



Navs vurdering av brukeres bistandsbehov

– *Rettsikkerhet ved overgang til arbeid*

Labour- and Welfare Services' (NAV) Assessments of Service Users' Assistance Needs

– *Legal Justice within Work Inclusion*

Aina Aune Kane

Dosent, Institutt for barnevern og sosialt arbeid, Norges arktiske universitet

aina.a.kane@uit.no

Sammendrag

Ut fra Navs samfunnsmandat om å fremme arbeidsinkludering for brukere med ulike ressurser og behov har jeg undersøkt hvordan Nav-ansatte erfarer sitt arbeid med å fatte vedtak om brukernes bistandsbehov. Jeg har drøftet hvordan rettsriktig vedtak fordrer en tilstrekkelig kartlegging, hvordan kvaliteten i beslutningsgrunnlaget fremmes gjennom brukerens deltakelse, samt hvordan brukernes bistandsbehov kan omhandle mer enn arbeidsrettet bistand. Undersøkelsen synliggjør hvordan brukeres overgang til arbeid også kan fordra at Nav identifiserer og adresserer deres sosiale problemer i vid forstand.

Nøkkelord

Rettsikkerhet, behovsvurdering, Nav-loven § 14a, brukerinvolvering, arbeidsrettet bistand

Abstract

Based on Nav's mandate of promoting work inclusion for clients with different resources and needs, I have examined how Nav employees experience their work with assessments of clients' assistance needs, and how this can affect the legal security of their users. I have discussed how decisions concerning a client's assistance needs require proper assessments, how the quality of decisions is promoted through the client's participation, and how the clients' assistance needs can exceed work-related assistance. The research work also shows how clients' transition into employment requires Nav identifying and addressing their social problems in a wider sense.

Keywords

Legal security, needs assessments, client involvement, work inclusion

Innledning

I denne artikkelen retter jeg søkelyset mot Navs kartlegging og vurdering av brukeres bistandsbehov for å komme i arbeid.

Myndighetene plikter å tilrettelegge for at borgerne skal kunne forsørge seg selv gjennom arbeid (Grunnloven, 1814, § 110). Arbeids- og velferdsforvaltningens (Nav) ansvar for å fremme brukeres overgang til arbeid er nedfelt i de formålsbestemmelser som forvaltes

av instansen (folketrygdloven, 1997, § 1-1, Nav-loven, 2006, § 1, sosialtjenesteloven, 2009, § 1). Navs brukere utgjør enkeltpersoner med et bredt spekter av behov grunnet inntekstap/-mangel og helsemessige og sosiale problemer, og derfor har instansens vurderinger og beslutninger stor velferdsmessig og rettssikkerhetsmessig betydning for den enkelte. Navs arbeidsrettede innsats skal være tilpasset den enkeltes evne til å kunne møte arbeidslivets krav og forventninger (Arbeids- og sosialdepartementet, 2007). Ulike forskningsrapporter fremviser imidlertid ulike utfordringer tilknyttet Navs tjenesteutøvelse.

I Probas undersøkelse (2012) fant forskerne en del utfordringer tilknyttet sikring av brukernes medvirkning, vektlegging av brukernes ressurser og kartlegging i arbeidsevnevurderinger. Aasheim (2018, s. 255) drøfter hvordan fokuset på aktivitet og dokumentasjon synes sterkere enn fokuset på brukerrettet oppfølging, og at systemene for dokumentasjonsarbeid etterspør slik oppfølging «i atskillig mindre grad». Røhnebæk (2016) har i sin undersøkelse av Navs digitaliserings- og individualiseringsprosesser i brukerrettet arbeid funnet at de ansattes handlingsrom til individuelle prioriteringer har blitt begrenset av deres «digitale» arbeidshverdag, spesielt der ledelsen anvender teknologien som styrings- og kontrollverktøy overfor de ansatte. I en undersøkelse av Terum og Jessen (2015) fremgår det at Nav-veilederne opplever sitt arbeid med brukere som arbeids- og styringsrettet i langt større grad enn bruker- og forhandlingsrettet, og forfatterne etterspør dialog og forhandlinger som styringsstrategi ved Nav-kontorene. Øversveen og Forseth (2018, s. 19) beskriver at samtlige brukere i deres undersøkelse på ulike måter hadde opplevd å «ikke bli hørt i systemet» i Nav. I en undersøkelse av Navs begrunnelser av enkeltvedtak fremholder Kane (2018) at veilederne står i krysspress mellom idealer om brukernes rett til informasjon, medvirkning og kontradiksjon og Navs påkrevde standarder og praksiser, noe som øker risikoen for at vedtak ikke blir korrekte og formålstjenlige sett i forhold til brukernes konkrete behov.

Navs vurdering av den enkelte brukers bistandsbehov for å komme i arbeid konkluderes og formidles til brukeren i form av et skriftlig vedtak. Vedtaket kan endres dersom nye opplysninger tilsier det. Imidlertid kan det antas at brukeren oppfatter vedtakets innhold som endelig eller i alle fall sterkt førende for sin forståelse av hvilken bistand som kan forventes fra Nav. Ut fra problemstillingen «Navs vurdering av brukers bistandsbehov – implikasjoner for brukernes rettssikkerhet» er det derfor interessant å undersøke hvilke forhold som påvirker Nav-ansattes handlingsrom i dette arbeidet.

Navs ansvar for vurdering av brukernes bistandsbehov

Behovsvurdering

Nav-loven (2006, § 14a) fremholder:

Alle som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov.

I Arbeids- og velferdsdirektoratets utfyllende *Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV* (2010) beskrives det:

Behovsvurderingen er en første vurdering av hvilket bistandsbehov brukeren har for å komme i arbeid. Behovsvurderingen innebærer dermed også å identifisere brukere som kan ha behov for mer omfattende bistand som derved skal tilbys en arbeidsevnevurdering. (s. 8)

Nav-kontorets vurdering av brukerens bistandsbehov skal ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet (2010, s. 5–6) konkluderes i ett av fire forhåndsbestemte innsatsnivåer. De to første nivåene, *standardinnsats* og *situasjonsbestemt innsats*, omfatter brukere som anses å kunne komme i arbeid gjennom bruk av Navs generelle tjenester som arbeidsformidling og jobbsøking, eventuelt også kortvarige kvalifiserende aktiviteter for brukere som har behov for det. De to siste nivåene, *spesielt tilpasset innsats* og *varig tilpasset innsats*, fordrer at brukere har gjennomgått en fullstendig arbeidsevnevurdering som har konkludert med nedsatt arbeidsevne (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2010, s. 5–6). Begge sistnevnte kategorier er knyttet til medisinske forhold som kriterier for ytelser som arbeidsavklaringspenger og uføretrygd (Folketrygdloven, 1997, kap. 11 og 12). Videre i artikkelen avgrensers jeg mot arbeidsevnevurderinger og fokuserer på Navs første behovsvurderinger og vedtak om innsatsnivå.

Vedtak om behovsvurdering treffes av det lokale Nav-kontoret, og i retningslinjene fremheves det at alle Nav-ansatte som arbeider med brukeroppfølgning, skal kunne utrede bistandsbehov og fatte vedtak knyttet til dette. Vedtaket skal innebære en «systematisk og helhetlig vurdering av sine ressurser og bistandsbehov rettet mot arbeid» og beskrive brukerens nåtidssituasjon og mål samt nødvendige virkemidler (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2010, s. 3, 4 og 7).

Nav-kontoret skal avklare brukerens behov «tidligst mulig», og Navs tjenestetilbud skal «så langt som mulig utformes i samarbeid med brukeren» (Nav-loven, 2006, § 15, 2. ledd). Ordlyden «så langt som mulig» innebærer en begrenset rett til innflytelse i saken, uten at lovbestemmelsen beskriver hvilke forhold som eventuelt kan tilsi at medvirkning ikke er mulig, eller hvem som avgjør slik eventuell umulighet. Arbeids- og velferdsdirektoratet beskriver at behovsvurderingen skal bygge på de faktaopplysninger som fremgår av registrering i Navs datasystemer, og brukerens egne opplysninger. Videre presiserer direktoratet at brukerens mål «som hovedregel» skal komme frem i dialog mellom Nav-kontoret og brukeren, likevel slik at ved uenighet mellom Nav-kontoret og brukeren om hvilken innsats som er nødvendig, «skal det fattes et vedtak om hva Nav anser som riktig innsats» (2010, s. 8 og 26).

Saksbehandlingsregler

Navs vurderinger og beslutninger skal være hjemlet i lov og skal sikre borgernes krav på bistand til arbeid og egenforsørging og et forsvarlig livsopphold (Grunnloven, 1814, §§ 113 jf. 110). Med ansvar for velferdstjenester overfor brukergroupe som er i ulike utsatte situasjoner grunnet helsemessige og sosiale problemer, har Nav et særlig ansvar for å sikre enkeltpersoners rettsikkerhet. Rettsikkerhet innebærer at forvaltningens saksbehandling og avgjørelser skal være rettsriktige og sikre borgerne deres grunnleggende rettigheter. Borgerne skal beskyttes mot vilkårlighet fra myndighetenes side og skal sikres likhet for loven og rettferdighet. (Eckhoff & Smith, 2018; Graver, 2015; Kjønstad, Syse & Kjelland, 2017).

Rettsikkerhet innebærer at Navs utrednings- og beslutningsprosesser skal være forsvarlige, herunder med krav om hensynsfullhet og kontradiksjon samt opplysningers holdbarhet (Eckhoff & Smith, 2018). For å sikre Navs brukere retts sikre vedtak om bistandsbehov må disse baseres på relevante faktaopplysninger, lovgivningens ordlyd og konkrete vurderinger av hvorvidt den enkelte saks opplysninger faller inn under de gjeldende kriterier i lovgivningen (Kane, 2018). Forsvarlighet innebærer videre et krav om at forvaltningen vurderer de ulike deler av en sak og veier ulike momenter og hensyn mot hverandre (Graver, 2015). Videre fremholder forfatteren kravet om kontradiksjon ved at borgerne får tilstrekkelig innflytelse i egen sak. For at brukeren skal kunne sikres sin rett til kontradiksjon i Navs utrednings- og beslutningsprosess, må han/hun gis tilstrekkelig informasjon om sine rettigheter og muligheter samt Navs tjenestetilbud, jf. kravene i Nav-loven § 15, 1. ledd og forvaltnings-

loven § 11. Eckhoff og Smith (2014, s. 270) beskriver at selv om det kan forventes at parter selv til en viss grad bidrar til å inngi relevant informasjon i sin sak, må forvaltningen «ta hensyn til partens forutsetninger for å forstå hva som er relevant».

Forvaltningsloven (1967) § 17 pålegger Nav å «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Et rettsriktig og formålstjenlig vedtak om en brukers bistandsbehov fordrer derfor tilstrekkelig informasjon om brukeren og individuelle og konkrete vurderinger av brukerens reelle bistandsbehov for å komme i arbeid. Nav har som forvaltningsorgan et selvstendig ansvar for å fremskaffe den nødvendige informasjon, vurderingene skal være objektive, og det skal ikke gjøres «forhastede slutninger på grunnlag av et foreløpig materiale» (Kjønstad, Syse & Kjelland, 2017, s. 87). I sum har Nav et betydelig ansvar for at deres vedtak om brukerens behov er basert på tilstrekkelig kartlegging/utredning, grundige og avveide vurderinger og sikring av brukerens medvirkning i både utredning, vurdering og beslutning.

Et vedtak om behovsvurderinger etter Nav-loven § 14a representerer en avgjørelse som omhandler enkeltpersoners rettigheter og er derfor et *enkeltvedtak*, og i saksprosessen har brukeren som *part ulike partsrettigheter* etter forvaltningsloven, herunder retten til forhåndsvarsling, dokumentinnsyn, skriftlige og begrunnede enkeltvedtak og til å klage på vedtaket (forvaltningsloven, 1967, §§ 2, 16, 18 flg., 23–25 og 28).

Metode

For å besvare problemstillingen har jeg først klarlagt og avgrenset lovgivningen angående Navs ansvar for å utrede den enkelte brukers behov knyttet til arbeidsrettet bistand og til å besørge forsvarlig utredning og saksbehandling. Her har jeg tatt i bruk en rettsdogmatisk tilnærming, som innebærer å fastlegge gjeldende rett på et område (Bernt & Doublet, 1998, s. 13). Hensikten med en slik fremgangsmåte er å «systematisere og beskrive de rettsreglene som gjelder på et bestemt samfunnsområde på et gitt tidspunkt» (jf. Kjønstad, Syse & Kjelland, 2017, s. 76). Med denne hensikt har jeg studert og fortolket lovgivning som omhandler Navs plikter og brukernes rettigheter tilknyttet vurderinger av bistandsbehov. Lovtolkning beskrives av Boe (2012, s. 87) som å «klarlegge lovregelens innhold», og lovtolkningen skal gjøres i tråd med etablerte tolkningsprinsipper med formål om å komme frem til en rettslig akseptabel forståelse av rettsgrunnlaget (Eckhoff & Helgesen, 2001). Der hvor lovtekster ikke har vært klart avgrenset, har jeg derfor fortolket disse ved hjelp av øvrige rettskilder som lovforarbeider og retningslinjer samt juridisk litteratur.

For å få et innblikk i Nav-ansattes erfaringer med vurderinger av brukeres bistandsbehov har en medforsker og jeg gjennomført intervjuer ved tre Nav-kontorer i Nord-Norge. Vi innledet med individuelle intervjuer av sju veiledere ved ett kontor, og på bakgrunn av første analyse av disse gjennomførte vi deretter fokusgruppeintervjuer på alle tre kontorene. Fokusgruppeintervjuer beskrives av Krumsvik (2013, s. 141) som «eit meir eller mindre strukturert gruppeintervju», hvor «informantene representerer den populasjonen som studien fokuserer på». Vi rekrutterte informanter gjennom kontakt med det enkelte kontors ledelse, og medarbeiderne (i Nav: veiledere) ble valgt ut fra at de hadde ansvar for arbeidsrettet bistand. Nav beskriver på sine nettsider (Nav.no, 2018) at de i sin rekruttering av medarbeidere er «opptatt av mangfold», og at «[m]ange utdannelser fra universitet og høyskole er aktuelle». Våre informanter representerte derfor ulike utdanninger og bakgrunner, og de hadde ulik fartstid i Nav. Forskningsprosjektet er godkjent av NSD, og vi gjennomførte intervjuene i perioden høsten 2017–høsten 2018.

Av hensyn til maktforholdet mellom ledere og medarbeidere gjennomførte vi ved hvert av kontorene ett fokusgruppeintervju for ledere (to deltakere) og ett for veiledere (seks til åtte deltakere). Begge kjønn var representert i utvalget, dog med overvekt av kvinner. Ved hjelp av en delvis strukturert intervjuguide ba vi informantene beskrive og eksemplifisere sitt brukerrettede arbeid ut fra spørsmål som «Hvordan opplever du i praksis dine rammer for egen myndighetsutøvelse og skjønnsutøvelse?» og «Hva er de største utfordringene i ditt brukerrettede arbeid?» og oppfølgingsspørsmål som «Hva anser du som viktig når Nav skal vurdere en persons bistandsbehov etter Nav-loven § 14a?» og «Hva kjennetegner og eventuelt utfordrer ditt arbeid med de såkalte 14-a-vedtakene?» Intervjuene ble tatt opp digitalt og transkribert av en ekstern oppdragstaker. Da datamaterialet stammer fra ansatte ved tre Nav-kontorer i én landsdel, er ikke funn og drøftinger direkte generaliserbare. Men siden behovsvurderinger skjer ved alle landets Nav-kontorer, og de rettslige rammer rundt behovsvurderinger er de samme, kan funn og drøftinger ha overføringsverdi.

Thagaard (2012, s. 194) beskriver at utgangspunktet for tolkning av kvalitative data er «den forståelsen forskeren utvikler av hvordan personer forstår seg selv og sin livssituasjon», og hvordan forskeren «tolker dataene ut fra sitt faglige ståsted, og det kan gi grunnlag for et annet perspektiv». Kvale og Brinkmann (2015, s. 234) beskriver hvordan man gjennom meningsfortolkning «ut over det som direkte blir sagt» kan finne frem til ulike «meningsstrukturer og betydningsrelasjoner» i et datamateriale. Jeg har manuelt analysert det transkriberte materialet med hovedfokus på å finne slike meningsstrukturer om hva som påvirker de Nav-ansattes arbeid med vurdering av brukeres bistandsbehov. Gjennom min analyse har jeg identifisert tre temaer som særlig ble vektlagt av informantene fra de tre Nav-kontorene: 1) saksbehandlingsprosedyrer, 2) inkludering av brukerens egne perspektiver i vurderingen og 3) forståelse av «bistandsbehov». Disse temaene er knyttet til både kartleggings- og vurderingsfasen i forkant av vedtaksfattingen, så jeg presenterer datamaterialet ut fra disse to fasene. De tre fremhevede temaene drøftes dernest i lys av brukerens krav på rettsriktige, forsvarlige og formålstjenlige vedtak om bistandsbehov. I presentasjonen av datamaterialet vil sitater fra ledere og veiledere enten spesifiseres eller markeres med henholdsvis (L) og (V).

Navs arbeid med behovsvurderinger – belyst av medarbeiderne

Om kartlegging og informasjonsinnhenting

Hensikten med Navs vurdering av den enkelte brukers bistandsbehov er å kunne identifisere og adressere de behov den enkelte brukeren har for å kunne komme i arbeid.

Informantene fremviser ulike beskrivelser og refleksjoner rundt sitt kartleggingsarbeid. De fremhever idealer om grundighet, men særlig veilederne beskriver også ulike utfordringer knyttet til tidspress/arbeidsmengde, vansker med å fremskaffe informasjon fra brukerne og for lite informasjon til å kunne gjøre en individuell og konkret vurdering. En leder og to veiledere beskriver:

Kartlegginga ... den er helt avgjørende for at vi skal finne ut hva som er behovet og hvor vi skal sette trykket vårt (L).

Vi har hatt mye fokus på 14a-vedtaket. Vi fikk det ikke helt til. Det var mange uten vedtak og det var mange som bare ble satt i et vedtak (V).

Ok, du har altfor lite opplysninger til å vite at det blir rett ... Da ble det et kjapt 14a-vedtak, det kan være at det er feil. Mest sannsynlig er det fordi vi har hatt alt for liten tid til hvordan vi kan vite hva behovet er etter en samtale på telefonen og et møte (V).

Mens lederen her fremhever nødvendigheten av grundig kartlegging, antyder de to påfølgende veiledersitatene at Nav fatter noen vedtak uten nødvendig informasjon og vurdering i forkant, og at tiden ikke strekker til for nødvendig brukerinvolvering. Veilederne beskriver situasjonen fra et kollektivt «vi»-perspektiv, noe som kan tyde på en etablert praksis på Nav-kontoret eller deres konkrete avdeling. Samtidig fremhever både lederen og veilederne behovet for tilstrekkelige opplysninger. Dette tyder på et krysspress mellom ansattes profesjonelle idealer om grundighet i kartlegging og deres realiteter i form av tilstrekkelig tid til dette arbeidet.

Imidlertid forklarer noen informanter hvordan vedtaket om innsatsnivå ikke er helt konkluderende, og noen forklarer at de av eget initiativ går inn i saker og gjør nye vurderinger, selv om vedtak er fattet. To informanter resonnerer slik:

Kartlegginga vil fortsette. Vi får kanskje bare en bit av ungdommen på den første kartlegginga ... det kan ta tid før de åpner seg og kanskje forteller om andre utfordringer som de kanskje ikke forteller i det første møtet med NAV. (L)

Jeg tenker at de vedtakene burde hatt bare begrenset varighet, for da måtte det på en måte blitt en gjennomgang på nytt av din sak eller din situasjon. Så lenge det på en måte ikke er det så blir det bare gående. (V)

Mens lederen beskriver en praksis for at kartlegging av brukeren fortsetter etter det første vedtaket om bistandsbehov tolker jeg veilederen dit hen at noen slike vedtak vedvarer uten ny gjennomgang. Veilederen foreslår implisitt en endring i praksis og endog i lovteksten om at de første behovsvurderingene skal være tidsbegrenset for å sikre slik fortsatt kartlegging som lederen beskriver.

Andre utfordringer veilederne reflekterer over i tilknytning til sitt kartleggings- og vurderingsarbeid, handler om blant annet press for å nå måltall for antall vedtak, at vedtaket «må» fattes innen kort tid, samt at alle brukere skal plasseres innenfor de fire forhåndsbestemte innsatsnivåene. Et tema som fremheves av flere, handler om den økte digitaliseringen i Navs brukerrettede arbeid.

Mens noen veiledere problematiserer digitaliseringen generelt, for eksempel:

[...] Nav presser mer og mer elektroniske løsninger over på brukerne og kundene. Det gir utfordringer ... eldre, hemninger i forhold til ordblindhet, lese/skrivevansker. [...] Så det er de svake i samfunnet som blir spent enda lengre ned,

knytter noen veiledere det spesifikt til utredningen i forkant av behovsvurderinger, som:

Det starter med at du registrerer deg som arbeidssøker og svarer på en hel massevis av spørsmål. Og så vet jo vi som jobber på Nav at noen tar de spørsmålene alvorlig og bruker tid på å svare, og så er det noen som går fortest mulig gjennom det og setter kryss helt tilfeldig. Spørsmålene går på å kartlegge om du har hjelpebehov – hva trenger du hjelp til. Hvis du på en måte «nei dette går fint», så er du arbeidssøker og ferdig med det.

Du må faktisk trykke deg inn på de rette alternativene for å kunne registrere noe som helst. Han hadde ingen ord under kompetanse for han hadde ikke funnet den aktuelle stillinga han hadde hatt i forkant. Den ene stillingen han hadde hatt fantes ikke under kompetanse-ordene under «dittNav». Og han slet: «jeg har ikke hatt noe annen jobb. Det står ikke **, ikke sant? Så jeg får ikke skrevet det ned».

Noen informanter trekker frem fordeler med digitalisering, for eksempel fremholder en veileder:

Vi er jo lettere å nå med det nye systemet. Med «dittNav» kan de gi beskjeder og mobiler kan de fleste få nummeret til, de viser at trenger direkte kontakt med oss.

Mens den først siterte veilederen problematiserer hvordan brukere som ikke mestrer digitale løsninger, kommer til kort overfor Navs krav, antyder den andre at brukere som ikke mestrer konsentrert besvarelse ved å krysse av rett på standardiserte spørsmål, risikerer å bli satt i feil innsatsnivå og dermed bli stående uten bistand fra Nav. Den tredje fremviser også hvordan forhåndsbestemte svaralternativer uten muligheter for fritekst kan begrense informasjonsgivelse fra brukeren.

Informantene beskriver ulike eksempler på konsekvenser av feilaktige vedtak. Flere snakket om brukere som har blitt plassert i standard innsatsbehov ut fra at de antas å klare å skaffe seg jobb selv, men som etter lengre tid fortsatt er uten jobb. Tre uttalelser fra veiledere eksemplifiserer dette:

Vi har jo folk som står fast i systemet over årevis fordi de ikke får riktig hjelp. De får ikke den hjelpen som de har behov for, men den hjelpen som noen har tenkt at «ja ja, vi setter deg på standard innsats. Du trenger ikke noe mer.

Hvis for eksempel kartlegginga har vært litt dårlig, at det har gått litt fort i svingene, så kan det hende at personen bare forsvinner.

Hvis det ikke er noe som tilsier at du innkalles veldig tidlig til møte, ja så må du vente et par måneder før vi kan nøste opp i at det kanskje var noe ekstra.

Disse uttalelsene tyder på at brukere som plasseres i standardinnsats, kan ha større bistandsbehov enn hva som er kartlagt og identifisert, og derfor ikke får nødvendig arbeidsrettet bistand.

Kvaliteten på behovsvurderinger påvirkes av informasjon innhentet fra brukere, og informantene har forklart nødvendigheten av brukerinvolvering. Imidlertid har de også beskrevet hvordan brukernes informasjonsgivning avhenger av at de selv svarer korrekt på standardiserte spørsmål digitalt. Samtidig har veiledere fremhevet viktigheten av samtaler med den enkelte brukeren i behovsvurderingen, som:

I utgangspunktet skal vi ringe og ha en samtale med bruker uansett før vi gjør et 14a vedtak, snakke med dem, hva er det du trenger, hva tenker du, hvor mye hjelp trenger du?

Bedre å gi en samtale for mye enn en for lite. For det er som jeg sier; det er her vi har mulighet til å snu dem, det er her vi har mulighet til å nå dem tidlig gjennom rett hjelp.

Informantene har også reflektert over brukersamtalene, at kvalitet i samtaler fordrer tid, forberedelser og fremtids- og arbeidsrettet søkelys. En veileder forklarte:

Det med det å være en aktiv lytter, det å stille åpne spørsmål, det å tørre å gå inn i det som er vanskelig, det å ikke dømme, å være obs på egne holdninger og verdier når du går inn i et møte. Det er kanskje ikke sånn du opprinnelig har tenkt heller. [...]. Det å hjelpe dem å se hva dem er god på selv, det får jeg bruk i første møtene med dem.

Uttalelsen fra den først siterte veilederen antyder at en kartleggingssamtale med brukeren er en hovedregel, ikke en absolutt regel, før behovsvurdering. Sitat nr. 2 synliggjør imidlertid at det kan være aktuelt og hensiktsmessig å ha flere samtaler i første kontakt med en bruker, og antyder at arbeidsrettet veiledning starter allerede her. Sistnevnte vektlegger hvordan de første samtalene fordrer kommunikasjonsferdigheter, optimisme og også positive holdninger til brukeren for å kunne bidra til mestringsfølelse.

At samtaler under kartlegging kan være utslagsgivende også for brukere som «bare» skal søke jobb gjennom egeninnsats og bruk av Navs tjenestestystemer, kan illustreres av en tidlige sitert informant som uttaler seg om de forhåndsbestemte kompetanseordene i det digitale «dittNav»:

Jeg sa: da går vi litt i dybden – hva har du gjort når du har vært *(arbeidstaker)? Vi leita, var frustrert begge to. Vi er ikke kjent noen av oss på «dittNav», men det vi fant ut at ok, han har jobbet litt som *XX, drevet med *YY-arbeid, han har drevet med *ZZ, og med *VV, ikke sant. En hel rekke med ting. Til slutt satt han med en hel rekke med kompetanseord, og var litt sånn: OK, jeg kan jo noe. Jeg har jo kompetanse.

Selv om mange informanter vektlegger samtaler med sine brukere helt fra første kontakt, beskriver flere av dem hvordan Nav være et vanskelig system for brukerne å forholde seg til, eksemplifisert av to veiledere:

Det er ikke et veldig hyggelig kontor å komme inn på. [...] Jeg tror at møtet med Nav for mange er vanskelig. Det er et stort system, veldig veldig mange vanskelige ord. Får du et vedtak i posten så er det kanskje halvparten av det du forstår. Det å vite hva du har rett på, til hvilken tid, hvordan du skal gå frem hvordan finne frem i systemene på «dittNav».

Som bruker av Nav er du pliktig til selv å sette deg inn i alt dette med ytelser du har krav på, regelverk, hva er rett og hva er galt. [...] og i mange sammenhenger tenker jeg at det er en grunn til at de er her hos oss på Nav, de evner ikke å sette seg inn i dette av forskjellige årsaker. Alt er nå ikke like lett bestandig, dette ansvaret får du uansett.

Uttalelsene berører temaer som tilgjengelighet og ansvar: at Nav fremstår som en uoversiktlig og utilgjengelig velferdsinstans, og at ansvaret for å manøvrere i systemene og til å orientere seg om Navs tjenesteformer og krav og ens egne rettigheter overlates til brukeren. Informanten som fremhever sammenhengen mellom hvorfor noen personer må søke hjelp hos Nav og hvorfor de ikke klarer å selv sette seg inn i systemer og rettigheter, illustrerer også hvordan Nav har et særlig ansvar for rettssikkerheten til sårbare individer. Den først siterte veilederen illustrerer dessuten hvordan det å kontakte Nav kan oppleves som skam og stigma for den enkelte.

Om vurderinger av bistandsbehov

Nav-lovens formålsbestemmelse innebærer å «fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet» (2006, § 1), og behovsvurderinger skal ha som formål å avdekke den enkeltes bistandsbehov for sin overgang til arbeid. Informantene i denne undersøkelsen har ut fra ulike innfallsvinkler gitt en del beskrivelser av hvordan behov identifiseres. To veiledere forklarte:

Et 14a-vedtak kommer gjerne ganske tidlig. De aller første Nav-vedtak sier at du kan se ut til at du er en type som ser etter arbeid og så får du søke deg arbeid. Ellers kan det stå at du kan ha litt utfordringer og sånn.

Standard er for de vi mener skal klare seg selv. [...] For det kan vi se inne i brukerprofilen deres – at det ser ut som en person har klart seg bra. Eller ut fra notater at dette kan være midlertidig, kortvarig, så er det ofte at det er standard.

Disse to uttalelsene synliggjør en viss vaghet i vurderingene: at det «kan se ut» som om brukeren enten ikke har bistandsbehov, eller har begrenset eller midlertidig behov som ikke skal utløse bistand fra Nav, og derfor konkluderes med standard innsats. Som tidligere referert har flere veiledere beskrevet hvordan noen vedtak treffes ut fra en utilstrekkelig vurdering av den enkeltes bistandsbehov. En veileder fremviste en annen begrunnelse for å konkludere med standard innsats:

Folk må få lov til å være standard en stund, og se om noe skjer. Å sette dem i situasjonsbestemt, så du kan gå inn og gi dem mer hjelp, for da er det krav om mye mer hjelp. [...] Vi skal ikke hjelpe dem til hjelpsløshet. [...] ikke gjøre alt for dem for da er jeg med på (å gjøre) hjelpsløs.

Denne informanten antyder at Nav bør ha en viss avventende innstilling før man konkluderer med at brukeren har bistandsbehov, og at for mye og for rask bistand kan virke kontraproduktivt. I tillegg påpeker informanten at brukerens krav overfor NAV øker hvis det konkluderes med situasjonsbestemt innsats.

Både ledere og veiledere beskrev hvordan mange som oppsøker Nav, har til dels store og komplekse problemer som preger deres overgang til arbeid, herunder rus, spilleavhengighet, fysiske vansker, psykiske utfordringer grunnet familieforhold, tidligere mestringstap og manglende nettverk, språkproblemer og økonomiske vansker. Flere av dem reflekterte over hva som er Navs mandat, og hvilken bistand som kanskje hører inn under andre instanser, som beskrevet av en veileder:

Men også det å bare vite hva vi kan gjøre, og alle tingene vi gjør som kanskje ikke Nav skal gjøre. At vi kanskje tar på oss oppgaver vi kanskje ikke har kompetanse til uten at jeg kan peke på det [...] Jeg synes Nav sitt hjelpeapparat er ganske stort. Og det kan være bra, men det kan hende man ikke får utnytta det godt nok når man ikke er klar over alle mulighetene. Det er både innenfor Nav, og så er det et enormt apparat utenfor. [...] Jeg skulle ønske det var bygget opp bedre. [...] Og at det er mer samkjørt. At det ikke er tilfeldig hvordan dine opplevelser blir når du har det vanskelig. [...] Jeg skulle ønske at halve Nav skulle vært redusert og vært plassert rundt i barnehager, skoler, helsesøstre på skoler, ressursene er feilfordelt.

Denne informanten peker på flere forhold: at Navs virkemidler og kompetanse ikke strekker til for alle brukere, at Navs ansatte må ha oversikt over andre instansers mandat og bistandsformer, at ulike bistandsformer fra ulike instanser burde vært bedre koordinert, og at samfunnets ressurser burde vært fordelt slik at personers problemer kunne bli identifisert og adressert av andre instanser på et tidligere tidspunkt.

Navs arbeid med vurdering av bistandsbehov – implikasjoner for brukernes rettssikkerhet

Rettsriktig vedtak fordrer forsvarlig utredning og brukerinvolvering

Arbeids- og velferdsdirektoratet beskriver i sine retningslinjer (2010, s. 4) at alle brukere «med behov for innsats fra NAV» skal ha lik rett til en helhetlig vurdering, basert på «en forsvarlig og systematisk metodikk». Formuleringens ordlyd uttrykker at rettigheten kun

omfatter brukere som *har fått konkludert* at de har behov for innsats fra Nav. Men da en slik konklusjon først kan treffes etter en forutgående vurdering, tolker jeg formuleringen slik at alle som skal ha sitt bistandsbehov for å komme i arbeid vurdert av Nav, har lik rett til en slik forsvarlig, systematisk og metodisk vurdering.

Informantene i undersøkelsen har fremvist idealer om slik grundighet i sitt arbeid med behovsvurderinger. Samtidig har flere beskrevet hvordan vedtak om bistandsbehov fattes uten at brukeres behov er tilstrekkelig kartlagt og vurdert. Dette begrunner de gjennom forhold som tidsressurser, press om å oppnå forhåndsbestemte måltall og at vedtakene uansett må fattes innen kort tid. Dette synliggjør et misforhold mellom formålet med behovsvurderinger og Navs ansvar for forsvarlige utredninger og brukers rettigheter versus Nav-veilederens handlingsrom til å oppfylle disse lovkravene. Dette utgjør en betydelig risiko for brukers rettssikkerhet gjennom rettsriktige vedtak.

Informantene har fremhevet idealer om brukerdeltakelse i kartleggings- og vurderingsprosesser og slik vist evne og vilje til å oppfylle Navs informasjons- og veiledningsplikt overfor sine brukere. Imidlertid har de også beskrevet hvordan Navs digitale skjemaer med forhåndsbestemte spørsmål og svaralternativer tidvis ikke dekker den enkelte brukers situasjon, at noen brukere ikke mestrer å fylle ut skjemaene korrekt, og at den enkelte brukers behov ikke nødvendigvis passer inn i ett av de fire avgrensede innsatsnivåer. Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016, s. 11 og 38) er hovedmålet med digitalisering av offentlige tjenester «en brukerrettet og effektiv offentlig forvaltning» hvor «brukernes behov skal være det sentrale utgangspunktet». Informantenes uttalelser antyder at Navs digitale løsninger ikke rommer brukers informasjon og behov i tilstrekkelig grad. Når verdier som grundighet og effektivitet skal avveies, er vurderinger knyttet til grunnleggende rettigheter sentrale. Ut fra rettssikkerhetsbetraktninger er det derfor grunn til å reise spørsmål om Navs digitale løsninger i tilstrekkelig grad sikrer brukers rettssikkerhet gjennom tilstrekkelig kartlegging av bistandsbehov, eller om de (også) utgjør en systematisk risiko for rettighetstap.

Konsekvenser av at vedtak om standard innsats blir fattet uten tilstrekkelig utredning og brukerinvolvering, har av informantene blitt eksemplifisert gjennom at noen brukere «blir gående» uten å komme i arbeid mens andre «blir borte» fra Nav uten at man vet om de er kommet i arbeid. Med tanke på Navs samfunnsmandat om å fremme arbeidsinkludering er det grunn til å rette oppmerksomhet mot praksiser som kan hemme slik inkludering. Brukere som «blir gående» over tid, kan antas å ha et større eller annet bistandsbehov enn Nav har vedtatt som trengs å bli identifisert og adressert. Brukere som «blir borte», kan i noen tilfeller ha kommet seg i arbeid gjennom egeninnsats, men det er også en betydelig risiko for at mange brukere forblir ekskludert fra arbeidslivet – og også fra nødvendig bistand fra Nav. Med utgangspunkt i myndighetenes ansvar for å tilrettelegge for borgernes overgang til arbeid og egenforsørging fordrer sikring av brukers rettssikkerhet en praksis med målrettet kartlegging for å identifisere mulige problemer og bistandsbehov knyttet til overgangen til arbeid.

Brukere har et individuelt rettskrav på å få sitt bistandsbehov vurdert, og vedtaket om innsatsnivå skal avspeile dette. Øversveen og Forseth (2018) fremhever i sin undersøkelse av Navs oppfølging av arbeidsledige at «hvilken kategori brukeren blir plassert i har stor innflytelse for hvordan oppfølgingen vil arte seg». At den enkelte brukers bistandsbehov skal innpasses i en av fire forhåndsbestemte standardkategorier, kan representere et effektivt system som kan omfatte de fleste brukers behov. Men fire avgrensede kategorier kan også innebære en risiko for en instrumentell beslutning om bistandsbehov heller enn en konkret og individuell beslutning. Informantuttalelsene om vedtak som treffes på grunnlag av bruke-

rens avkrysninger i standard skjemaer, og deres observasjoner av at avkrysninger fra noen brukere kan være upresise, illustrerer denne risikoen.

Navs vedtak om bistandsbehov og innsatsnivå kan endres ved at vedtaket påklages av brukeren, eller ved at Nav omgjør vedtaket av eget tiltak uten at brukeren har klaget (forvaltningsloven, 1967, §§ 28 og 35). Dette utgjør en viktig sikkerhetsventil for brukeren. Imidlertid fordrer både klage og omgjøring at henholdsvis brukeren eller Nav oppfatter vedtaket som feil og eventuelt fattet på feil eller utilstrekkelig grunnlag. I datamaterialet fremgår beskrivelser av at brukere kan risikere å måtte vente en tid på ny samtale som kan besørge bedre utredning og oppretting av vedtaket. Informanter har også beskrevet hvordan Nav fremstår som kompleks, vanskelig tilgjengelig og også stigmatiserende for brukere, og at brukere selv overlates ansvaret for å identifisere sine rettigheter. Maktforholdet mellom Nav og brukeren tilsier dessuten at brukeren kan oppfatte et feilaktig vedtak om standardinnsats som endelig, og at han/hun ikke har rett til bistand. Jeg vil derfor fremheve informantuttalelsen om vedtakene etter Navs første behovsvurderinger burde hatt «begrenset varighet» for å sikre en ny gjennomgang av brukerens situasjon og behov. En slik praksis – og også lovendring – vil kunne utgjøre et vesentlig bidrag for å fremme brukernes rettssikkerhet.

Forsvarlig behovsvurdering fordrer helhetlig forståelse av arbeidsrettet bistandsbehov

Ordlyden i Nav-loven § 14a avgrensner vurderinger av bistandsbehov til å gjelde «bistand for å komme i arbeid», mens lovens § 15, 2. ledd omhandler avklaring av brukerens «helhetlige behov». Samtidig beskriver Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009, s. 8) at behovsvurderingen også skal «identifisere brukere som *kan ha* behov for mer omfattende bistand», og som derfor skal tilbys en arbeidsevnevurdering.

Informantene i undersøkelsen har beskrevet og eksemplifisert arbeidet med vurdering av brukeres «behov» og «bistandsbehov» og har fremhevet hvordan mange brukeres behov er knyttet til komplekse helsemessige og sosiale problemer. Noen eksempler fremviser hvordan brukere kan bli plassert i standard innsatsnivå fordi de «kan se ut som» de ikke har behov for bistand fra Nav, eller at informasjon på deres brukerprofil tolkes som at de har klart seg selv tidligere. Andre eksempler antyder hvordan standard innsatsnivå kan bli valgt med formål om å «se an» brukerens behov og avvente, i stedet for en umiddelbar konklusjon om bistandsbehov. En informant poengterte hvordan en konklusjon om situasjonsbestemt bistandsbehov ville utløse rettigheter for brukeren overfor Nav, og at for mye hjelp kan gjøre brukere «hjelpeløse».

I en undersøkelse av Navs begrunnelser av vedtak fremhever Kane (2018, s. 325–326) balansegangen mellom det å ha en positiv holdning i kartleggingen med formål om å fremme brukerens motivasjon og aktivitet og det å «undergrave negative faktaopplysninger som f.eks. dårlig helse, tidligere mestringsstap og sosiale problemer». Brukeren har rett til å få sine individuelle behov vurdert, noe som betinger en målrettet kartlegging av hans/hennes ressurser og utfordringer. Personer som henvender seg til Nav, kan ha store og sammensatte problemer og bistandsbehov grunnet for eksempel psykiske plager, fattigdom, familiære problemer og øvrige sosiale problemer, og for disse kan veien til målet om arbeid være mer utfordrende og tidkrevende. Ellingsen og Levin (2015) fremhever at sosiale problemer omfatter ulike former for utenforskap, så personer som står utenfor arbeidslivet og ikke er i stand til å forsørge seg og sine, må derfor anses å ha sosiale problemer i vid forstand. Sosiale problemer kan dermed være både årsak til og konsekvens av arbeidsløshet og kan medføre at personer har behov for bistand ut over den spesifikt arbeidsrettede.

Borgere er «like for lova», og myndighetene skal tilrettelegge for at «ethvert arbeidsdyktige

menneske» kan forsørge seg gjennom arbeid, jf. Grunnloven (1814, §§ 98 og 110). Reell likebehandling for Navs brukere fordrer at tjenester tilrettelegges slik at den enkelte får bistand ut fra sine forutsetninger (Barne-, familie- og likestillingsdepartementet, 2013, s. 75–76). Dette omfatter også bistand til å oppnå og/eller utvikle arbeidsdyktighet, herunder for brukere med sosiale problemer. Imidlertid fremgår Navs lovpålagte plikt til å «bidra til å løse [...] sosiale problemer» bare i sosialtjenesteloven, som retter seg mot «kommunen» i Navs partnerskap mellom stat og kommune (2009, § 17). Dette kan gi en forståelse av at ansvaret for å identifisere og adressere sosiale problemer kun påligger den kommunale delen av Nav, selv om ansvaret for behovsvurdering påligger Nav på tvers av den statlige og kommunale delen. Reell likebehandling for personer som kontakter Nav for bistand, fordrer derfor at alle behovsvurderinger skal identifisere og adressere behov knyttet til ulike former for sosiale problemer som hindrer brukeres overgang til arbeid. Brukeres individuelle rettssikkerhet avhenger derfor også av at Nav tolker og anvender begrepet «for å komme i arbeid» på både kort og lang sikt, og begrepet «bistandsbehov» til å omfatte sosiale problemer i vid forstand.

Oppsummerende betraktninger

Nav-veilederne skal i sitt arbeid både oppfylle Navs samfunnsmandat om å fremme overgang til arbeid og brukers individuelle rettigheter. Retten til individuelle behovsvurderinger pålegger Nav å kartlegge og vurdere på en forsvarlig måte. Brukerens rettssikkerhet ved behovsvurderinger skal sikres gjennom Navs lovpålagte saksbehandlingsregler, herunder plikt til å informere brukere ut fra deres forutsetninger, besørge at nødvendig informasjon er innhentet, involvere brukeren i prosessen, vurdere hver brukers bistandsbehov konkret og ikke plassere brukere i innsatsnivå ut fra forhastede vurderinger.

Informantene i denne undersøkelsen beskriver både idealer og realiteter i sitt arbeid med å vurdere brukers bistandsbehov for å komme i arbeid og har slik illustrert hvordan brukers rettssikkerhet i slike behovsvurderinger kan påvirkes gjennom lovgivning, Navs systemer og praksis samt ansattes egne perspektiver. Informantenes beskrevne idealer omhandler forsvarlige kartleggings- og beslutningsprosesser, brukermedvirkning og målrettet og adekvat bistand. Disse idealene blir ifølge informantene utfordret av blant annet begrensede tidsressurser og digitale løsninger som ikke i tilstrekkelig grad gir rom for relevant informasjon, og dermed ikke sikrer tilstrekkelig kartlegging og brukermedvirkning. I tillegg antyder flere informanter at brukers bistandsbehov kan være relativt store og sammensatte, og at de fire avgrensede innsatsnivåene kan synes for begrensede til å romme alle brukers reelle bistandsbehov. Konsekvenser av dette blir beskrevet som at vedtak blir truffet prematurt, og dermed ikke avspeiler brukers bistandsbehov, noe som igjen fører til at brukere ikke får behovene dekket og derfor «blir gående» eller «blir borte».

Malmberg-Heimonen, Tøge, Rugkåsa og Gyüre (2019, s. 336) beskriver hvordan Nav-veilederne står i dilemmaer mellom å bli tilstrekkelig kjent med den enkelte bruker og hans/hennes situasjon og å gjøre sitt brukerrettede arbeid på en «mest mulig distansert og nøytral» måte. Dette har betydning for kartlegging og vurdering av bistandsbehov, som en individuell rettighet for den enkelte bruker. Sosiale problemer kan være mer krevende å kartlegge og vurdere, både fordi de kan være vanskelig å identifisere, og fordi det kan oppleves stigmatiserende for brukeren. Brukerens første vurdering og konklusjon fra Nav må antas å ha betydning for hans/hennes oppfatning av sine muligheter for å komme i arbeid. Det fremstår derfor som imperativt at det første behovsvurderingsvedtaket er så korrekt som mulig. Øversveen og Forseth (2018, s. 20) problematiserer hvordan:

Selv om den arbeidsledige kan være uenig i veilederens vurdering, er det veilederen som sitter med makten til å skrive den tekstlige realiteten som vil få konsekvens for den videre oppfølgingen i systemet. Veilederens makt er imidlertid også begrenset av en institusjonalisert diskurs som legger føringer for hvordan teksten skal skrives.

Kvaliteten i Navs vurderinger av den enkelte brukers bistandsbehov påvirkes av de rammevilkår medarbeiderne arbeider innenfor, herunder Navs sentrale rutiner og retningslinjer. Kvaliteten påvirkes også av mer overordnede politiske prioriteringer. De utfordringer som er beskrevet og drøftet i denne artikkelen, herunder de rettslige krav til behovsvurderinger, saksbehandlingsprosedyrer og ressurser, ligger under Stortingets lovgivnings- og bevilgningsmyndighet (Grunnloven, 1814, § 75). Et tillegg i Nav-loven (2006) § 14a med pålegg om etterprøving av første vedtak om behovsvurdering og innsatsnivå, i samarbeid med brukeren og innen en gitt frist, vil øke brukerens rettssikkerhet. Dette vil utgjøre et viktig bidrag for å sikre at brukere ikke «blir gående» eller «blir borte» grunnet et feilaktig vedtak truffet på for utilstrekkelig kartlegging. Navs plikt til å vurdere brukerens *arbeidsrettede bistandsbehov* fremgår av Nav-loven (2006) § 14a mens plikten til å avklare brukerens *helhetlige behov* fremgår av lovens § 15, 2. ledd under overskriften «Samarbeid med brukeren og individuell plan». Å samle Navs helhetlige ansvar for behovsavklaring i en og samme lovbestemmelse kan også utgjøre et bidrag til målrettet kartlegging og vurdering, og derigjennom økt rettssikkerhet.

Litteratur

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2009). *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)*. (Ot.prp. nr. 4 (2008–2009)). Oslo: Departementenes servicesenter. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-4-2008-2009-/id531652/sec9>.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2007). *Arbeid, velferd og inkludering* (St.meld. nr. 9 (2006–2007)). Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-9-2006-2007-/id432894/>.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2010). *Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV*. https://www.NAV.no/Arbeid/_attachment/269927.
- Barne-, familie- og likestillingsdepartementet (2013). *Diskrimineringslovgivning (diskrimineringsloven om seksuell orientering, likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)*. (Prop. 88 L (2012–2013)). Oslo: Departementenes servicesenter. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-88-l-20122013/id718741/>.
- Bernt, J.F. & Doublet, D.R. (1998). *Vitenskapsfilosofi for jurister – en innføring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Boe, E.M. (2012). *Grunnleggende juridisk metode – En introduksjon til rett og rettsenkning*. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eckhoff, T. & Helgesen, J.E. (2001). *Rettskildelære*. 5. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eckhoff, T. & Smith, E. (2018). *Forvaltningsrett*. 11. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ellingsen, I.T. & Levin, I. (2015). Det sosiale i sosialt arbeid. I I.T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L.C. Kleppe (red.), *Sosialt arbeid – En grunnbok*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Folketrygdloven (1997). Lov om folketrygd. (LOV-1997-02-28-19).
- Forvaltningsloven (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker*. (LOV-2017-06-16-63).
- Graver H.P. (2015). *Alminnelig forvaltningsrett*. 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

- Kane, A.A. (2018). Navs begrunnelser av enkeltvedtak. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(4), 313–329. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-04-03>.
- Kjønstad, A., Syse, A. & Kjelland, M. (red.) (2017). *Velferdsrett II*. 5. utg. Oslo: Gyldendal Juridisk.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016). *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Meld. St. 27 (2015–2016). Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/>.
- Krumsvik, R.J. (2013). *Forskningsdesign og kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. 3. utg. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Malmberg-Heimonen, I., Tøge, A.G., Rugkåsa, M. & Gyüre, K. (2019). Arbeidsrelasjonen mellom bruker og veileder i NAV. I H. Aamodt, E. Dahl, E. Gubrium, M. Haldar & Å. Hermansen (red.), *Sosialt arbeid og sosialpolitikk i samhandling*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Nav-loven. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen*. (LOV-2018-12-20-98).
- NAV.no. (2018). *Utdanning og profesjoner i NAV*. <https://www.NAV.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Sok+jobb+i+NAV/NAV+som+arbeidsgiver/utdanning-og-profesjoner-i-NAV>.
- Proba (2012). *Evaluering av arbeidsevnevurdering i NAV*. Oppfølgingsundersøkelse 2012. Proba-rapport 2012-10. Oslo: Proba samfunnsanalyse. Hentet fra <https://proba.no/rapport/evaluering-av-arbeidsevnevurderinger-i-Nav-oppfolgingsundersokelse/>.
- Røhnbæk, M. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(04), 288–304. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01>.
- Sosialtjenesteloven. (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*. (LOV-2009-12-18-131).
- Thagaard, T. (2012). *Systematikk og innlevelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Terum, L.I. & Jessen, J.T. (2015). Den tvetydige aktiveringen. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 18(2), 96–109. <http://hdl.handle.net/10642/3009>.
- Øversveen, E. & Forseth, U. (2018). Fremmed i NAV – Arbeidslinja i praksis. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 2(4), 5–24. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2018-04-01>.
- Aasheim, H. (2018). Aktivitetsplan som styringsverktøy. *Søkelys på arbeidslivet*, 35(4), 242–258. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2018-04-01>.