forskningsprosjektet Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV (ALIN), et samarbeidsprosjekt mellom UiT Norges arktiske universitet og NAV Troms og Finnmark. I arbeidspakken «Handlings- og løsningsdyktige NAV-kontor» har forskerne ut fra ulike perspektiver undersøkt hvordan ansatte på NAV-kontor opplever og vurderer sitt handlingsrom for å komme fram til formålstjenlige løsninger i sitt brukerrettede arbeid. For å belyse ulike områder og implikasjoner for handlingsrom forskerne utarbeidet til sammen sju vitenskapelige arbeider. To vitenskapelige artikler er publisert i et norsk tidsskrift (Tidsskrift for velferdsforskning), mens et større komparativt arbeid er publisert i et internasjonalt vitenskapelig tidsskrift (European Journal of Comparative Law and Governance). Fire arbeider vil inngå i en antologi i regi av forskningsprosjektet Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV (ALIN)¹.

De vitenskapelige arbeidene framviser ulike innfallsvinkler for å undersøke NAV-ansattes erfaringer og vurderinger av ulike forhold som påvirker deres profesjonelle handlingsrom i ulike deler av deres arbeid. Kort oppsummert har vårt samlede forskningsarbeid synliggjort at NAV-ansattes handlingsrom påvirkes i mange ledd av deres brukerrettede arbeid, herunder vurdering av brukeres bistandsbehov, aktivisering av unge arbeidsledige, begrunnelser av enkeltvedtak, samarbeid med andre aktører, og i møtet med utsatte grupper som ungdom og flyktninger. Videre er det synliggjort hvordan NAV-ansattes handlingsrom for skjønnsutøvelse har ulike forutsetninger og implikasjoner. Ulike forhold påvirker dette handlingsrommet, herunder hvilke velferdspolitiske føringer som gjelder, hvordan lovgivningens ordlyd og utforming fremstår, og hvilke prosedyrer, instruksjoner og kulturer som råder innenfor NAV som instans. Forskningsarbeidene framviser hvordan NAVs innsats innenfor arbeidsinkludering påvirkes av og fordrer ulike kunnskaper, ferdigheter og egenskaper hos de ansatte, og handlingsrom for den enkelte til å ta i bruk sin kompetanse. Videre framviser forskningsarbeidene hvordan borgernes rettssikkerhet både kan fremmes og hemmes gjennom NAVs systemer, rutiner, lovgivning og ressurser.

¹ Antologien Arbeidsinkludering og læring i NAV - med forskningsarbeider fra alle fem arbeidspakkene i UniversitetsNAV- samarbeidets forskningsprosjekt ALIN).

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	1
FORORD	4
1. INNLEDNING	6
1.1 NAVs SAMFUNNSMANDAT, ARBEIDSLINJA OG ARBEIDSINKLUDERING	6
1.2 RAPPORTENS OPPBYGGING	8
2. ARBEIDSPAKKEN «HANDLINGS- OG LØSNINGSDYKTIGE NAV-KONTOR».....	10
2.1 TEMA OG FORSKNINGSSPØRSMÅL	10
2.2 HANDLINGSROM, RETTSSIKKERHET, SKJØNNSUTØVELSE OG FORSVARLIGHET	11
3. FORSKNINGSMETODER OG DATAMATERIALE	14
3.1 RETTSDOGMATISK METODE: STUDIER AV DE RETTSLIGE RAMMER FOR NAVs FORVALTNINGSUTØVELSE	
14	
3.2 KVALITATIV METODE: INTERVJUER INDIVIDUELT OG I FOKUSGRUPPER, OG STUDIER AV	
VEDTAKSBEGRUNNELSER	14
3.3 KVANTITATIV METODE: SPØRRESKJEMA-UNDERSØKELSE	15
4. RESULTATER.....	17
4.1 NAVs VURDERING AV BRUKERES BISTANDSBEHOV - RETTSSIKKERHET VED OVERGANG TIL ARBEID	17
4.2 GOVERNANCE OF THE YOUNG UNEMPLOYED – A COMPARATIVE STUDY OF THE UNITED KINGDOM,	
GERMANY AND NORWAY.....	18
4.3 NAVs BEGRUNNELSER AV ENKELTVEDTAK – IMPLIKASJONER FOR BRUKERES RETTSSIKKERHET	20
4.4 «VI ER FAKTISK ANSVARLIG FOR Å SAMARBEIDE» - OM NAV SOM SAMARBEIDENDE AKTØR I	
ARBEIDSRETTET BISTAND	22
4.5 «ET HAV AV FORSKJELLIGE BACHELOR- OG MASTERGRADER» - OM ARBEIDSINKLUDERING SOM	
KOMPETANSEOMRÅDE I NAV	23
4.6 «FÅR JEG DET IKKE TIL FØRSTE GANGEN SÅ GIR JEG IKKE OPP» - OM NAVs BRUKERMØTER MED	
FLYKTNINGER OG UNGE VOKSNE	25
4.7 FORUTSETNINGER FOR SKJØNNSMESSIG HANDLINGSROM I NAV	26
5. SAMELEDE DRØFTINGER AV ARBEIDSPAKKENS FORSKNINGSSPØRSMÅL	28
5.1 NAV-ANSATTES EGNE BESKRIVELSER AV BEHOV FOR HANDLINGSROM - OG FORHOLD SOM PÅVIRKER	
DERES HANDLINGSROM	28
5.1.1 De ansattes beskrivelser av idealer og utfordringer innenfor deres handlingsrom for skjønn	28
5.1.2 Påvirkning gjennom velferdspolitiske føringer og prioriteringer	30
5.1.3 Påvirkning gjennom velferdslovgivningens utforming	31
5.1.4 Påvirkning gjennom NAVs interne instruksjoner og kulturer	34
5.1.5 Påvirkning gjennom de ansattes faglige kompetanse, idealer og handlingsrom.....	34

5.2 ANSATTES HANDLINGSROM FOR INDIVIDUELT SKJØNN – IMPLIKASJONER FOR NAVS OPPFYLLELSE AV SITT SAMFUNNSMANDAT	35
5.3 TILRETTELEGGING AV HANDLINGSROM FOR AT NAVS ANSATTE KAN YTE HENSIKTSMESSIGE OG TILPASSEDE TJENESTER TIL BRUKERE MED ULIKE BISTANDSBEHOV	36
5.3.1 Felles forståelser av NAVs ansvarsområder og brukers rettigheter	36
5.3.2 Sikring av adekvat kompetanse til NAVs ulike arbeidsfelt og brukergupper	37
6. REFERANSELISTE	40

Forord

NAV og UiT Norges arktiske universitet inngikk i mars 2017 avtale om et strategisk samarbeid, med mål om styrking av kunnskapsbasert praksis i NAV, forskningskompetanse om NAV ved UiT Norges arktiske universitet og kvaliteten i utdanningsløpene som kvalifiserer for arbeid i NAV. Angående forskningsdelen angir avtalen målet om å

«styrke kunnskapsbasert praksis ved å utvikle NAV som en lærende organisasjon, med fokus på forbedring av organisatoriske prosesser og tjenester».

Samme vår startet det treårige forskningsprosjektet Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV (ALIN), med fem arbeidspakker og rundt 20 forskere fra ulike institutter ved UiT, Senter for omsorgsforskning, Senter for fredsforskning samt eksterne samarbeidspartnere fra NORCE, OsloMet og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsrettet rehabilitering. Fire arbeider vil inngå i en antologi i regi av forskningsprosjektet ALIN, antologien planlegges publisert våren 2021.

Denne rapporten presenterer forskning utført i Arbeidspakke 1; «Handlings- og løsningsdyktige NAV-kontor – forståelser av lokalt handlingsrom og ansvar ved arbeidsrettet bistand».

Arbeidspakkens forskningsgruppe ble satt sammen tverrprofesjonelt, tverrfakultært og tverrinstitusjonelt med deltakerne:

- Aina A. Kane, dosent i rettsvitenskap, UiT, Institutt for barnevern og sosialt arbeid
- Marcela Douglas, førsteamanuensis i sosialantropologi, Regionalt kompetansesenter for barn og unge psykisk helse (RKBU/Helsefak, Fra 1.5. 2019: UiT, Senter for fredsforskning)
- Even Nerskogen, stipendiat/førstelektor i organisasjonsvitenskap, Institutt for samfunnsvitenskap. Fra 1.1.2020: Universitetssykehuset Nord-Norge.
- Julia Köhler-Olsen, førsteamanuensis/PhD rettsvitenskap, OsloMet Storbyuniversitetet.
- Maria Sæther, stipendiat/PhD-student, ansatt ved NAV Tromsø.

Aina A. Kane har vært arbeidspakkeleder. Mens Kane og Douglas har deltatt gjennom hele prosjektperioden, har de øvrige deltakerne deltatt i ulike deler og perioder av prosjektet. Kane, Douglas, Nerskogen og Köhler-Olsen har deltatt i datainnsamlinger i 2017/18 og også vært henholdsvis hovedforfattere og/eller medforfattere i de ulike forskningsarbeidene.

Datamateriale er blitt innhentet ved NAV-kontor i Troms og Finnmark. Ulike temaer og forskningsspørsmål, samt forskning under arbeid, har blitt lagt fram på samlinger mellom UiT og NAV, samt på ulike NAV-kontor i prosjektperioden. Vi vil takke alle NAV-ansatte som har deltatt som informanter i våre undersøkelser, og som har gitt tilbakemeldinger og stilt spørsmål på fremlegg av forskningsarbeider.

NAV som en velferdsinstans er i berøring med en stor andel av befolkningen fra vugge til grav, fra fødselspenger til alderspensjon. Samfunnet er i stadig utvikling innenfor eksempelvis

politiske prioriteringer, organisering av tjenester, demografi og digitalisering. Koronapandemien som førte til nedstengning og dermed brå økning i arbeidsledighet og permitteringer representerte ytterligere et forhold hvor NAV fikk en sentral rolle og måtte gjøre raske endringer og omprioriteringer. De forskningsarbeider som er utført i denne arbeidspakken må sees i lys av dette. Datamaterialet er innhentet i perioden høsten 2017 – 2018 og avspeiler derfor organisasjonen i den perioden, og rettslige drøftinger er gjort ut fra lovgivning gjeldende til enhver tid.

Rapporten er utformet og skrevet av arbeidspakkelederen, og bygger på de forskningsarbeidene som er gjennomført av arbeidspakkens deltakere.

1. Innledning

1.1 NAVs samfunnsmandat, arbeidslinja og arbeidsinkludering

NAV-reformen fra 2006 innførte et partnerskap mellom den statlige arbeids- og velferdsetaten med ansvar for arbeidsmarkeds-, trygde- og pensjonspolitikken, og kommunen med ansvar for sosiale tjenester. Det enkelte lokale NAV-kontor kan også omfatte andre kommunale tjenester, som for eksempel flyktningetjenester, helse- og omsorgstjenester og barneverntjenester (NAV-loven² §§ 4, 1. ledd og 13, 1. og 2. ledd).

NAVs samfunnsmandat er å «legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov», samt «bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet», jfr. formålsbestemmelsen i NAV-loven § 1. Formålsbestemmelsene i de ulike lover som forvaltes av NAV framhever formål om økonomisk sikring av borgerne, hjelp til selvhjelp, og overgang til arbeid (NAV-loven § 1, folketrygdloven³ § 1-1 og sosialtjenesteloven⁴ § 1). I tillegg beskriver arbeidsmarkedsloven⁵ § 1 formål om høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet. Sosialtjenestelovens formålsbestemmelse omfatter også å «bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til «sosial inkludering», «aktiv deltakelse i samfunnet», at «utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, samt «bidra til likeverd og likestilling» og «forebygge sosiale problemer».

Felles for de nevnte lover er myndighetenes ansvar for sikring av borgernes grunnleggende menneskerettigheter. Myndighetene skal tilrettelegge for at borgerne kan få arbeid, og sikre borgerne deres rett til støtte fra det offentlige dersom de ikke kan forsørge seg selv. Gjennom sin forvaltning av sosialtjenesteloven skal NAV videre ivareta borgernes rett til inkludering og deltakelse i ulike samfunnsarenaer, fremme likeverd og likestilling, og forebygge at sosiale problemer oppstår og vedvarer. Loven skal videre sikre at barnets grunnleggende menneskerettigheter sikres på områder som eksempelvis retten til utdanning og fritid, til adekvate helsetjenester, til en tilstrekkelig levestandard og til beskyttelse mot svikt i deres omsorgssituasjon. Dette kommer frem av internasjonale menneskerettskonvensjoner som Den europeiske sosialpakten (rev. 1996)⁶, Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1966)⁷ og FNs barnekonvensjon (1989)⁸. Disse rettighetene og ansvarsområdene er også nedfelt i Grunnloven⁹.

Borgernes rettigheter ut fra lovgivningen skal sikres uten noen form for diskriminering, jfr. Grunnloven § 98 som stadfester at «Alle er like for loven». Forbudet mot diskriminering

² Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen 16. juni 2006 nr. 20.

³ Lov om folketrygd 28. feb. 1997, nr. 19.

⁴ Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen 18. des. 2009 nr. 131.

⁵ Lov om arbeidsmarkedstjenester 10. des. 2004, nr. 76.

⁶ Den europeiske sosialpakten

⁷ Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter 16. desember 1966.

⁸ FNs konvensjon om barnets rettigheter 20. november 1989.

⁹ Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814.

fremgår og av Likestillings- og diskrimineringsloven¹⁰ § 6. Dette likebehandlingskravet innebærer at borgerne ikke bare har krav på *formell* likebehandling gjennom at lovgivning er nøytral og gir like rettigheter til alle, men også *reell* likebehandling gjennom at den enkeltes mulighet til deltakelse sikres (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2014). Fredman (2016, s. 730) fremhever hvordan likebehandling er ethvert individs rettighet ut fra å være menneske, uavhengig av den enkeltes oppnåelser, oppfatninger, statsborgerskap eller gruppetilhørighet. Forfatteren beskriver òg hvordan sosial inkludering fordrer aktive tiltak for å integrere individer i samfunnet. Reell likebehandling fordrer videre fravær av stereotypisering, skam og stigma i NAVs myndighetsutøvelse, samt tilrettelegging av bistand ut fra brukeres utfordringer og behov (Kane og Köhler-Olsen, 2018). Oppsummert plikter myndighetene å tilrettelegge for at den enkelte borger kan komme i, forbli i, eller komme tilbake i arbeid og/eller utdanning, samt til å sikre økonomisk og sosial trygghet for den enkelte. Ut fra sosialtjenestelovens formålsbestemmelse (§ 1) skal NAV også bidra til at «utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud», noe som innebærer særlig oppmerksomhet rundt behovene til brukeres barn. Dette er i tråd med FN's barnekonvensjon art. 27 om ethvert barns rett til en «levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling».

NAV's saksbehandling, beslutninger og vedtak utgjør offentlig myndighetsutøvelse som skal være hjemlet i gjeldende lovgivning, jfr. Grunnloven § 113. NAV's vedtak skal bygge på forsvarlig utredning og saksbehandling, jfr. forvaltningsloven¹¹ § 17, og når søkere oppfyller lovens kriterier for stønader og tjenester, har de krav på å få slike innvilget og gjort tilgjengelig. Helse- og sosialpolitikken påvirker hvordan den lovgivning som forvaltes av NAV blir utformet, samt lovgivningen blir fortolket og anvendt for å utføre handlinger eller treffe beslutninger i enkeltsaker (Halvorsen, Stjernø og Øverbye, 2016). I lovforarbeid Prop. 130L (2010-2011) fremholdes arbeidslinja som et politisk styringsverktøy (Arbeidsdepartementet 2011, s. 63), med mål om høy sysselsetting og lav arbeidsledighet. NAV- ansattes handlingsrom, både på saksbehandler/veileder-nivå og ledernivå, til å utøve individuelt og faglig skjønn i sitt arbeid med den enkelte brukere, påvirkes slik gjennom politiske føringer. Politiske prioriteringer vil også kunne påvirke hvordan lovbestemmelser fortolkes, for eksempel hvorvidt kriterier for tjenester og ytelser tolkes utvidende eller innskrenkende. Dette kan føre til krysspress mellom politiske føringer og NAV's samfunnsmandat, mellom nasjonal lovgivning og internasjonale menneskerettigheter, og mellom NAV's organisering og tilgjengeliggjøring av tjenester og ytelser og den enkelte borgers grunnleggende menneskerettigheter. Krysspress kan også oppstå mellom ansattes faglige vurderinger av den enkelte brukers problemer og behov, og NAV's interne rutiner og prosedyrer.

I Stortingsmelding 33 (2015-2016) uttales at myndighetene vil videreutvikle NAV gjennom å styrke arbeidsrettede tjenester, sikre mer målrettede tjenester og gi NAV- kontorene økt myndighet og handlefrihet (Arbeids- og sosialdepartementet 2016, s. 6). Departementet

¹⁰ Lov om likestilling og forbud mot diskriminering 16. juni 2017 nr. 51.

¹¹ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10. februar 1967.

problematiserer hvordan «økt myndighet, mindre standardisering og økt grad av skjønnsutøvelse» vil kunne utfordre borgernes rett på likebehandling med tanke på tjenester og ytelser, og at økt myndighet stiller økte krav til «en profesjonell veilederrolle, systematisk utveksling av god praksis og aksept for ulike lokale løsninger» (2016, s. 11). Samtidig representerer NAVs brukergrupper og enkeltbrukere ulike ressurser og bistandsbehov. Europeiske studier har fremhevet hvordan arbeidsinkludering er særskilt utfordrende for unge som har falt ut av utdanningssystemet, personer med funksjonshemninger, fysiske og/eller psykiske helseproblemer, unge immigranter, unge bostedsløse og unge som har vært under barneverntiltak (Eurofond, 2013). Forskere har pekt på hvordan ulike brukere med særlige bistandsbehov fordrer mer målrettet og individuelt utformet innsats for deres overgang til arbeid (herunder Widding-Havnerås 2016, Frøyland, Maximova Mentzoni og Fossetøl 2016, Kane, Köhler-Olsen og Reedtz 2017, Oterholm og Paulsen 2018, Bråthen 2020).

Videre har forskere påpekt behov for organisatoriske løsninger som, i tillegg til nødvendige standardiseringer, i tilstrekkelig grad tilrettelegger for bruk av den enkelte NAV-veileders profesjonelle skjønn og kompetanse og den enkelte brukers deltakelse. Dette for at veiledning og oppfølging skal kunne justeres adekvat ut fra den enkelte brukers situasjon og behov (Bay og Pedersen 2015, Riis-Johansen et.al. 2018, Kane 2018A). Røhnebæk (2016) fremholder imidlertid at til tross for at forvaltningsskjønn i lovverket er økt, er NAV-ansattes rom for profesjonell skjønnsutøvelse i brukerrettet oppfølging blitt mer begrenset gjennom standardisering og digitalisering,

I Stortingsmelding 33 (2015-2016) (Arbeids- og sosialdepartementet 2016) fremheves fokuset på et kunnskapsbasert NAV, hvor det enkelte NAV-kontor skal utvikle sin tjenesteutøvelse på grunnlag av fagkunnskaper, lokalkunnskaper, kompetanseutvikling og innovasjon. I meldingens pkt. 1.5 fremholdes tre mål som ønskes oppnådd; å styrke og videreutvikle NAVs arbeidsrettede tjenester, å utvikle mer brukerrettede, effektive og målrettede tjenester for brukerne, og å gi NAV-kontorene økt myndighet og handlefrihet. Gjennom arbeidspakken «Handlings- og løsningsdyktige NAV-kontor» har vi gjennom ulike forskningsarbeider søkt å bidra til at NAV kan oppnå disse målene og derigjennom fremme både de samfunnsinteresser og brukerinteresser som ligger under deres mandat.

1.2 Rapportens oppbygging

I del 2 beskrives arbeidspakken «Handlings- og løsningsdyktige NAV-kontor», herunder hvordan vi forskere i teamet har definert områder relevante å undersøke innenfor arbeidspakkens beskrivelser. Arbeidspakken omhandler temaet handlingsrom for skjønnsutøvelse, og vi har behandlet dette temaet ut fra ulike faglige perspektiver, samt med søkelys på hvordan individuelle vurderinger og løsninger kan påvirkes av de gitte mulighetsrom for profesjonell skjønnsutøvelse.

I del 3 beskrives ulike metoder vi har anvendt for å kunne belyse de ulike forsknings-spørsmålene som er stilt i denne arbeidspakken. Vi har innhentet datamateriale gjennom

intervjuer med NAV-ansatte i grupper og individuelt, en spørreskjemaundersøkelse, samt studier av vedtaksbegrunnelser. Våre ulike funn er blitt drøftet i lys av rettskilder og faglitteratur.

I del 4 presenteres de resultater som er kommet frem i arbeidspakken, det vil se de sju forskningsarbeider som er publisert/under publisering. Presentasjonen gis i form av sammendrag, hvor vi beskriver hvert arbeids tema, bakgrunn og problemstilling, metode, funn/resultater, drøftinger, samt eventuelle konklusjoner.

I del 5 drøftes alle de sju forskningsarbeidene i arbeidspakken under ett, i lys av arbeidspakkens overordnede forskningsspørsmål rundt NAV-ansattes handlingsrom for skjønn, påvirkningsfaktorer, samt implikasjoner for NAVs oppfyllelse av sitt samfunnsmandat.

2. Arbeidspakken «Handlings- og løsningsdyktige NAV-kontor»

2.1 Tema og forskningsspørsmål

«Handlings- og løsningsdyktige NAV-kontor»: i denne arbeidspakkens tittel ligger en forventning om at det enkelte NAV-kontor og den enkelte medarbeider har et visst handlingsrom for å kunne komme fram til individuelt funderte løsninger for å oppnå NAVs samfunnsmandat og for å sikre den enkelte borgers rettigheter.¹²

Fra arbeidspakkebeskrivelsen¹³ fremgår:

«NAV's brukere har et menneskerettslig krav på økonomisk sikring og på bistand til å komme i arbeid, beholde arbeid eller komme tilbake i arbeid. Lovgivningen som forvaltes av NAV kjennetegnes av ulike krav til aktiviteter, som vilkår for ulike ytelser. NAV-kontorene er representert i hele landet, noe som innebærer at de representerer store geografiske og demografiske variasjoner. I tillegg er deres brukere en sammensatt gruppe, som opplever ulike grader og former av utfordringer i deres overgang til arbeid. NAVs tjenesteutøvelse for å sikre brukernes rettigheter fordrer forsvarlighet i form av korrekte avgjørelser basert på tilstrekkelige utredninger, faglige vurderinger og skjønnsutøvelse innenfor rammene av gjeldende lovgivning. For at NAV-kontorene skal kunne arbeide mest mulig effektivt for å få flest mulig i arbeid og aktivitet, inkludert brukere med særlig bistandsbehov, er det nødvendig at deres ansatte har et visst handlingsrom til individuelle løsninger tilpasset den enkelte bruker».

I arbeidspakken ble tre forskningsspørsmål stilt:

1. Hvordan erfarer og vurderer NAV- ansatte og NAV-ledere sine juridiske, organisatoriske, kulturelle og sosiale rammer for myndighetsutøvelse og skjønnsutøvelse i arbeidet med brukere med særlig bistandsbehov?
2. Hvilke forhold påvirker (og utfordrer) NAV-ansattes bruk av skjønn i arbeidsrettet bistand med ulike brukere?
3. Med utgangspunkt i en sammenlignende studie ved NAV-kontor/Job Centres i England, Tyskland og Norge; Hvordan balanseres forholdet mellom tilbud og pålegg om arbeidsfremmende aktiviteter overfor unge arbeidsledige, i landenes lovgivning og i de ansvarlige myndigheters forvaltning av lovgivningen?

I tillegg stilte arbeidspakken to mer overordnede spørsmål:

1. Hvordan kan man ved lokale NAV-kontor legge til rette for at de ansatte selv tar ansvar og griper det mulighetsrommet de har til å gi hensiktsmessige og tilpassede tjenester til brukere med ulike bistandsbehov?
2. Hvordan kan NAV-veilederes flerfaglighet fremme en tverrprofesjonelt handlings-, løsnings- og inkluderingskompetanse?

¹² <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/wrOOL/Solberg-om-NAV-reformen-Lite-vellykket-fordi-NAV-kontorene-fikk-for-liten-makt>

¹³ https://uit.no/prosjekter/prosjekt?p_document_id=602671

Siden vår arbeidspakke ble sammensatt av personer med ulike fag- og erfaringsbakgrunner, brukte vi innledningsvis noe tid på å finne en felles forståelse av arbeidspakkens fokus og forskningsspørsmål. Vi diskuterte begrepet «handlingsrom», ut fra organisasjonsteoretiske, antropologiske og juridiske perspektiver. En felles forståelse var at handlingsrom måtte handle om en viss adgang til, og plikt til, å finne individuelle løsninger for å imøtekomme borgeres individuelle behov og rettigheter, samt samfunnets interesser gjennom høy arbeidsdeltakelse.

2.2 Handlingsrom, rettssikkerhet, skjønnsutøvelse og forsvarlighet

Handlingsrom – rom for handling - kan etter ordinær språkforståelse forklares som rammer og grenser for adgangen til å finne løsninger, treffe beslutninger eller gjøre konkrete handlinger. I dette forskningsprosjektet brukes begrepet om NAV-ansattes muligheter og begrensninger til å komme fram til og til å sette i verk individuelt betingede løsninger i sitt brukerrettede arbeid.

Rettsikkerhet for borgerne er et grunnleggende hensyn i forvaltningen av velferdslovgivningen; borgerne skal sikres visse grunnleggende rettigheter og at de avgjørelser som treffes skal være rettsriktige (Kjønstad, Syse og Kjelland 2017). Avgjørelser må derfor treffes innenfor lovgivningens rammer, med tanke på både inngrepsformer, vilkår og saksbehandling (Aall 2011). NAVs samfunnsansvar innebærer å forvalte velferdslovgivning gjennom å saksbehandle og vedta ulike ytelses- og bistandsformer for enkeltpersoner etter folketryktdloven og sosialtjenesteloven. Kravet om at myndighetenes inngrep skal ha hjemmel i lov (Grunnloven § 113) innebærer at NAVs handlinger og avgjørelser i brukeres enkeltsaker skal være vurdert opp mot de relevante lovkriterier, og skal treffes ut fra de gjeldende saksbehandlingsregler.

NAV forvalter velferdslovgivning, og gjennom velferdslovgivningen innehar myndighetene et særskilt ansvar for personer og grupper som er spesielt utsatte eller har spesielle behov, eksempelvis grunnet helsemessige, økonomiske og/eller andre sosiale problemer. Når tjenesteutøvere i NAV kartlegger, vurderer og treffer beslutninger og/eller vedtak, står sentrale menneskerettslige verdier og rettssikkerhetsprinsipper på spill. Deres beslutninger kan omfatte ulike bistandsformer og ytelser, men også involvere ulike pålegg og sanksjoner. Med tanke på den store andelen av samfunnets ressurser som ligger i NAV, gjennom at instansen forvalter en betydelig del av statsbudsjettet, utgjør NAV en forholdsmessig stor plattform for maktutøvelse. Selv om retten til brukermedvirkning er nedfelt i NAV-loven, utgjør forholdet mellom NAV og brukeren et betydelig asymmetrisk maktforhold, noe som kan utfordre brukerens rettssikkerhet.

Skjønnsutøvelse – å utøve skjønn – kan forstås som vurderinger hvor løsningene ikke er gitte eller forhåndsbestemte. Begrepet skjønnsutøvelse kan ha flere forståelsesmåter.

Skjønnsutøvelse kan utgjøre et *rettsanvendelsesskjønn*. Skoghøy (2019, s. 16) beskriver at rettsanvendelse «består i å anvende rettsregler på faktiske forhold», videre at lovgivning først må tolkes for at fastlegge regelens innhold, før det må «tas stilling til om det aktuelle tilfellet omfattes av regelen, og – i så fall – hvilken konkret løsning som følger av denne». Graver (2015,

s. 238) omtaler rettsanvendelsesskjønn som å «fastlegge en regels innhold og anvendelse på det enkelte tilfelle. Lindboe (2012, s. 52) forklarer det som å «foreta en sammensatt helhetsvurdering av ulike forhold før rettsvirkninger bestemmes». I sum vil et rettsanvendelsesskjønn utgjøre vurderinger av en saks faktagrunnlag opp imot de relevante lovbestemmers formål, innhold og avgrensninger, *før* det treffes en avgjørelse. I denne konteksten omhandler det NAV-ansattes vurderinger av hvorvidt brukere skal tildeles ytelser og/eller andre bistandsformer, ut fra brukerens konkrete situasjon og behov og ut fra de kriterier som oppstilles i lovgivningen.

Skjønnsmessige lovbestemmelser kjennetegnes gjennom kriterier som ikke er helt entydige eller avgrenset. Som eksempler kan nevnes ordlyden «bistandsbehov» og «helhetlig behov» (NAV-loven §§ 14a og 15), «i særlige tilfeller» (sosialtjenesteloven § 19) eller «en viss mulighet for å komme i arbeid» (folketrygdloven § 11-6). Gjennom slike skjønnsmessige formuleringer, sammenholdt med velferdslovenes formålsbestemmelser, gis handlingsrom til at tjenesteutøver ut fra sine faglige og individuelle vurderinger kan og skal komme fram til formålstjenlige avgjørelser i enkeltsaker. Slike formålsbestemmelser framviser de overordnede mål for lovens nedslagsfelt og tjenestenes innhold (Kjønstad et.al 2017). Formålsbestemmelsene i de lover som forvaltes av NAV er derfor førende for hvordan instansen på alle nivåer skal fortolke lovbestemmers innhold og avgrensning og for hvordan ansatte skal utøve sitt skjønn.

En annen form for skjønn er det såkalte *hensiktsmessighetsskjønnet*, som går ut på individuelt betingede vurderinger i enkeltsaker for å kunne komme fram til den beste løsningen for den det gjelder (Graver 2015:238, 254). Hanssen et.al. (2015) omtaler et *faglig skjønn*, hvor vurderinger gjøres ut fra anerkjente faglige kunnskaper og metoder, samt et *moralsk skjønn* som i tillegg til god faglig innsikt krever innsikt i og avveining av verdier. I et slikt beskrevet faglig skjønn gis rom for – og fordres - etisk refleksjon og praksis. I denne rapportens kontekst handler begrepene hensiktsmessighetsskjønn og faglig skjønn om NAV-ansattes individuelle vurderinger i enkeltsaker, når de må vurdere ulike forhold og hensyn før de kan gjøre en handling eller treffe en avgjørelse overfor brukere.

Hensiktsmessighetsskjønnet omtales også som *forvaltningens frie skjønn*, som domstolene ikke kan overprøve i samme grad som rettsanvendelsesskjønnet (Eckhoff og Smith 2018; Graver 2015). Skjønnen er likevel ikke helt fritt, domstolene kan overprøve hvorvidt det frie skjønn har representert former for myndighetsmisbruk. Slikt myndighetsmisbruk kan omhandle utenforliggende hensyn, vilkårlighet, usaklig forskjellsbehandling, eller at skjønnsutøvelsen har ført til en grovt urimelig avgjørelse (Eckhoff og Smith, 2018).

Forsvarlighet i forvaltningsutøvelse kan etter normal språkforståelse assosieres med begreper som «tilfredsstillende», «betryggende» og «tilstrekkelig» men disse begrepene ikke er mer entydige eller avgrensede enn begrepet «forsvarlig» (Kane, 2018B, s. 203). Graver (2015, s. 89) påpeker at forsvarlighetskravet ikke bare omhandler saksbehandlingen, men også vurderinger og overveielser; «at forvaltningen tenker over sakens forskjellige sider og avveier de forskjellige momenter mot hverandre på en forsvarlig måte». Eckhoff og Smith (2018) utdyper forsvarlighetsbegrepet til å omfatte krav om hensynsfullhet, kontradiksjon,

opplysningers holdbarhet samt journalføring. I dette ligger også vektlegging av brukeres opplysninger og synspunkter, i tråd med retten til medvirkning i egen sak. Forsvarlighetskravet innebærer også balansering av prinsippet om likebehandling og kravet til individuelle vurderinger. Her kan det fremheves at Grunnloven § 98 om at «alle er like for loven» implisitt inneholder et krav om ulikebehandling, da ulike personer kan ha ulike ressurser og behov og derfor trenger ulik innsats og bistand for å kunne nå samme mål som andre. I denne konteksten innebærer det at borgernes rett til arbeid (jfr. Grunnloven § 110) som gjelder alle borgere (formell likebehandling), fordrer individuelt vurdert innsats fra myndighetene for å sikre utsatte personers arbeidsinkludering (reell likebehandling) (jfr. Kane og Köhler-Olsen, 2019).

NAV's forsvarlighetskrav fremgår eksplisitt av loven for NAV's kommunale del, gjennom sosialtjenesteloven § 4; «tjenester som ytes etter denne loven skal være forsvarlige». Slikt forsvarlighetskrav fremgår ikke av folketrygdloven, som forvaltes av NAV's statlige del, og heller ikke av NAV-loven som gjelder både statlig og kommunal del. For vedtak i enkeltsaker fremgår det av forvaltningsloven at «Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes» (§ 17, 1. ledd), noe som implisitt innebærer et krav om at vedtak skal treffes på bakgrunn av tilstrekkelig utredet faktagrunnlag og avveide vurderinger. Forvaltningsloven gjelder alle forvaltningsorganer, gjeldende for både statlig og kommunal del av NAV, så utredningsprinsippet i lovens § 17 utgjør et forsvarlighetskrav for NAV som et partnerskap mellom stat og kommune. I tillegg fordrer forsvarlighet at hvert saksforhold blir vurdert opp mot de formålsbestemmelser som framviser NAV's samfunnsansvar; formål om arbeidsinkludering og økonomisk sikring for den enkelte.

Velferdslovgivningen skal utgjøre et sikkerhetsnett for borgerne, og samtidig bidra til at fellesskapets midler blir forvaltet til fellesskapets beste. Derfor vil lovgivningen til enhver tid påvirkes av helse- og sosialpolitikk, både angående hvordan lover og lovbestemmelser utformes, hvordan de fortolkes og forstås av forvaltningen, og hvordan de anvendes når forvaltningen utfører handlinger eller treffer beslutninger i enkeltsaker. Hvilke kriterier som må oppfylles for retten til en stønad, bestemmes gjennom politiske beslutninger (Halvorsen, Stjernø og Øverbye, 2016). Velferdslovgivningens formålsbestemmelser kan omhandle både samfunnets interesser og individenes interesser, eksempelvis NAV-lovens formål (§ 1) om «en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov [...]». Arbeidslinjas som politisk føring med siktemål om «flere i arbeid og færre på trygd» innebærer stramme kriterier for å få innvilget søknad om bistand, begrensede stønadsnivåer og sterk kontroll (Halvorsen, Stjernø og Øverbye, 2016). Sett opp mot retten til økonomisk sikring gjennom menneskerettighetskonvensjoner, Grunnloven samt NAV-lovens formålsbestemmelser, kan det oppstå krysspess mellom denne politiske føringen og borgernes individuelle rettigheter. Tilsvarende kan krysspess oppstå mellom den politiske føringen og den kollektive interesse i å opprettholde en rettsstat og velferdsstat. NAV-ansattes faglige og individuelle vurderinger av hvilke løsninger som fremstår som de mest forsvarlige og formålstjenlige for den enkelte bruker kan også stå i press innenfor politiske føringer.

3. Forskningsmetoder og datamateriale

For de forskningsarbeider som er utført i denne arbeidspakken har forskerne tatt i bruk ulike forskningsmetoder. Hvert arbeids forskningsmetoder er redegjort for i det enkelte arbeid, og vil også bli oppsummert under presentasjonene av de enkelte arbeider i denne rapportens del 4. Her presenteres derfor en kort oversikt over de metoder som har vært tatt i bruk.

3.1 Rettsdogmatisk metode: studier av de rettslige rammer for NAVs forvaltningsutøvelse

Gjennom Grunnloven pålegges statens myndigheter «at respektere og sikre Menneskerettighetene» (§ 92), og å ha lovhjemmel for sine inngrep overfor den enkelte borger (§ 113). Myndighetenes ansvar og borgernes rettigheter innenfor de tjenesteformer som forvaltes av NAV har blitt undersøkt gjennom studier av internasjonale menneskerettighetskonvensjoner og nasjonal lovgivning. For å finne fram til lovgivningens intensjoner, kriterier og avgrensninger har lovgivningen blitt tolket ved hjelp av tradisjonell rettsdogmatisk metode, som omhandler «fastlegging av hva som er gjeldende rett» (Bernt og Doublet, 1998, s. 13). I tilfeller hvor lovers ordlyd ikke har vært entydige og avgrensede, har disse blitt tolket ved hjelp av øvrige rettskilder som lovforarbeider, rundskriv/retningslinjer og juridisk litteratur. For å undersøke hvordan NAV på system- og individnivå forstår og tar i bruk lovgivningen i sitt arbeid med brukere, har vi gjennomført empiriske studier i form av en spørreskjemaundersøkelse, fokusgruppeintervjuer og individuelle intervjuer, samt studier av vedtaksdokumenter. Retts sosiologisk metode beskrives av Skoghøy (2019, s. 26) som å «beskrive og analysere rettsnormenes og de rettslige institusjoners plass og virkninger i det sosiale liv». Vi har tatt i bruk slike retts sosiologiske perspektiver for å analysere og drøfte NAV-informantenes beskrivelser av hvordan lovgivningen påvirker deres handlingsrom.

3.2 Kvalitativ metode: Intervjuer individuelt og i fokusgrupper, og studier av vedtaksbegrunnelser

Vi har gjennomført individuelle intervjuer ved to NAV-kontor i Troms og Finnmark, disse er blitt gjennomført adskilt av henholdsvis Douglas og Kane. Videre har vi gjennomført fokusgruppeintervjuer på tre NAV-kontor i Troms og Finnmark. Fokusgruppeintervjuene ble ved hvert kontor gjennomført adskilt for henholdsvis veiledere (6 – 8 pr gruppe) og ledere (2 pr gruppe), av hensyn til maktposisjonen mellom disse stillingsnivåene. Fokusgruppeintervjuer ble gjennomført i fellesskap av Douglas og Kane. For ett av forskningsarbeidene (presentert under del 4.3 i denne rapporten) gjennomførte Kane og Köhler-Olsen individuelle intervjuer og fokusgruppeintervjuer ved Job Centers i henholdsvis Storbritannia og Tyskland. Datamaterialet knyttet til forskningsarbeidet utført av Kane og Köhler Olsen ble lagret, bearbeidet og publisert i anonymisert form, og var derfor ikke søknadspliktig til Norsk Senter for forskningsdata (NSD). De øvrige intervjuer var omsøkt og godkjent av NSD, med prosjektnummer 55744. De

individuelle intervjuene varte rundt en time hver, mens fokusgruppeintervjuene varte rundt 1,5 timer.

For både de individuelle intervjuene og fokusgruppeintervjuene utarbeidet vi delvis strukturerte intervjuguides med hoved- og underspørsmål, og med rom for utfyllende spørsmål. Intervjuguidene for forskningsarbeidet presentert under del 4.3 ble utformet på norsk, og oversatt til engelsk og tysk. Vi inviterte informantene til refleksjoner samt til å dele erfaringer og eksempler fra sitt daglige arbeid. Underveis stilte vi kontrollspørsmål for å sikre at vi hadde forstått informantene, for eksempel med spørsmål som: «er det slik at ...», «det du omtalte tidligere ...», og «har jeg forstått deg/dere rett når ...».

Intervjuene ble tatt opp og transkribert, for å utgjøre et samlet datamateriale for analyse og drøfting. I transkriberingen ble hvert fokusgruppeintervju markert ut fra 1) hvorvidt informantene var veiledere eller ledere og 2) hvilket av de tre kontorene informantene var tilsatt. Som eksempel ble fokusgruppeintervju med ledere på det første kontoret vi intervjuet på markert «FL1». For individuelle intervjuer ble det og markert hvilken plass i rekkefølgen av intervjuer hver informant var, eksempelvis ble første intervju med veileder på det første kontoret vi intervjuet på, markert «1V1». I våre forskningsarbeider har vi presentert våre informanter ut fra deres posisjon som veiledere eller ledere uten å navngi hvilket kontor de kom fra.

Kvalitativ metode kan, i tillegg til å intervju personer, omfatte å studere dokumenter (Tjora, 2017, s. 182). Til forskningsarbeidet om hvordan NAV fremviser de faktiske, rettslige og skjønsmessige grunnlag for sine vedtak om ytelser, er denne metoden tatt i bruk gjennom studier av anonymiserte vedtak med begrunnelser fra to NAV-kontor.

Gjennom en tematisk analyse kan forskeren identifisere ulike mønstre og temaer, både i intervjuer og mellom intervjuer (Malterud 2012). Ved å analysere vårt samlede datamateriale, bestående av transkriberte intervjuer og anonymiserte vedtaksbegrunnelser, har vi slik avgrenset ulike temaer som fremstod som viktige for å belyse arbeidspakkens forskningsspørsmål, og de enkelte forskningsarbeiders spesifikke problemstillinger.

3.3 Kvantitativ metode: Spørreskjema-undersøkelse

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse som ble sendt ut til alle NAV-kontorene i Troms og Finnmark¹⁴, hvor 39% av de ansatte besvarte undersøkelsen. Formålet med spørreundersøkelsen var å undersøke sammenhengen mellom ulike variabler som blant annet formalisering, målklarhet, sentralisering, organisasjonstilørighet og motivasjon - og de NAV-ansattes opplevelse av rom for individuell skjønnsutøvelse. Spørreundersøkelsen ble utformet som et Nettskjema, hvor spørsmål skulle besvares på en skala fra 1- 5. Utarbeidelse, og

¹⁴ Fra 1. januar 2020 er Troms og Finnmark slått sammen til ett fylke.

utsendelse av spørreundersøkelse ble gjennomført av Nerskogen. Undersøkelsen var omsøkt og godkjent av NSD, med prosjektnummer 541864.

De innkomne besvarte nettskjemaene ble analysert gjennom en univariat og multivariat analyse. Den univariate analysen viste fram hvordan deltakerne i undersøkelsen hadde scoret de ulike variablene i skalaen 1- 5, og gjennomsnitt blant scorene. Gjennom den multivariate kunne vi teste resultatene av de undersøkte variablene opp mot vår hypotese om sammenhengen mellom variabler og opplevelse av rom for individuell skjønnsutøvelse. Ut fra disse analysene kunne vi drøfte de ulike variablenes påvirkning på de NAV-ansattes handlingsrom for skjønn.

4. Resultater

4.1 NAVs vurdering av brukeres bistandsbehov - Rettssikkerhet ved overgang til arbeid

Forfatter: Aina A. Kane – Publisert i Tidsskrift for velferdsforskning 1/2020.

I dette arbeidet har forfatteren undersøkt hvordan NAV-ansatte erfarer sitt arbeid og sitt handlingsrom for individuelt skjønn når de gjør sine første vurderinger av en brukers bistandsbehov, samt hvilke implikasjoner dette kan ha for brukerens rettssikkerhet. Arbeidet bygger på fokusgruppeintervjuer og individuelle intervjuer. Undersøkelsen er knyttet til det rettslige grunnlaget for NAVs vurderinger av brukeres bistandsbehov, herunder NAVs ansvarsområder og brukerens rettigheter knyttet til forsvarlig utredning og saksbehandling.

Brukerens rett til å få sitt bistandsbehov vurdert er i NAV-loven § 14a avgrenset til *bistand for å komme i arbeid*, mens NAV-loven § 15, 2. ledd omhandler avklaring av brukerens *helhetlige behov*. Arbeids- og velferdsdirektoratets retningslinjer (2010) presiserer at vurderingen også skal identifisere brukere som kan ha behov for *mer omfattende bistand* og dermed tilbys en fullstendig arbeidsevnevurdering. Behovsvurderingen etter NAV-loven § 14a skal konkluderes i ett av fire forhåndsbestemte innsatsnivåer, hvor brukere som ikke tilbys en arbeidsevnevurdering plasseres i enten standardinnsats eller situasjonsbestemt innsats. Behovsvurderingen skal være *systematisk og helhetlig*, saken skal være *forsvarlig utredet*, så langt som mulig i *samarbeid med brukeren* før vedtaket treffes (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2010, NAV-loven § 15, forvaltningsloven § 17).

Gjennom intervjuene har informantene særlig vektlagt tre temaer innenfor arbeidet med behovsvurderinger; 1) saksbehandlingsprosedyrer, 2) inkludering av brukerens egne perspektiver i vurderingen, og 3) NAVs forståelse av «bistandsbehov» som begrep og som vurderingskriterium. Disse tre temaene ble knyttet til både kartleggings- og vurderingsfasen i forkant av det vedtak som stadfestet NAVs vurdering av brukerens bistandsbehov og hvilket innsatsnivå brukeren ble plassert i.

Informantuttalelsene fremholder idealer om grundighet og målrettethet i kartleggingsarbeid, og vektlegging av brukerens egen informasjon. Samtidig beskrives at idealene utfordres av stor arbeidsmengde, utfordringer med å oppnå tilstrekkelig informasjon totalt til å kunne gjøre en individuell og konkret vurdering, samt med å fremskaffe nødvendig og relevant informasjon fra brukeren. Andre utfordringer som er trukket fram omhandler måltall for antall vedtak, at vedtaket må fattes i løpet av kort tid, samt plasseringen i ett av fire forhåndsbestemte innsatsnivåer. Noen informanter fremmer også behovet for systematisk revurdering av behovsvedtak. NAVs digitale løsninger ble omtalt positivt av noen informanter, med tanke på at slike løsninger kan øke muligheten for direkte kontakt mellom bruker og NAV-veileder. Samtidig påpekte informanter utfordringer knyttet til at enkelte brukere har lese-/skrivevansker, svake språkkunnskaper og/eller svake digitale kunnskaper. Forhåndsbestemte svaralternativer på ulike digitale skjemaer, uten mulighet for utdyping/kommentarer i fritekst, ble fremholdt

som å begrense brukerens muligheter for å få oppgi relevant informasjon. I tillegg kom det frem beskrivelser om at NAV fremstår som uoversiktlig og utilgjengelig for både brukere og ansatte, og at ikke alle brukene behersker å selv måtte manøvrere og orientere seg om sine muligheter og forpliktelser overfor NAV.

Informantuttalelsene har fremvist ulike forhold som kan påvirke brukerens rettssikkerhet ved behovsvurderinger, herunder lovgivning, NAVs systemer og praksis, samt NAV-ansattes egne perspektiver. I artikkelen drøftes hvordan brukerens rettssikkerhet ved behovsvurderinger fordrer et rettsriktig og formålstjenlig vedtak, basert på adekvate opplysninger og tilstrekkelig brukerinvolvering gjennom tilpasset informasjon, medvirkning og kontradiksjon. Videre fordres at hver bruker får en konkret og individuell vurdering, også av bistandsbehov som ikke er direkte arbeidsrettede på vurderingstidspunktet, men som likevel kan utgjøre hindringer i brukerens overgang til arbeid. Dessuten kreves at brukeren ikke plasseres i et forhåndsbestemte innsatsnivå ut fra forhastede vurderinger og slutninger. Forfatteren fremhever behovet for systematisk etterprøving av første vedtak om behovsvurdering og innsatsnivå innen en gitt frist, og foreslår at dette tas inn som et lovpålagt krav i NAV-loven.

4.2 Governance of the Young Unemployed – A Comparative Study of the United Kingdom, Germany and Norway

Forfattere: Aina A. Kane og Julia Köhler-Olsen – Publisert i European Journal of Comparative Law and Governance, 2018/4.

I dette arbeidet har forfatterne tatt utgangspunkt i sine to tidligere publiserte vitenskapelige arbeider om aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere, henholdsvis Kane og Köhler-Olsen (2015) og Kane, Köhler-Olsen og Reedtz (2017). Førstnevnte artikkel framviste hvordan ressurser og kompetanse til målrettet kartlegging av brukeren og tilgang til hensiktsmessige aktiviteter, fremsto som et viktigere virkemiddel for overgang til arbeid enn en universell aktivitetsplikt. Sistnevnte artikkel fremhevet ulike forutsetninger for at for at aktivitetsplikten skal kunne utgjøre et reelt virkemiddel for å fremme overgang til arbeid for målgruppa; 1) Identifisering av *risikofaktorer* i målgruppen, for å komme fram til hensiktsmessige tiltak og aktiviteter, 2) en *relasjon* preget av tillit og samarbeid mellom den unge og NAV-veilederen, samt *samarbeid* mellom NAV og andre hjelpeinstanser, og 3) bruk av aktiviteter som er *reelt* arbeidsfremmende for den enkelte bruker.

Med utgangspunktet i disse funnene, har forfatterne undersøkt og sammenlignet hvordan disse utfordringene adresseres gjennom lovgivning og myndighetsutøvelse i tre land – her; Norge, Storbritannia og Tyskland.

Gjennom studier av menneskerettslige instrumenter og de tre lands nasjonale lovgivning har forfatterne redegjort for retten til grunnleggende livsoppholdsytelser og til arbeidsrettet bistand, samt hvordan arbeidsrettede aktiviteter kan bli tilbudt, samtykket til, pålagt og sanksjonert gjennom kutt i ytelser. For å få innblikk i forvaltningen av ytelser og arbeidsrettede tiltak har forfatterne innhentet datamateriale gjennom fokusgruppeintervjuer og individuelle intervjuer

ved ett Jobcentre Plus i Storbritannia, to Job Centers i Tyskland og ett NAV-kontor i Norge. Temaer i intervjuene har satt søkelys på unge arbeidsledige, innenfor hovedbolkene 1) *Arbeidsfremmende aktiviteter* og 2) *Handlingsrom for individuell skjønnsutøvelse i arbeidsrettet bistand*.

I alle tre land forvaltes økonomiske ytelser og saksbehandling av ytelser av lokale kontor, fusjonert mellom stat og kommune, med unntak av at rundt 100 kontor i Tyskland fortsatt er kommunale. Det britiske og tyske systemet innebærer universelle stønader for arbeidsledige personer, mens det norske systemet skiller mellom trygdebaserte ytelser og økonomisk sosialhjelp. I alle de tre landene må mottakere av ytelser forplikte seg til å gjennomføre arbeidsrettede aktiviteter. I Storbritannia er aktiv jobbsøking den eneste aktiviteten, i Tyskland og Norge omfattes også andre arbeidsrettede aktiviteter som kurs, kompetansehevingsprogrammer og praksis i bedrifter.

Det norske systemets sontring mellom trygdebaserte ytelser og økonomisk sosialhjelp innebærer en sontring mellom ytelser utregnet fra tidligere inntekt for arbeidsledige som har hatt arbeid og inntekt, og behovsprøvde ytelser som et siste sikkerhetsnett for arbeidsledige uten tilstrekkelig arbeids- og inntektsgrunnlag. Begge gruppene er lovpålagt aktivitetskrav i, med den forskjell at kravet under sosialtjenesteloven gjelder mottakere under 30.

Mangelfull gjennomføring av aktivitetskrav kan i alle tre land sanksjoneres ved reduksjon eller stans i stønad. I Tyskland og Norge initieres, forberedes og vedtas sanksjonen av førstelinjetjenesten (Job Center/NAV-kontoret), mens sanksjonering i Storbritannia initieres og forberedes av Jobcentre Plus, men sendes til Central Office for vurdering og vedtak. I alle tre lands systemer kan sanksjonerte personer søke krisehjelp. I Tyskland kan dette innebære direkte dekning av utgifter/matbonger. I Storbritannia fordrer slike «Hardship payments» at søkerne viser og dokumenterer at de kun bruker penger på helt grunnleggende behov og at de har forsøkt andre hjelpeformer, f.eks. å be familien om hjelp. I tillegg må Hardship payments tilbakebetales etter sanksjoneringsperioden.

Informantenes ulike beskrivelser og eksempler ble gjennom forfatternes analyse kategorisert til ulike *forhold som påvirker deres handlingsrom* i arbeidet med ytelser, aktivitetskrav og sanksjonering av unge arbeidsledige:

- 1) *Målsettinger for sitt arbeid*, eksempelvis var de britiske informantenes målsettinger kun knyttet til «matching jobs and people», mens de tyske og norske også hadde mål om bistand gjennom individuell veiledning og også vektla skillet mellom korttidsarbeid og varig arbeid.
- 2) *Brukernes egenskaper*, hvor samtlige informanter fremholdt at mange brukere hadde mye «bagasje» som i stor grad utfordret deres overgang til arbeid.
- 3) *Sine egne og kollegers egenskaper*, herunder i hvor stor grad de følger lovverket «tett», i hvilken grad de samarbeider med kolleger, samt egen kompetanse og kreativitet, samt

- 4) *Organisatoriske forhold ved Job Center/Jobcentre Plus/NAV-kontoret*, hvor en tysk informant oppfattet de fusjonerte statlige/kommunale Job Center å gi mer rigide rammer for skjønnsutøvelse enn de kommunale. De norske informantene illustrerte hvordan deres individuelle skjønnsutøvelse begrenses av hyppige omorganiseringer og organinterne standarder, rutiner og prosedyrer.

Forfatterne har drøftet funnene i de tre landene opp mot menneskerettigheter generelt, og særskilt med fokus på borgernes rett til reell likebehandling (substantive equality). Mens formell likebehandling kan oppnås gjennom likhet for loven, handler reell likebehandling om nødvendige tilpasninger for ulike individer. Substantive equality presenteres gjennom fire dimensjoner; den *omfordelende* med fokus på å fremme likebehandling gjennom å identifisere og adressere forhold som hemmer ulike gruppers tilgang til velferdsgoder, den *anerkjennende* med fokus på å motvirke stigma, skam, stereotypisering og overlast gjennom velferdssystemene, den *deltakende* med fokus på å fremme sosial inkludering innenfor arbeidsmarkeds- og velferdspolitik og tilhørende lovgivning, og den *tilpassende*, med fokus på å imøtekomme de ulike ressurser og behov hos borgerne (jfr. Fredman, 2016). Forfatterne fremholder at sikring av menneskerettslig krav på økonomisk trygghet for personer som ikke gjennomfører eller mestrer pålagte aktivitetskrav, fordrer tydelig lovgivning. Videre fordres tilstrekkelig kompetanse, ressurser og økonomiske rammer for Job Centres/NAV-kontorene til å kunne gi individuelt tilpassede tjenester. Forfatterne stiller derfor spørsmålet om ikke tiden er kommet for utprøving av borgerlønn i Norge, slik at borgerne sikres et minimum livsopphold mens NAV kan fokusere sin kompetanse og ressurser på å identifisere, adressere og avhjelpe den enkelte brukers utfordringer med å komme i arbeid.

4.3 NAVs begrunnelser av enkeltvedtak – implikasjoner for brukeres rettsikkerhet

Forfatter: Aina A. Kane. Publisert i Tidsskrift for velferdsforskning 4/2018.

Dette arbeidet omhandler NAVs vedtaksbegrunnelser, med tanke på hvordan de rettslige, faktiske og skjønsmessige grunnlag som har blitt vurdert og ført til vedtakets innhold synliggjøres (jfr. forvaltningsloven § 25). Forfatteren har undersøkt hvilke forhold som fremstår som førende i vedtaksbegrunnelser gjennom å studere et utvalg vedtaksdokumenter tilknyttet arbeidsavklaringspenger (AAP) og økonomisk sosialhjelp, og gjennom å intervju et utvalg ansatte ved to NAV-kontor.

Angående synliggjøring av *vedtakenes rettslige grunnlag*, fremstod vedtaksbegrunnelsene i datamaterialet som relativt standardiserte, likevel slik at sosialhjelpsvedtakenes begrunnelser i større grad synliggjorde veilederens fortolkning av lovbestemmelsene, mens AAP-vedtakene i større grad synliggjorde at oppfyllelse av lovkriterier medfører at søkeren har et rettskrav på ytelsen. I intervjuene kom det fram at veilederne opplevde det omfattende lovverket som utfordrende, både for egen forståelse av lovers innhold og rekkevidde, og for hvordan de skulle synliggjøre sin lovanvendelse i begrunnelser. Noen av informantene fremholdt at sakenes

rettslige grunnlag blir særlig nøye synliggjort og argumentert når vedtaket skal fattes eller godkjennes av overordnet og når det gis avslag med påfølgende klagerett.

Angående synliggjøring av *vedtakenes faktagrunnlag* framviste begrunnelsene i varierende grad 1) hva som var rene faktaopplysninger og hva som var NAVs fortolkning av opplysninger, og 2) hvorvidt opplysninger var frembragt av søkeren selv eller innhentet fra andre kilder. I intervjuene fremholdt informantene idealer om søkeren som primærkilde for opplysninger om seg selv, samt idealer om søkerens rett til informasjon, medvirkning og kontradiksjon, og om forsvarlige saksbehandlingsprosesser. Fokus på å fremheve positive forhold rundt brukeren for å fremme mestringsfølelse ble berørt av noen informanter. Samtidig beskrev de hvordan deres idealer kunne bli utfordret når de måtte forholde seg til NAVs forhåndsbestemte standarder og praksiser, herunder gjennom digitaliserte saksbehandlingsprosedyrer.

Angående *vedtakenes skjønnsmessige grunnlag*, framviste analysen av begrunnelsene forskjeller mellom de to ytelsesformene. AAP-begrunnelse fremviste i større grad hvordan skjønnsmessige lovkriterier var brukt i vurderingene, mens sosialhjelpsvedtakene i større grad refererte til angjeldende lovbestemmelse og deretter umiddelbart konkluderte med at søknaden innvilges/avslås. I flere vedtaksbegrunnelser gikk det frem at NAV finner det «rimelig» eller «ikke urimelig» å innvilge søknader. I intervjuene vektla informantene viktigheten av å fremvise hvilke individuelle vurderinger de har gjort i hver sak, for å komme fram til hensiktsmessige løsninger for den enkelte bruker.

Til sist, angående saksbehandlingsprosessens rekkefølge, tyder både vedtaksbegrunnelse og informantbeskrivelsene på at datasystemets rekkefølge fremstår som den gjeldende standard i saksbehandlingsprosessen. Flere informanter beskrev dessuten at de ofte gjorde seg opp en mening om vedtakskonklusjon tidlig i saksbehandlingsprosesser. Flere trakk også fram utfordringer gjennom begrensede tidsressurser og gjennom å ha saksbehandlingsansvar innenfor flere bistandsformer med ulike lovverk, vurderingskriterier, prosedyrer og brukergrupper.

Ut fra datamaterialet har forfatteren drøftet ulike implikasjoner for brukernes rettssikkerhet. Informantuttalelsene om at særlig fremheving og argumentasjon rundt vedtakenes rettslige grunnlag når den ansatte selv ikke har vedtaksmyndighet og når det gis avslag og brukeren har, tyder på at lovkriterier tolkes og anvendes ulikt på ulike nivåer i NAV. I så fall synliggjøres en risiko for brudd på borgernes krav på *likhet for loven uansett vedtaksnivå*. Hvilket fokus NAV på system- og individnivå har på å differensiere mellom forhåndsbestemte standarder og søkerens egne opplysninger er også viktig med tanke på NAVs plikt til forsvarlige utredninger, og analyse av datamaterialet indikerer at det i varierende grad framviser hvilke kilder ulike opplysninger er hentet fra. Fokus på å fremheve «positive opplysninger» kan fremme mestringsfølelse hos brukeren, men også *undergrave opplysninger om problemer* hos brukeren og tilsløre det reelle *makt/avmakts-forholdet* mellom NAV og brukeren.

Hvorvidt økonomisk sosialhjelp fremstår som *en rettighet eller veldedighet* i vedtakene ble også et drøftingsspørsmål, knyttet til hvorvidt begrunnelse fremviste vilkår/krav som fremgår av

lovgivning eller andre kilder. Når en del sosialhjelpsvedtak i større grad vektla framvisning av brukerens plikter enn hans/hennes rettigheter, og noen vedtak ble begrunnet med at NAV «finder det rimelig/ikke urimelig» å innvilge søknad heller enn å synliggjøre at søkeren har rettskrav på det, oppstår risikoen for at økonomisk bistand etter sosialtjenesteloven som et *siste sikkerhetsnett* og som *rettskrav*, underkommuniseres eller tilsløres.

Saksbehandlingsprosessens rekkefølge har også betydning for NAVs brukeres rettsikkerhet, ved at rekkefølgen skal sikre at alle relevante forhold er blitt vurdert i forkant av vedtaksfattingen. Her trekker forfatteren fram betydningen av rettsanvendelsesprosessen. Denne skal sikre at saksbehandlerne sonderer mellom rene faktaopplysninger og deres fortolkning av disse, at lovgrunnlaget for den enkelte tjenesteform fortolkes så objektivt som mulig, ufarget av den konkrete saken, at prosessen ikke farges av utenforliggende hensyn, og at konklusjonen (vedtaket) blir truffet helt til sist som en logisk konklusjon av sakens faktagrunnlag, lovgrunnlag og sammeholding av disse.

I artikkelen drøftes til sist hvordan NAV-ansatte står i *krysspress mellom egne idealer og NAVs standarder*. Standarder og standardteksten kan på den ene side fremme likebehandling ved at ikke hver enkelt saksbehandler skal ha helt individuelle løsninger i sin lovtolkning og lovanvendelse. På den annen side kan standardtekster medføre redusert oppmerksomhet hos NAV-ansatte angående hvorfor og hvordan de skal begrunne de vedtak de treffer, mens NAV som system kan undervurdere viktigheten av å sikre at ens ansatte har tilstrekkelig juridisk kompetanse på hvert beslutningsnivå.

4.4 «Vi er faktisk ansvarlig for å samarbeide» - Om NAV som samarbeidende aktør i arbeidsrettet bistand

Forfatter: Aina A. Kane. Skal publiseres i antologi under arbeid, i regi av forskningsprosjektet Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV (ALIN).

I dette arbeidet har forfatteren undersøkt hvilke implikasjoner NAVs samarbeidsplikt og samarbeid med andre aktører kan ha for å samfunnsansvaret for arbeidsinkludering for alle målgrupper, herunder adekvat arbeidsrettet bistand knyttet til arbeidsledighet, helsemessige og/eller sosiale problemer.

Arbeidet bygger på en undersøkelse av hvordan samarbeidsplikt fremgår av lovgivningen som regulerer NAVs ansvarsområder i partnerskapet mellom stat og kommune, samt på intervjuer med NAV-ansatte individuelt og i fokusgrupper hvor samarbeid, samarbeidsbehov og samarbeidsutfordringer ble tematisert.

I Stortingsmelding 33 (2016-2016) (Arbeids- og sosialdepartementet 2016) kommuniseres at «NAV» og «NAV-kontorene» skal samarbeide med arbeidsmarkedet og med ulike velferdsinstanser. Imidlertid pålegger ikke NAV-loven, som er felles for NAVs statlige og kommunale del, en slik eksplisitt samarbeidsplikt med arbeidsmarkedet. For NAVs statlige del kan en viss form for samarbeidsplikt tolkes implisitt gjennom arbeidsmarkedens bestemmelse om at ledige stillinger skal meldes inn til NAV, og at NAV skal innhente

informasjon om arbeidsmarkedet og bistå arbeidsgivere med å skaffe arbeidskraft. For NAVs statlige og kommunale del kan en føring om slikt samarbeid tolkes implisitt gjennom NAV-lovens formålsbestemmelse om å fremme overgang til arbeid.

NAV-loven inneholder heller ikke en eksplisitt generell samarbeidsplikt med ulike velferdstjenester, slik nevnte Stortingsmelding fremmer, hverken for statlig eller kommunal del i NAV-kontoret. NAV kommune har slik samarbeidsplikt etter sosialtjenesteloven, som i tillegg oppfordrer til samarbeid med organisasjoner som arbeider med tilsvarende oppgaver.

I intervjuene fremhevet de NAV-ansatte at arbeidsmarkedet/arbeidsgivere og andre velferdstjenester som helse- og omsorgstjeneste, flyktningetjeneste og barneverntjeneste var nødvendige samarbeidspartnere. Analysen av informantuttalelsene viser at NAV-kontorene gjennom et målrettet og formalisert samarbeid med arbeidsgivere får større tilgang til arbeidsplasser som kan formidles til arbeidssøkende, men også til arbeidsplasser som kan fungere som plattform for mer adekvat avklaring og oppfølging av brukere som har et utvidet oppfølgingsbehov for å lykkes med å oppnå varig arbeid. Samarbeidet gir også NAV-kontorene kunnskaper om et arbeidsmarked som for mange arbeidssøkere fremstår som stadig mer innskrenket, spesialisert og krevende.

Videre synliggjør informantuttalelsene at samarbeid med andre velferdstjenester fremstår som nødvendig i arbeidsrettet oppfølging av brukere som mottar eller har behov for bistand fra flere instanser. Behovene kan handle om helsemessige, sosiale og/eller familiære problemer, problemer som kan utgjøre reelle og betydelige hindringer for den enkelte brukers muligheter for å komme inn i lønnet arbeid. Forfatteren fremholder nødvendigheten av slike behov møtes med tilstrekkelig kompetanse og adekvat bistand, og fremhever særskilt at NAVs arbeid med brukere som er familieforsørgere har tilstrekkelig oppmerksomhet på og kompetanse til sikring av barns rett til forsvarlig levestandard og beskyttelse mot skadelige oppvekstvilkår.

Undersøkelsen viser ulike områder hvor NAVs målrettede samarbeid med arbeidsmarkedet og med andre velferdsinstanser ikke bare er hensiktsmessig, men helt nødvendig for sikring av borgernes rettigheter under NAVs samfunnsmandat for arbeidsinkludering og økonomisk sikring. Forfatteren drøfter utfordringene med at samarbeid fremstår som en plikt for NAV-kontoret i Stortingsmelding 33 (2015-16), men at plikten er både uklar og ulik for kontorets statlige og kommunale del. Forfatteren peker også på at lovgivning på dette området er spredt, og bør vurderes harmonisert og samlet i NAV-loven. For at samarbeidsplikt som virkemiddel skal utgjøre en likeverdig rettighet for NAVs brukere, bør plikten nedfelles i felles lovgivning og slik bli likt bindende for statlig og kommunal del av NAV-kontoret.

4.5 «Et hav av forskjellige bachelor- og mastergrader» - Om arbeidsinkludering som kompetanseområde i NAV

Forfattere: Aina A. Kane, Even Nerskogen og Marcela Douglas. Skal publiseres i antologi under arbeid, i regi av forskningsprosjektet Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV (ALIN).

I dette arbeidet rettes søkelyset mot på hvilke kompetansebehov som kommer til syne i NAV-ansattes beskrivelser og refleksjoner rundt sin arbeidsrettede brukeroppfølging, innhentet gjennom intervjuer i fokusgrupper og individuelt. Ut fra dette drøftes hvordan de ansattes ulike kunnskaper og ferdigheter kan utnyttes og utvikles for at NAV best mulig kan oppfylle sitt samfunnsansvar for arbeidsinkludering.

Myndighetene fremhever at NAVs tjenester skal være kunnskapsbaserte, og at brukerne skal møte ansatte med relevant kompetanse. NAV fremholder på sine nettsider at de rekrutterer ansatte med variert og med høyere utdanning, men beskriver ikke hvilke kompetanseområder, kunnskaper og ferdigheter som vurderes nødvendig i ulike deler av deres tjenesteutøvelse. I dette arbeidet redegjøres for «kompetanse»-begrepet ut fra ulike faglige perspektiver, og oppsummeres til at NAVs samfunnsoppdrag fordrer samlet profesjonell kompetanse bestående av kunnskaper om årsaker til og virkninger av å stå utenfor arbeidslivet, arbeidsliv og arbeidsmarked, brukerrettigheter, hensiktsmessige bistandsformer, veilednings- og saksbehandlingsferdigheter, samt etisk bevissthet og praksis.

Det samlede datamaterialet framviser et mangfold av fag- og erfaringsbakgrunner på NAV-kontorene, samtidig holdt informanter frem at NAV ikke i særlig grad utnytter den enkeltes kompetanse opp mot eksempelvis brukergrupper eller ansvarsområder/arbeidsoppgaver. Videre belyste informantene hvordan komplekse behov hos brukere må møtes med adekvat kompetanse hos de ansatte. Dette omhandlet kunnskaper om brukere, arbeidsmarked og støttesystemer, ferdigheter innenfor samarbeid, kommunikasjon og etisk praksis, og personlig kompetanse gjennom empati og engasjement. Personlige egenskaper hos de ansatte ble også fremhevet som viktig, herunder forhold som tillit, kommunikasjon og relasjon mellom ansatt og bruker. Behovet for kompetanseutveksling gjennom uformelle og formelle tverrprofesjonelle samarbeidsformer på NAV-kontoret ble også påpekt av flere.

I arbeidet drøfter forfatterne hvordan NAV-kontorenes samlede tverrprofesjonelle kompetanse innenfor arbeidsinkludering kan fremmes gjennom målrettet rekruttering og arbeidsfordeling, basert på hvilke kompetanseområder som trengs til de enkelte ansvarsområder og arbeidsoppgaver. Videre drøftes hvordan organisering i faste og fleksible team kan være et viktig bidrag, hvor ansattes ulike kunnskaper og erfaringer innenfor arbeidsrettet bistand kan utveksles og slik utvikles til felles arbeidsinkluderingskompetanse. Til sist diskuterer forfatterne hvordan ansattes bruk av kompetanse fordrer et handlingsrom som både tilrettelegger for og etterspør den enkelte ansattes kunnskaper, ferdigheter og erfaringer. Avslutningsvis fremheves at høy utdanning ikke alene kan dekke det omfattende kompetansebehov i arbeidsrettet bistand overfor brukere med ulike og ofte sammensatte behov, og at internopplæring og standardprosedyrer ikke kan erstatte formell utdanning og faglig skjønnutøvelse i NAVs arbeidsrettede innsats.

4.6 «Får jeg det ikke til første gangen så gir jeg ikke opp» - Om NAVs brukermøter med flyktninger og unge voksne

Forfattere: Marcela Douglas og Aina A. Kane. Skal publiseres i antologi under arbeid, i regi av forskningsprosjektet Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV (ALIN).

I dette arbeidet undersøkes NAV- ansattes erfaringer med arbeidsrettet oppfølging av brukere med større utfordringer. Gjennom intervjuer på de ulike NAV-kontorene ble gruppene flyktninger og unge voksne særlig fremhevet av informantene. Flyktninger og unge voksne er to ulike grupper bestående av individer med sine egenskaper, ressurser og behov, men som likevel har det fellestrekket at de befinner seg i overgangsfaser (liminale faser), som overgang fra barndom til voksen, fra skoleelev til arbeidstaker, fra utenforskap til deltakelse i utdanning og arbeidsliv, og fra et liv i et annet land, via flyktningetilværelse, til et nytt liv i ett nytt land med nytt språk og annen kultur. Flyktninger og unge voksne kan og betegnes som utsatte/sårbare grupper i sin overgang til utdanning og arbeid, grunnet ulike erfaringer og negative påvirkninger.

Intervjuene frembrakte informasjon om noen felles utfordringer blant disse to gruppene, som psykiske problemer, manglende/fracfall fra skolegang, opplevelser av mestringstap og ulike komplekse problemer. Samtidig fremheves at brukerne i begge gruppene viser en iver etter jobb, og at NAV-ansatte må ha troen på at alle kan lykkes med arbeidsinkludering, innenfor en kortere eller lengre tidshorison. En samlet analyse av intervjumaterialet fremviste at det enkelte møte mellom NAV-ansatt og bruker, brukermøtene, kunne ha stor betydning for brukers overgang til arbeid.

Ut fra analysen drøfter forfatterne hvordan NAV-ansattes møte med flyktninger og unge voksne kan tilrettelegges gjennom tilpassede kommunikasjonsformer, prioriteringer når brukere har komplekse problemer, og gjennom en inkluderende praksis med vekt på brukerdeltakelse. En kommunikasjonsform som er sensitiv for at brukere kan være påvirket av tidligere mestringstap, kriser og traumer, samt manglende kunnskaper og ferdigheter, kan bidra til opplevelser av å inneha ressurser og medbestemmelse, samt øke deres selvfølelse, mot og mestring. For brukere med psykiske problemer kan langsiktig tenking, tålmodighet og overveid tilrettelegging i arbeidsrettet bistand utgjøre forskjellen for at han/hun i sin overgang til arbeid kan slippe opplevelse av motløshet og ytterligere mestringstap. For brukere med mange og sammensatte utfordringer kan det være behov for ulike bistandsformer ut over ren arbeidsrettet oppfølging. Her vil brukernes overgang til arbeid også avhenge av at utfordringer som kan utgjøre reelle hindringer i prosessen blir identifisert av NAV, og at brukeren bistås til å komme i kontakt med øvrige hjelpetjenester. En inkluderende og anerkjennende praksis med vekt på brukerdeltakelse og -inkludering, i motsetning til en mer byråkratisk praksis, kan styrke brukers tillit, mestringsfølelse og selvfølelse innenfor arbeidsrettede bistandsformer og aktiviteter. Forfatterne fremhever derfor viktigheten for at NAVs strukturer, arbeidsrutiner og prosedyrer fremhever og tilstreber en slik inkluderende praksis.

4.7 Forutsetninger for skjønnsmessig handlingsrom i NAV

Forfattere: Even Nerskogen og Aina A. Kane. Skal publiseres i antologi under arbeid, i regi av forskningsprosjektet Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV (ALIN).

I dette arbeidet rettes søkelyset mot hvilke organisatoriske forhold som kan påvirke NAV-ansattes handlingsrom for å utøve individuelt skjønn i sitt arbeid. På ulike nivåer skal de ansatte gjennom sine ulike arbeidsoppgaver fremme samfunnsansvaret for arbeidsinkludering. NAV-ansatte forvalter lovgivning med kriterier som kan være skjønnsmessige, deres målgruppers og brukeres utfordringer og behov kan kreve at de må utøve et faglig hensiktsmessighets-skjønn, og deres vurderinger og beslutninger på både ledelses- og veiledernivå kan være fundert på et rettsanvendelsesskjønn. Teorigjennomgang av organisatoriske forhold som kan gi eller begrense profesjonsutøveres handlingsrom for skjønn, fremviser variabler som formalisering (regler og prosedyrer), målorientering (tydelige og målbare mål), sentralisering (selvstendighet i beslutninger) og jobbkrav (samsvar mellom arbeidsoppgaver, kompetanse og kapasitet). Ut fra dette har forfatterne særlig undersøkt sammenhengen mellom formalisering, sentralisering og målorientering – og NAV-ansattes opplevelse av rom for skjønn.

En spørreundersøkelse (nettskjema) ble sendt samtlige NAV-ansatte i Troms og Finnmark, med svarprosent på 39%. Undersøkelsen viste at på en skala 1 (i svært liten grad) – 5 (i svært stor grad) var gjennomsnittsverdien på *formalisering* 3,6, noe som antyder at respondentene opplever sine arbeidsoppgaver som en viss grad er preget av regler og prosedyrer. Gjennomsnittet fremstår som ganske jevnt mellom ledere og medarbeidere, kommunalt og statlig ansatte, ansiennitet og aldersgrupper. Respondenter med lavere utdanning synes å oppleve formalisering som sterkere enn de med høyere utdanning.

For variabelen *sentralisering* var gjennomsnittsverdien 2,3, noe som indikerer at beslutninger bare i en viss grad oppleves som styrt fra høyere nivå i NAV. Også her var gjennomsnittet ganske jevnt på tvers av kommunalt/statlig ansatte, kommunestørrelse og alder, og ansatte med lavere utdanning synes å oppleve mer sentralisering enn de med høyere.

Variabelen *målorientering* ble gitt en gjennomsnittsverdi på 3,9, det vil si at respondentene tilkjenner en relativt høy opplevelse av å ha klare mål for arbeidet sitt. Gjennomsnittet er også her ganske stabilt, og de med lavere utdanning framviser større målorientering enn de med lavere utdanning.

Variabelen *jobbkrav* hadde gjennomsnittsscoren 3,3, som tyder på respondentene kan oppleve sine arbeidsoppgaver som ganske krevende i forhold til sin kompetanse og kapasitet. Også her er gjennomsnittresultatet stabilt på tvers av kommunalt/statlig ansatt, ansiennitet og ledere/medarbeidere. Ansatte med videregående skole som høyst oppnådd utdanning scoret en høyere opplevelse av samsvar mellom sine arbeidsoppgaver og henholdsvis sin kompetanse og kapasitet, enn ansatte med grunnskole eller bachelorgrad/høyere.

Vår analyse viser en sammenheng mellom sentralisering og handlingsrom for skjønn; lav grad av selvstendighet i arbeidsoppgaver og beslutninger innskrenker de ansattes handlingsrom for skjønn. Videre vises en sammenheng mellom formalisering og handlingsrom: ansattes

opplevelse av handlingsrom synes å øke når regler og prosedyrer danner klare rammer for deres arbeidsoppgaver og løsning av disse. At ansatte med lavere utdanning viste til en sterkere opplevelse av formalisering enn de med høyere utdanning ledet oss til spørsmålet om sammenhengen mellom kompetanse, formalisering og handlingsrom for skjønn. Ansatte med lavere utdanning kan tenkes å oppleve trygghet gjennom formelle og forhåndsbestemte regler og prosedyrer, mens ansatte med høyere utdanning kan tenkes å oppleve trygghet gjennom sin egen kompetanse. NAV-ansatte representerer mange ulike fag- og erfaringsbakgrunner, så det er grunn til å tro at også ansatte med høyere utdanning innenfor enkelte fagfelt kan oppleve formalisering som trygge rammer for sitt arbeid og derfor øker deres opplevelse av rom for skjønn. Samtidig drøfter forfatterne hvordan stor forekomst av formalisering kan fortrenge ansattes profesjonelle idealer og motivasjon til faglige skjønnsvurderinger av brukeres behov. For ansatte med høyere utdanning som innbefatter kunnskaper innenfor lovgivning og dokumentasjonskrav vil også formalisering utgjøre forutsigbare rammer for arbeidsutøvelsen.

NAV-ansatte har videre oppgitt å oppleve ganske høy grad av motivasjon, jobbtilfredshet, organisasjonstilhørighet og jobbutførelse. Dette antyder at de er motivert til å fremme NAVs samfunnsansvar og at de opplever sine arbeidsoppgaver som betydningsfulle for samfunnet og individene. Vi fremhever at ansatte som opplever handlingsrom for og etterspørsel av sin faglige/erfaringsbaserte kompetanse kan ha positiv innvirkning på kvaliteten i NAVs arbeid med arbeidsinkludering og økonomisk sikring.

5. Samlede drøftinger av arbeidspakkens forskningsspørsmål

5.1 NAV-ansattes egne beskrivelser av behov for handlingsrom - og forhold som påvirker deres handlingsrom

I sum har datamaterialet som er innhentet i denne arbeidspakken, gjennom intervjuer individuelt og i fokusgrupper, en spørreskjemaundersøkelse, samt studier av et utvalg vedtaksdokumenter, belyst ulike forhold som påvirker NAV-ansattes handlingsrom for å kunne komme frem til individuelt tilpassede løsninger innenfor arbeidsrettet bistand. Våre informanter, bestående av veiledere og ledere i NAV-kontor i Nord-Norge, har beskrevet og eksemplifisert ulike områder hvor de opplever behov for å kunne utøve individuelt skjønn i enkeltsaker for å kunne imøtekomme brukeres behov og sikre deres individuelle rettigheter. Samtidig har de reflektert over ulike forhold som representerer både muligheter og begrensninger i deres handlingsrom. Hvert av våre sju forskningsarbeider i denne arbeidspakken er basert på egne avgrensede problemstillinger. I denne delen drøftes arbeidspakkens mer overordnede forskningsspørsmål (skissert i rapportens del 2.1), med utgangspunkt i og eksempler fra våre forskningsarbeider.

5.1.1 De ansattes beskrivelser av idealer og utfordringer innenfor deres handlingsrom for skjønn

I arbeidet med vurdering av brukeres bistandsbehov har de intervjuede NAV-ansatte beskrevet idealer om målrettede, adekvate og forsvarlige kartleggings- og vurderingsprosesser, og utfordringer knyttet til tilstrekkelig tid til dette. De har fremhevet nødvendigheten av adekvate kartleggingsverktøy- og metoder, samt tilstrekkelig tid til å gjøre individuelle vurderinger og oppfølging. Informantene har også belyst nødvendigheten av at NAVs digitale løsninger må være utformet og egnet til å fange opp den enkelte brukers situasjon, ressurser og behov. I tillegg har de beskrevet behov for rutiner for brukerdeltakelse, slik at den enkelte brukers medvirkning blir reell og adekvat og dermed sikrer at behovsvurderingene blir et reelt hjelpemiddel for overgang til arbeid. Dette innebærer at behovsvurderinger bør sees som ferskvare, og derfor regelmessig bør evalueres og oppdateres i samarbeid med brukeren.

Innenfor arbeidsrettet bistand til målgruppene flyktninger og unge voksne illustrerer informantene at NAVs brukermøter med disse målgruppene, som beskrives som sårbare grupper i overgangsfaser, kan utgjøre en reell forskjell for den enkeltes suksess i å komme tilbake i skolegang eller komme i arbeid. Oppsummert har informantene tematisert at forhold som tidsressurser, kompetanse og tilgang til bistandsformer i og utenfor NAV påvirker deres handlingsrom i deres arbeid med disse målgruppene. I arbeidet med flyktninger fremholder de også språkutfordringer. Forhold som trekkes fram av informantene omfatter videre tid og kompetanse til sensitive kommunikasjonsformer og tålmodighet og langsiktig tenking for bygging av selvillit og forebygging av nye mestringstap. I tillegg fremholdes nødvendigheten av tid, kompetanse og systemer for at brukeres komplekse behov som utfordrer deres overgang til arbeid blir identifisert og adressert, også gjennom å bistå brukeren til kontakt med øvrige hjelpetjenester.

I arbeidet med vedtaksutforming og vedtaksbegrunnelser har informantene fremholdt idealer om å framvise vedtakenes rettslige grunnlag gjennom konkret og individuell bruk av lovgivning ved vedtaksfetting, og å gjennom å kunne informere brukerne om deres rettigheter og NAVs ansvar i den konkrete sak. Disse idealene beskrives å bli utfordret av nivået på egen juridiske kompetanse samt av rutiner og tid for informasjon til brukerne. Videre har informantene beskrevet idealer om at saker skal være tilstrekkelig opplyst, at søkeren skal være primærkilde for opplysninger om seg selv, og også få oppfylt sine partsrettigheter med tanke på informasjon og medvirkning. Disse idealer settes ifølge informantene under et visst press gjennom NAVs standarder, praksiser og digitale saksbehandlingsløsninger. Angående fremvisning av vedtakenes skjønsmessige vurderinger, illustrerer informantuttalelsene idealer om å synliggjøre at deres vurderinger har vært konkrete og individuelle, en motsats av «synsing», og at de har vurdert hver sak opp mot hensiktsmessighet for brukeren. Samtidig beskrives hvordan idealene utfordres av blant annet forhåndsbestemte standarder og prosedyrer, samt av hvorvidt den som saksbehandler saken har vedtaksmyndighet eller ikke.

Angående kompetanse og kompetansebehov innenfor NAVs arbeidsinkluderingsinnsats, illustrerer informantuttalelser hvordan NAV-ansattes handlingsrom påvirkes av hvorvidt og hvordan NAV etterspør og tar i bruk den enkelte ansattes kompetanse. Informanter har beskrevet hvordan NAV- kontorene består av ansatte med et stort mangfold av fag- og erfaringsbakgrunner, samtidig som noen informanter fremholder at den enkeltes faglige bakgrunn og kompetanse ikke i særlig grad tas i bruk, at «alle skal gjøre det samme» og at arbeidsoppgavene ikke fremstår som «profesjonsrettede» (informantsitater). Imidlertid fremhever informantene at den enkelte NAV-ansatte må inneha adekvat kompetanse til å møte den enkelte brukers situasjon og ofte komplekse problemer som hindrer deres overgang til arbeid. Her fremheves behovet for at de NAV-ansatte må ha kunnskaper om årsaker til og virkninger av å stå utenfor arbeidslivet, kommunikasjons- og relasjonsferdigheter, samt personlig engasjement i arbeidet.

Angående NAVs samarbeid med andre aktører innenfor arbeidsrettet bistand, har ansatte gjennom intervjuer fremhevet idealer om å samarbeide med det lokale arbeidsmarked og med andre velferdsinstanser som eksempelvis helse- og omsorgstjeneste, barneverntjeneste og flyktningetjeneste. Samarbeid med arbeidsmarkedet ble beskrevet å gi tilgang til arbeidsplasser som kan formidles arbeidssøkende, men også til arbeidsplasser som kan fungere som plattform for adekvat avklaring og oppfølging for brukere med større behov. Samarbeid med andre velferdsinstanser ble beskrevet som nødvendig i arbeidsrettet oppfølging av brukere som mottar eller trenger bistand fra flere instanser, grunnet helsemessige eller sosiale problemer som kan utgjøre hindringer for den enkeltes muligheter for overgang til arbeid.

Vår spørreundersøkelse angående forutsetninger for skjønsmessig handlingsrom i NAVs arbeidsrettede bistand antyder at lav grad av mulighet for selvstendighet i arbeidsoppgaver og beslutninger innskrenker dette handlingsrommet. Samtidig antyder undersøkelsen at opplevelse av handlingsrom synes å utvides når regler og prosedyrer fungerer som rammer for løsning av

arbeidsoppgaver. Deltakerne i spørreundersøkelsen har også scoret forhold som egen motivasjon, jobbtilfredshet, organisasjonstilhørighet og jobbutførelse ganske høyt.

5.1.2 Påvirkning gjennom velferdspolitiske føringer og prioriteringer

Gjennom sin rolle som informanter i denne studien har NAV-ansatte på veileder – og ledernivå beskrevet, eksemplifisert og reflektert over ulike faglige idealer i sitt arbeid, angående hvordan de kan mest mulig hensiktsmessig bistand til den enkelte bruker. De har fremhevet idealer om målrettethet og brukerinvolvering, samt relevans og forsvarlighet i deres kartleggings- og vurderingsprosesser, oppfølgings- og bistandsarbeid, aktivitetstilbud samt saksbehandlingsprosesser og vedtaksbegrunnelser. Videre har de fremhevet idealer om målrettet tverretatlig og tverrprofesjonelt samarbeid rundt brukergrupper og enkeltbrukere, samt samarbeid med arbeidsmarkedet. Samtidig har de illustrert hvordan deres idealer og handlingsrom påvirkes og utfordres av ulike velferdspolitiske føringer og prioriteringer.

Tidsressurser, arbeidsmetoder og kompetanse er tre faktorer som trekkes fram når informantene beskriver utfordringer knyttet til kartleggings- og vurderingsprosesser, både ved første vurdering av bistandsbehov, ved valg av arbeidsrettede aktiviteter og ved utforming av vedtaksbegrunnelser. De har blant annet beskrevet hvordan NAVs digitale løsninger kan begrense deres mulighet til å fange opp brukeres reelle bistandsbehov, og at forhåndsskrevne standardformuleringer og –brev kan innskrenke deres egen forståelse og selvstendige bruk av lovgivning i sitt arbeid. I tillegg har undersøkelsen av NAVs begrunnelser av vedtak fremvist eksempler på at standardformuleringer kan tilsløre hvorvidt det som oppgis som faktaopplysninger stammer fra innhentede kilder, fra brukeren selv, fra NAVs fortolkninger eller fra forhåndsbestemte standarder. Angående kompetanse har informanter pekt på at selv om de som kollegium består av mange ulike fagbakgrunner, er det ikke nødvendigvis slik at deres særlige kompetanse etterspørres eller tas i bruk i deres daglige arbeid. Det kan føre til at NAV-kontorets bistand og kompetanse ikke tilpasses den enkelte brukers individuelle forutsetninger og behov.

Forhold som tidsressurser, metoder og kompetanse er gjenstand for velferdspolitiske føringer og prioriteringer. Arbeidsmengde pr. ansatt og tidsbruk til ulike arbeidsoppgaver handler naturlig nok om økonomiske prioriteringer, hvor økt digitalisering og standardisering fremmes som et viktig ledd i økonomisering og effektivisering av offentlige tjenester.

Arbeidslinja som politisk føring begrunnes i mål om flere i arbeid og færre på stønad, samtidig som borgerne også skal sikres sine rettigheter med tanke på et forsvarlig livsopphold gjennom ytelser. NAV-ansatte skal derfor håndtere en del krysspress, eksempelvis mellom aktivitetskrav som et individuelt betinget middel for å komme i arbeid eller et universelt krav for å oppbevare retten til økonomisk stønad, mellom egne faglige idealer og NAVs systemer, organisering og prioriteringer. Andre krysspress kan handle om forholdet mellom formålet om overgang til arbeid og hensynet til individers egenskaper og behov, mellom formålet om økonomisk sikring gjennom tilståelse av ytelser og sanksjonering gjennom stans av ytelser. Hvor tjenestemottakere er forsørgere, berøres også barns individuelle menneskerettslige krav på en forsvarlig

levestandard. Et ytterligere eksempel på krysspess er synliggjort gjennom datamaterialets beskrivelser av saksbehandling fram mot vedtak om ytelse, hvor både vedtak m/begrunnelser og informantuttalelser antyder at NAVs standardiserte dataløsninger virker begrensende på de ansattes rom for faglig og juridisk skjønnsutøvelse i deres saksbehandlingsprosesser.

5.1.3 Påvirkning gjennom velferdslovgivningens utforming

Hvorvidt og hvordan formålene som er skissert i de lover som forvaltes av NAV oppnås, påvirkes også av hvordan de ulike bestemmelser i loven er utformet. Dette omhandler både lovbestemmelers ordlyd, og hvorvidt bestemmelser har et universelt eller et individuelt fokus. Lovers ordlyd skal dekke hvilken handling/beslutning som kan treffes, hvilke kriterier som må være oppfylt for handlingen/beslutningen, hvem som har myndighet til å treffe beslutningen, og hvilke saksbehandlingsregler som må følges.

Rettsanvenderne må tolke de enkelte lovbestemmelser, dvs. gjøre «overveielser av hva regelen går ut på» (Eckhoff 2001, s. 32). NAV-ansatte som behandler søknader om ytelse etter folketrygdloven eller sosialtjenesteloven må derfor tolke kriteriene for den enkelte ytelse, for å kunne fastlegge hvilke krav som må oppfylles for at brukeren skal ha krav på denne. Lovtolkingen og –anvendelsen må også ta hensyn til den enkelte lovs formål, som for NAVs vedkommende omfatter økonomisk sikring og å fremme overgang til arbeid. Det er ikke et særskilt krav om juridisk kompetanse for arbeid i NAV, noe som fordrer at ordlyd i de lover som forvaltes av instansen er så presis og avgrenset som mulig.

Gjennom forskningsarbeidene i denne arbeidspakken har det blitt framvist noen eksempler på uklarhet mellom NAV- lovens formålsbestemmelse om å «bidra til økonomisk og sosial trygghet og fremme overgang til arbeid» og ulike lovbestemmelser som forvaltes av instansen.

Et eksempel på slik uklarhet finnes i NAV-lovens regulering av NAVs ansvar for å avklare den enkelte brukers bistandsbehov. Lovens § 14a, 1. ledd omhandler brukerens bistandsbehov «for å komme i arbeid», under overskriften «Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan», mens lovens § 15, 2. ledd omhandler brukerens «helhetlige behov» under overskriften «Samarbeid med brukeren og individuell plan». Overskriften i § 15 framviser ikke at bestemmelsen inneholder en brukerrettighet til å få ens behov og bistandsbehov avklart og vurdert, slik overskriften i § 14a angående bistandsbehov for å komme i arbeid gjør. Som forvalter av både arbeidsmarkeds-, folketrygd-, og sosialtjenestelovgivning, har NAV ansvar for brukergrupper med stor variasjon av behov. Lovteknisk bør det derfor vurderes å samle NAVs plikt til å avklare og vurdere brukerens behov/bistandsbehov i en og samme bestemmelse, med en mer presis overskrift.

Et annet eksempel på slik uklarhet finnes i sosialtjenesteloven § 20a, 1. ledd: «Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år¹⁵, med mindre tungtveiende grunner taler mot det». Innføringen av slik universell aktivitetsplikt for en hel

¹⁵ Regjeringspartiet Høyre vedtok i september 2020 å gå inn for å utvide aktivitetsplikten til også å omfatte sosialhjelpsmottakere over 30 år.

aldersgruppe ble velferdspolitisk begrunnet med at dette i større grad ville fremme overgangen til arbeid, likevel inneholder ordlyden i den tilføyde § 20a ikke et krav om at slike aktiviteter skal være arbeidsrettede. En ordlyd som fremstiller at det «skal stilles vilkår om aktivitet» uten å fremvise hvilket formål aktivitetene skal ha, samt innhold og tidskrav til slike aktiviteter, er egnet til en instrumentell forståelse som en plikt som «bare må gjennomføres» av brukeren for at han/hun skal innvilges/beholde livsoppholdsstønad. I tillegg fordrer ordlyden at NAV på system- og individnivå forstår aktivitetsplikten i lys av sosialtjenestelovens formål om økonomisk sikring og overgang til arbeid, for å kunne komme fram til adekvate aktivitetskrav som fremmer disse formålene for den enkelte bruker. At brudd på aktivitetskrav kan sanksjoneres gjennom reduksjon i økonomisk stønad, medfører risiko for brukeres velferdstap og rettighetstap. Dette fordrer at NAV-ansatte både gis og tar i bruk handlingsrom til konkrete vurderinger ut fra forsvarlighetskravet i sosialtjenesteloven § 4, også ut fra borgernes menneskerettslige krav på økonomisk sikring. Her kan lovjusteringer på flere områder være hensiktsmessig for å sikre at brukerens grunnleggende rettigheter blir oppfylt i NAV, ut fra formålsbestemmelsene om overgang til arbeid og også om økonomisk og sosial trygghet.

Angående aktivitetspliktens plassering i sosialtjenesteloven § 20 a, så er plasseringen på den ene side relevant da også aktivitetsplikten utgjør et vilkår for retten til økonomisk stønad. På den annen side ga § 20 allerede før lovendringen en *skjønnsmessig adgang* til å stille slike vilkår (tilleggsvilkår – ut over kriteriene i § 18), mens ny § 20a innebærer en hovedregel om et *summarisk og universelt krav* om slikt vilkår for alle sosialhjelpsmottakere under 30. En universell aktivitetsplikt utgjør dessuten et nytt og skjerpene tilleggs-kriterium for retten til stønad til livsopphold, likevel fremgår ikke dette tilleggs-kriteriet av lovkriteriene for økonomisk stønad i lovens § 18, men er konstruert som en ny § 20a tilknyttet eksisterende § 20 om adgangen til å knytte vilkår til økonomisk sosialhjelp. Lovmessig fremstår aktivitetsplikten som et obligatorisk kriterium for økonomisk sosialhjelp, og bør derfor vurderes fusjonert med øvrige obligatoriske kriterier i lovens § 18.

Angående aktivitetspliktens formål, bør også dette komme frem av lovgrunnlaget, slik at NAV får plikt og handlingsrom til å gjøre individuelle vurderinger av hvilke aktiviteter som skal pålegges den enkelte bruker for å oppnå formålet om overgang til arbeid. Det bør derfor vurderes inntatt i bestemmelsen at de utvalgte aktiviteter som skal pålegges skal være individuelt vurdert som *hensiktsmessige og arbeidsrettede* for den enkelte bruker, og at brukeren har fått *medvirket* i prosessen med å velge aktivitetene. Disse vurderingene bør fremgå særskilt av vedtaksbegrunnelsene, jfr. kravene til begrunnelser i forvaltningsloven § 25. Angående adgangen til å redusere eller kutte i økonomisk sosialhjelp ved manglende gjennomføring av pålagte aktivitetskrav er ikke adgangen ubegrenset, da sosialtjenesteloven § 4 krever at tjenester etter loven skal være forsvarlige. Kutt eller reduksjon i stønad innebærer en betydelig risiko for borgeres velferdstap og rettstap, og må derfor vurderes opp mot borgernes menneskerettslige krav på økonomisk sikring. En tilføyelse i lovbestemmelsen om at en sanksjonering gjennom reduksjon eller kutt i stønad ved manglende gjennomføring av

pålagt aktivitetskrav må være forsvarlig gjennom å sikre et minimum livsopphold for brukeren, vil kunne utgjøre et viktig bidrag til brukerens rettssikkerhet.

Et tredje eksempel på uklarhet mellom NAV-lovens formålsbestemmelse og enkeltbestemmelser kommer til syne i lovfesting av NAVs samarbeidsplikt med andre aktører for å kunne ivareta sitt samfunnsansvar. NAV-loven, som er felles for NAV-kontorenes statlige og kommunale partnere, inneholder ingen eksplisitt bestemmelse om samarbeidsplikt med andre aktører. Derimot pålegges plikt til «gjensidig bistand» mellom Arbeids- og velferdsetaten og «sosialtjenesten». Begrepet «gjensidig bistand» handler om samarbeid – men her avgrenset internt mellom den statlige delen og den kommunale delen av det enkelte NAV-kontoret. Begrepet «sosialtjenesten» henviser til at NAV kommune forvalter sosialtjenesteloven, som før NAV-reformens innføring av dette partnerskapet ble forvaltet av kommunenes sosialtjeneste.

NAV-kontorene som partnerskap pålegges ikke samarbeidsplikt med andre aktører i NAV-loven. Arbeidsmarkedsloven, som forvaltes av NAV stat, pålegger NAV å innhente informasjon fra arbeidsmarkedet og bistå arbeidsgivere med å skaffe arbeidskraft. Sosialtjenesteloven, som forvaltes av NAV kommune, inneholder ingen bestemmelser om samarbeidsplikt med arbeidsgivere. NAV-loven inneholder heller ikke bestemmelser om samarbeidsplikt med andre offentlige instanser, mens sosialtjenesteloven, som forvaltes av NAV kommune, pålegger kommunen slik samarbeidsplikt. NAVs ansvar for å fremme økonomisk trygghet og overgang til arbeid gjelder både statlig og kommunal del av NAV-kontorene, jfr. NAV-loven § 1. For å tydeliggjøre NAVs helhetlige ansvar for å samarbeide både internt mellom statlig og kommunal del av hvert NAV-kontor, og eksternt med aktører som arbeidsgivere og relevante forvaltningsorganer/velferdstjenester, bør lovbestemmelser om NAVs samarbeidsplikt med ulike aktører harmoniseres og samles i den felles NAV-loven.

Et fjerde og siste eksempel omhandler NAVs plikt til å samarbeide med den enkelte brukeren. NAV-loven § 15, 2. ledd pålegger slikt samarbeid «så langt som mulig», uten å beskrive hvilke forhold eller situasjoner som kan defineres som «ikke mulig» for samarbeid og hvem som kan avgjøre at samarbeid er umulig. NAVs formålsbestemmelse om arbeidsinkludering og økonomisk sikring omhandler individuelle rettigheter, og en kan anta at brukerens egne opplevelser, perspektiver og motivasjon har betydelig innvirkning på hans/hennes muligheter og begrensninger samt bistandsbehov overfor NAV.

Disse eksempler illustrerer hvordan lovbestemmelers ordlyd kan være vage med tanke på hvilke formål de skal fremme. Videre illustreres eksempler på mangelfull harmonisering av lovgivning som forvaltes av partnerskapet NAV. I tillegg problematiseres her hvordan NAV-ansatte må manøvrere mellom ulike lovverk når lovgivning som er eller bør være felles for NAVs om partnerskap ikke er samlet under den felles NAV-loven. Eksempelene illustrerer også hvordan presisjonsnivået i lovers ordlyd bør stå i forhold til graden av inngrep som hjemles i den enkelte bestemmelse. Retten til å få ens bistandsbehov vurdert av NAV omfatter også bistand for å oppnå økonomisk og sosial trygghet, noe som kan være tilslørt i dagens lovtekniske utforming hvor ordlyden under overskriften «Vurdering av behov for bistand [...]» peker på bistand «for å komme i arbeid» mens retten til øvrige bistandsbehovsvurderinger ligger

under en annen lovbestemmelse med overskriften «Samarbeid med brukeren [...]». Borgernes rett til økonomisk sikring utfordres når manglende gjennomføring av pålagte aktivitetskrav medfører sanksjoneringer gjennom kutt i ytelser, derfor bør kriteriene på disse områdene være så presise og avgrensede som mulig. Slik ordlyden i disse nevnte lovbestemmelser er nå, avhenger borgernes rettssikkerhet i stor grad av at den enkelte NAV-ansatte har tilstrekkelig juridisk kompetanse til å tolke de ulike lover som forvaltes av NAV, samt tilstrekkelig handlingsrom til å kunne anvende lovgivningen ut fra lovens formål.

5.1.4 Påvirkning gjennom NAVs interne instruksjoner og kulturer

Informantene i denne arbeidspakken har fra ulike perspektiver beskrevet hvordan deres idealer i egen tjenesteutøvelse også påvirkes av NAV- relaterte forhold på ulike nivåer.

Informantuttalelser fremhever idealer om å følge «lover og regler» og «vårt regelverk», men tilkjenner samtidig at det kan fremstå som uklart hvilke regler som er de reelt styrende. Eksempler på det er uttalelser om interne retningslinjer, kollegers fortolkninger og råd innenfor saksområder og/eller enkeltsaker, som nevnt over, at «her på kontoret gjør vi det sånn», «her innvilger vi ikke til slike utgifter» samt «beskjeder fra oven» (informantsitater).

Informantene beskriver også hvordan deres idealer om forsvarlig tjenesteutøvelse utfordres av flere forhold. Spesielt fremhever informanter hvordan tidspress, «alt for mange saker på benken», «telleanter» og «målstyring», samt «datasystemet» og «standardtekster» (informantsitater) i betydelig grad begrenser deres mulighet for å gjøre arbeidet så grundig som de selv opplever som faglig forsvarlig. De NAV-ansattes nærhet til beslutninger berøres også av informantene, eksempelvis når de må forholde seg til «beskjeder fra oven», og når de opplyser å være ekstra nøye med vedtaksbegrunnelsene når de kun har innstillingsrett i saker og de formelle vedtakene skal treffes av overordnede. Deres uttalelser omhandler også prosedyrer for lovtolkning og lovanvendelse, og disse prosesser påvirkes av NAVs interne instruksjoner og retningslinjer på system- og lokalnivå. Her berøres hierarkiet mellom lovgivning og forvaltningsmessige/organinterne instruksjoner. Grunnloven stadfester at myndigheters inngrep overfor den enkelte må ha hjemmel i lov, og at loven skal være lik for alle (§§ 113 og 98). Sikring av disse rettigheter fordrer at den enkelte tjenesteutøver gis – og tar i bruk – et handlingsrom for å anvende lovgivningen aktivt i sitt brukerrettede arbeid, og til å beholde et brukerrettighetsperspektiv også innenfor NAVs interne systemer, kulturer og instruksjoner.

5.1.5 Påvirkning gjennom de ansattes faglige kompetanse, idealer og handlingsrom

Informantenes beskrevne idealer om grundighet, samt om tilpasset, helhetlig og adekvat bistand, fordrer også relevant og tilstrekkelig kompetanse på flere områder. NAV fremhever på sine nettsider¹⁶ at de har et mangfold blant sine medarbeidere, og at mange utdannelser er aktuelle, men beskriver ikke hvordan det enkelte NAV-kontor skal rigge seg for å utnytte mangfoldet til målrettet og adekvat tjenesteutøvelse. Informantene knytter kompetansebehov

¹⁶ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/sok-jobb-i-nav/nav-som-arbeidsgiver>

særlig til sitt arbeid med brukere som har sammensatte problemer og behov, men viser også til at de ikke opplever at NAV tar deres ulike kompetanseområder i bruk, og at deres handlingsrom for bruk av kompetanse innskrenkes av NAVs digitale løsninger. Informantene beskriver behov for både faglige kunnskaper og profesjonelle ferdigheter i møtet med NAVs «systemer», og i tillegg personlig kompetanse i møtet med den enkelte bruker.

Grunnloven slår fast at alle er like for loven, noe som innebærer både at ingen skal utsettes for diskriminering, og at tjenester skal tilpasses den enkeltes behov for å kunne sikre den enkeltes rettigheter. Heri ligger også et behov for at hver ansatt gis handlingsrom for faglig utvikling, integritet og påvirkning, samtidig som det gis felles føringer og prosedyrer som skal sikre at brukere ikke diskrimineres på grunnlag av ansattes ulike kompetanseområder og –nivåer. At NAV utvikler tydelige strategier på hvordan hvert NAV-kontor skal rigges for å sikre adekvat kompetanse for oppfyllelse av NAVs samfunnsoppdrag og brukernes rettigheter, fremstår derfor som sentralt.

5.2 Ansattes handlingsrom for individuelt skjønn – implikasjoner for NAVs oppfyllelse av sitt samfunnsmandat

NAVs samfunnsmandat omfatter å sikre samfunnsinteresser med tanke på høy arbeidsdeltakelse og egenforsørging, samt å sikre grunnleggende og individuelle menneskerettigheter som bistand til arbeidsinkludering, økonomisk og sosial trygghet gjennom tilgang til ytelser, og reell likebehandling gjennom individuelt betingede bistandsformer. Gjennom arbeidspakkens forskningsarbeider har ulike påvirkningsfaktorer for NAV-ansattes handlingsrom blitt undersøkt, og arbeidene har fremvist hvordan de ulike delene av samfunnsmandatet både kan fremmes og hemmes gjennom NAV-ansattes handlingsrom for individuelt skjønn i deres brukerrettede arbeid.

Informantene har gitt ulike beskrivelser på at deres handlingsrom påvirkes av faglige idealer om at deres tjenesteutøvelse skal være i tråd med lovgivning, samt være egnet til å oppnå NAVs formål og sikre brukerens interesser, behov og rettigheter. Samtidig har de beskrevet hvordan deres idealer påvirkes og også innskrenkes av forhold som målstyring og resultatorientering, politiske prioriteringer, digitale løsninger, tidsressurser, kompetanse samt interne instruksjoner og kulturer på ulike nivåer. NAV-ansattes handlingsrom for skjønn omfatter å behandle hver bruker individuelt, gjøre seg tilstrekkelig kjent med brukerens ressurser, utfordringer og behov, utøve faglige og etiske vurderinger av hvordan NAV skal møte den enkelte brukerens situasjon, og bruke lovgivningen som ramme for handlinger og beslutninger, samt saksbehandlingen knyttet til vedtaksutforming. Beslutninger fattet ut fra forhåndsbestemte og/eller universelle prosedyrer, uten tilstrekkelig tid og rom for kommunikasjon med brukeren og uten forsvarlige faglige, etiske og juridiske vurderinger, utgjør en risiko for at NAVs innsats blir for lite målrettet eller at brukeren ikke får bistand han/hun har rettskrav på. Slike beslutninger utgjør og en risiko for kontraproduktive beslutninger overfor brukere, noe som kan innebære velferdstap.

5.3 Tilrettelegging av handlingsrom for at NAVs ansatte kan yte hensiktsmessige og tilpassede tjenester til brukere med ulike bistandsbehov

5.3.1 Felles forståelser av NAVs ansvarsområder og brukerens rettigheter

Som drøftet under del 5.1.3, kan lovgivningens utforming være egnet til å påvirke NAV-ansattes handlingsrom. Informantene har beskrevet faglige idealer om at deres tjenesteutøvelse skal fremme NAVs formålsbestemmelser og øvrig lovgivning, men at det kan være uklart hvilke regler som gjelder når de også påvirkes av interne instruksjoner, retningslinjer og kulturer. Dette illustrerer et behov for avklaringer og felles forståelse av den lovgivningen som regulerer NAVs ansvarsområder og brukerens rettigheter.

På systemnivå – lovgivning – kan en løfte fram at de ulike lovbestemmelers innhold, kriterier og rekkevidde bør utformes på en måte som fremmer NAVs formålsbestemmelser. Eksempler som er framvist i rapportens del 5.1.3 er at brukerens rett til å få sitt bistandsbehov vurdert med fordel kan samles i en lovbestemmelse i stedet for å være splittet mellom brukerens behov knyttet til å komme i arbeid og brukerens helhetlige behov, samt at lovbestemmelsen som pålegger aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 bør spesifiseres til å gjelde arbeidsfremmende aktivitet tilpasset den enkelte bruker, at eventuell sanksjonering gjennom kutt i stønad skal vurderes konkret ut fra lovens forsvarlighetskrav.

NAV-reformens organisering av et partnerskap mellom statlig forvaltning av arbeidsmarkeds- og trygdepolitikken og kommunal forvaltning av sosiale tjenester har medført at NAV-kontorets to partnere reguleres av både felles og adskilt lovgivning. Arbeidsmarkedsloven og folketrygdloven er under statlig ansvar mens sosialtjenesteloven er under kommunalt ansvar. NAV-loven inneholder både felles lovgivning og lovgivning spesifisert for stat eller kommune, mens forvaltningsloven med sine saksbehandlingsregler gjelder uavhengig av hvilken lov den enkelte sak sorterer inn under. Ett eksempel på at lovgivningen som forvaltes av NAV kan være vanskelig tilgjengelig er kommet fram i undersøkelsen av NAVs plikt til å samarbeide med andre aktører, hvor samarbeidsplikt og forebyggingsansvar fremstår ulikt i lovverk som forvaltes av henholdsvis stat og kommune. Det løftes derfor frem at ansvarsområder som bør ligge på NAV som partnerskap bør harmoniseres og samles under den felles NAV-loven.

På lokalnivå - NAV-kontorene – har forskningsarbeidene fremvist nødvendigheten av hensiktsmessige prosedyrer, metoder og kompetanse i brukerrettet arbeid, herunder kartlegginger og vurderinger, brukersamarbeid, arbeidsrettet oppfølging, helhetlig individuell bistand samt vedtaksfetting og -begrunnelser. Forsvarlig skjønnsutøvelse er en viktig forutsetning for å ivareta borgernes rettssikkerhet i makt-/avmaktsforholdet mellom NAV og den enkelte bruker. Gjennom arbeidspakkens ulike forskningsarbeider har vi drøftet ulike krysspress mellom NAV-ansattes idealer om lovmessighet, rettsikkerhet, formålstjenlighet, likebehandling ut fra loven, forsvarlighet og individuelle helhetsvurderinger – og påvirkningsfaktorer knyttet til NAVs organisering, struktur og ledelse, politiske føringer,

ressurstilgang til personale og økonomi, samt egen kompetanse. I tillegg kan lovgivningen i seg selv være vag eller tvetydig. Når forvaltningsorganer, her NAV, rekrutterer vidt på og tvers av ulike fagbakgrunner, kan dette gjøre bildet enda mer kompleks for den enkelte profesjonsutøver. I sum illustrerer dette hensiktsmessigheten av felles avklaringer av hvordan brukeres lovmessige rettigheter skal sikres når det kan oppstå ulike krysspress mellom idealene om lovmessighet, likebehandling og forsvarlighet på den ene side, og NAVs organisering, standarder og digitale løsninger på den annen side.

5.3.2 Sikring av adekvat kompetanse til NAVs ulike arbeidsfelt og brukergrupper

Arbeidspakkens ulike forskningsarbeider har illustrert hvordan NAVs brukergrupper utgjør mennesker med ulike ressurser, utfordringer og behov, hvor noens vei mot arbeidsinkludering kan være atskillig mer utfordrende enn andres. Videre har arbeidene fremvist hvordan brukeres rettigheter både kan fremmes og hemmes gjennom NAVs lovgivning, organisering og prosedyrer, men også av NAV-ansattes kompetanse.

«I NAV- kontorene jobber sosionomer, samfunnsvitere, jurister, humanister, økonomer, pedagoger og andre med universitets- eller høyskolebakgrunn» (NAV.no 2019¹⁷). NAV representerer slik at mangfold av fag- og erfaringsbakgrunner, noe også informantene i denne arbeidspakken beskriver på sine respektive NAV-kontor. Samtidig har informanter beskrevet at de ikke opplever at deres særlige kompetanse etterspørres eller tas i bruk sett i forhold til særskilte arbeidsoppgaver eller målgrupper. Ut fra dette har vi drøftet hvordan NAV- kontorene kan utvikle samlet og tverrprofesjonell kompetanse innenfor arbeidsinkludering, gjennom målrettet rekruttering, organisering av faste og fleksible team, og gjennom handlingsrom hvor ansattes kunnskaper og ferdigheter etterspørres og tas i bruk. Angående målrettet rekruttering og verdien av ulike fagkunnskaper, har vi ut fra brukeres rettigheter og tidvis komplekse utfordringer og behov, fremhevet betydningen av ansatte med profesjonsutdanninger, grunnet disses kombinasjonen av teoretiske kunnskaper, ferdighetstrening, kritisk refleksjon og veiledet praksisgjennomføring. Videre har vi fremhevet at NAVs interne opplæring og standardprosedyrer ikke kan erstatte forsvarlig og kompetent faglig skjønnsutøvelse. NAV-kontorene yter tjeneste til regioner, kommuner og lokalsamfunn med ulik infrastruktur og ulike kjennetegn, rekruttering ved det enkelte NAV-kontor kan derfor også tilpasses de lokale ressurser, utfordringer og behov.

Videre har forskningsarbeidene framvist ulike eksempler på at brukeres rettssikkerhet fordrer tilstrekkelig juridisk kompetanse hos den enkelte medarbeider. Juridisk kompetanse omhandler både å kunne identifisere hvilke(n) lovbestemmelse(r) som har relevans og betydning i det enkelte saksforhold, fortolke den enkelte lovbestemmelse for å forstå dens formål, innhold og

¹⁷ https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/sok-jobb-i-nav/nav-som-arbeidsgiver/utdanning-og-profesjoner-i-nav_kap

rekkevidde, og å anvende lovbestemmelse(e) i et konkret saksforhold med tanke på både bistandsformer og saksbehandlingsprosesser. På forvaltnings- og lokalnivå bør det derfor sikres juridisk kompetanse som kan bistå kolleger generelt, men også sikres at den enkelte medarbeider har den nødvendige juridiske kompetanse innenfor de saksområder vedkommende skal arbeide. Mens noen NAV-ansattes utdanningsløp har inneholdt lovgivning, rettsanvendelse og forvaltning, har andres ikke. Prioritering av kompetanseutvikling innenfor lovtolkning og lovanvendelse, også med oppmerksomhet på menneskerettigheter som skal sikres gjennom NAVs tjenesteutøvelse, kan derfor utgjøre et viktig bidrag for brukeres rettssikkerhet.

Angående oppfylging av NAVs samfunnsansvar har datamateriale, analyser og drøftinger illustrert behov for sammensatt tverrprofesjonell kompetanse blant NAVs ansatte, med kunnskaper og ferdigheter på både individ- og systemnivå. På individnivå fordres faglige, juridiske og etiske kunnskaper og ferdigheter som verktøy for å treffe forsvarlige beslutninger. På systemnivå fremmes betydningen av evne til å gjenkjenne ulike forhold som kan påvirke beslutningsprosesser, slik at NAV-ansatte kan identifisere, og eventuelt motvirke at brukeres individuelle rettigheter innskrenkes gjennom NAVs interne systemer og instruksjoner.

I det enkelte NAV- kontor kan kompetanse både tilegnes og utveksles. Terum og Sadeghi (2019, s. 16) fremhever betydningen av opplæring, tilrettelegging og fokus på læring, som i kombinasjon med medarbeideres kompetanse gjennom utdanning kan fremme adekvat kompetanse blant NAVs medarbeidere. NAV kommuniserer på sine nettsider¹⁸ at nyansatte skal gjennomføre tre parallelle opplæringsløp i løpet av det første halvåret, og at NAV er opptatt av kontinuerlig kompetanseutvikling og praksisnær, erfaringsbasert læring. Denne studien antyder at forskningsbaserte kurs og kompetansehevingstiltak kan være relevante på følgende områder (listen er ikke uttømmende og heller ikke i prioritert rekkefølge):

- Utenforskap til utdanning og arbeidsliv for ulike grupper i samfunnet. (Eksempelvis: årsaker og konsekvenser, sammenhengen og påvirkningen mellom utenforskap og sosiale problemer, sosiale problemer og helseproblemer, sosiale problemer og utenforskap samt mellom sosiale problemer og manglende mestring.
- Arbeidsinkludering; hvilke innsatsformer fungerer, hvorfor og hvordan? (Eksempelvis: prioriteringer, aktiviteter, ytelser, bistandsformer, samarbeid med arbeidsliv og med andre velferdstjenester)
- Hvordan fremme– og balansere – samfunnets behov for høy arbeidsdeltakelse og individets behov for arbeid og økonomisk sikring gjennom NAVs samfunnsansvar og arbeidsmåter.
- Arbeidsmarkedets og lokalsamfunnets muligheter og utfordringer. NAV- ansattes arbeidsmarkedskompetanse som ferskvare og i stadig utvikling (eksempelvis gjennom digitalisering, mobilitet og urbanisering).

¹⁸ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/sok-jobb-i-nav/nav-som-arbeidsgiver>

- Forsvarlige saksbehandlingsprosesser (Eksempelvis: Utredninger tilstrekkelig for å identifisere den enkelte brukers reelle ressurser og behov, menneskerettigheters betydning for rettsanvendelse. lovforståelse og lovanvendelse, juridiske, faglige og etiske vurderinger, formålstjenlig og adekvat brukersamarbeid, samt vedtaks- og begrunnelsesutforming.
- Prosedyrer for sikring av adekvat brukerdeltakelse i de ulike prosesser.
- Veiledningskompetanse som sikrer forvaltningsmessig veiledningsplikt, herunder om brukerens rettslige posisjon og NAVs handlingsrom.
- Etisk praksis og kritisk refleksjon.
- Digitalisering av brukerrettet arbeid – sikring av brukerens rettigheter innenfor digitale løsninger.

Profesjonsutøvere i NAV arbeider i et praksisfelt med tidvis komplekse saksforhold, hvor brukere kan være tjenestemottakere fra flere instanser og NAVs beslutninger utgjør en stor velferdsmessig betydning for den enkelte og dens familie. Forsvarlige beslutninger for å nå målet om å bistå brukere, med sine ulike årsaker til og konsekvenser av utenforskap til arbeidsliv og samfunnsdeltakelse, fordrer tverrprofesjonell kompetanse. I denne arbeidspakken og i tilhørende publikasjoner har vi drøftet hvordan slik tverrprofesjonell kompetanse kan utvikles gjennom målrettet samarbeid og kompetanseutveksling mellom NAVs ansatte og mellom NAV og andre aktører som arbeidsmarkedet og velferdstjenester. Slik kompetanseutveksling kan gi samarbeidspartene mer treffsikker kompetanse innenfor utfordringene som kjennetegner ulike målgrupper. Økt kompetanse innenfor slike utfordringer kan også bidra til NAVs ansvar for deltakelse i forebyggende virksomhet, både gjennom forebyggende tiltak i lokalsamfunnet og videreformidling av lokalsamfunnets kjennetegn og utfordringer oppover i administrative og politiske instanser.

6. Referanseliste

- Aall, J. (2011). *Rettsstat og menneskerettigheter*. 3. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Arbeidsdepartementet (2011). Prop. 130L (2010-201). *Endringer i folketrygdloven*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2016). Meld. St. 33 (2015-2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2010). *Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV*. <https://www.NAV.no/Arbeid/attachment/269927>.
- Bay, A.H og Pedersen, A. W. (2015). En velferdsstat (bare) for middelklassen? Bay, A.H., Hagelund, A., og Hatland, A. (Red). *For mange på trygd? Velferdspolitiske spenninger*. Cappelen Damm Akademisk.
- Bernt, J.F. og Doublet, D.R. (1998). *Vitenskapsfilosofi for jurister*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bråthen, M. (2020). Nav-veilederes dilemmaer i oppfølgingen av personer med psykiske helseproblemer. Søkelys på arbeidslivet 01-02/2020.
DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2020-01-02-04>
- Eckhoff, T. (2001). *Rettskildelære*. 5. utg. (v/J.E. Helgesen). Oslo: Universitetsforlaget.
- Eckhoff, T. og Smith, E. (2018). *Forvaltningsrett*. 11. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eurofond. (2013). *Active inclusion of young people with disabilities or health problems*. Luxembourg: Publications office of the European Union.
- Fredman, S. (2016). Emerging from the Shadows: Substantive Equality and Article 14 of the European Convention on Human Rights. *Human Rights Law Review*.
DOI: <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngw001>
- Frøyland, K., Maximova-Mentzoni, T. og Fossestøl, K. (2016). Sosialt arbeid og oppfølging av utsatt ungdom i NAV. Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret. Sluttrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 15 prosjektområder. ISBN: 978-82-7609-367-4.
- Graver, H.P. (2015). *Alminnelig forvaltningsrett*. 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Halvorsen, K., Stjernø, S. og Øverbye, E. (2016). *Innføring i helse- og sosialpolitikk*. 6. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, H., Humerfelt, K., Kjellefond, A., Norheim, A. og Sommerseth, R. (2015). Faglig skjønn i utøvelse av profesjonelt helse- og sosialfaglig arbeid. Hanssen, H., Humerfelt, K., Kjellefond, A., Norheim, A. og Sommerseth, R. (red). *Faglig skjønn og brukervedvirkning*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kane, A.A. (2020). NAVs vurdering av brukernes bistandsbehov. Implikasjoner for brukernes rettssikkerhet. *Tidsskrift for velferdsforskning*. 1/2020. Oslo: Universitetsforlaget.
DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2020-01-03>
- Kane, A.A. (2018B). Forsvarlighetskravet i barneverntjenester. *Tidsskriftet Norges Barnevern*. 02-03/2018. Oslo: Universitetsforlaget.
DOI: <https://doi.org/10.18261/ISSN.1891-1838-2018-02-03-09>
- Kane, A.A. (2018A). NAVs begrunnelser av enkeltvedtak. *Tidsskrift for velferdsforskning*. 4/2018, s. 313-329. Oslo: Universitetsforlaget.
DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-04-03>

- Kane, A.A. og Köhler-Olsen. (2019). Lovgivning av betydning for arbeid og arbeidsinkludering. Glemmestad, H. og Kleppe, L.C. *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kane, A.A. og Köhler-Olsen, J. (2018). Governance of the young unemployed - a comparative study of the UK, Germany and Norway. *European Journal of Comparative Law and Governance* 2018, vol. 5 (4).
DOI: <https://doi.org/10.1163/22134514-00504002>
- Kane, A.A. og Köhler-Olsen, J. (2015). Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere – har lovgiveren funnet opp hjulet på nytt? *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og velferdsrett*. 4/2015, s. 262-291. Oslo: Gyldendal Rettsdata.
- Kane, A.A., Köhler-Olsen, J. og Reedtz, C. (2017). Aktivisering av unge sosialhjelpsmottakere – forutsetninger for å sikre overgangen til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning*. 2/2017, s. 117-133. Oslo: Universitetsforlaget.
DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2017-02-02>
- Kjønstad, A., Syse, A. og Kjelland, M. (2017). *Velferdsrett I. Grunnleggende rettigheter, rettsikkerhet og tvang*. Oslo: Gyldendal Juridisk.
- Lindboe, K. (2012). *Barnevernrett*. 6. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Malterud, K. (2012). *Fokusgrupper som forskningsmetode for medisin og helsefag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Oterholm, I. og Paulsen, V. (2018). Young people and social workers' experience of differences between child welfare services and social services. *Nordic Social Work Research*. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2018.1450283>
- Riis-Johansen, M.O., Halvorsen, K., Andenæs, E. og Hammerstad, G.T. (2108). Interaksjon med brukere i NAV. *Tidsskrift for velferdsforskning* 03/2018. Oslo: Universitetsforlaget. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-03-03>
- Røhnebæk, M. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for velferdsforskning* 04/2016. Oslo: Universitetsforlaget.
DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01>
- Skoghøy, J.E.A. (2019). *Retten og rettsanvendelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Terum, L.I. og Sadeghi, T. (2019). Medarbeidernes kompetanse ved NAV- kontorene. Endringer i utdanningsbakgrunn, læring på arbeidsplassen og kompetanse, 2011-2018. *Skriftserie 2019 nr. 6*. Oslo: OsloMet Storbyuniversitetet.
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 3. utg. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Widding-Havnerås, T. (2016). Unge voksne som verken er i arbeid eller utdanning: en registerbasert studie, 1993 – 2009). *Søkelys på arbeidslivet* 04/20167 (vol 33).
DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-04-05>

