

Kapittel 7

NAVS SAMARBEIDSPLIKT SOM VIRKEMIDDEL FOR ARBEIDSINKLUDERING

«Vi er faktisk ansvarlig for å samarbeide»

SAMMENDRAG

I dette kapitlet undersøkes hvordan NAV-kontorets samarbeid med andre aktører reguleres i lovgivningen, og hvordan NAV-ansatte erfarer og vurderer sitt samarbeid, samarbeidsbehov og hva som eventuelt påvirker slikt samarbeid. Lovgivningen fremstår som relativt vag og disharmonisk angående samarbeidsplikten for NAVs statlige og kommunale del. Informantene belyser hvordan samarbeid med arbeidsmarkedet og med andre velferdstjenester er nødvendig, særlig i arbeidet med brukere med sammensatte problemer. I kapitlet drøftes samarbeidets betydning for tverrprofesjonelle tilnærminger til ulike bistandsbehov og for NAVs deltakelse i samfunnets kollektive forebyggingsansvar. Lovgivningen og informantbeskrivelsene holdes også opp mot en kommende lovendring som skal gi mer ensartet samarbeidsplikt for NAV-kontoret som helhet.

INNLEDNING

NAVs samfunnsansvar for arbeidsinkludering omfatter alle som har behov for arbeidsrettet bistand knyttet til arbeidsledighet, helsemessige og sosiale problemer. NAVs brukere representerer derfor personer med ulike ressurser og med ulike former for bistandsbehov for å komme i eller tilbake i arbeid. Brukerne kan være tjenestemottakere overfor flere velferdstjenester, som helse- og omsorgstjenester, psykisk helsevern, rusomsorg og barneverntjenester. NAV kan gjennom sitt brukerrettede arbeid også avdekke at brukere har behov for bistand fra andre tjenester for å kunne overkomme utfordringer med tanke på å komme i eller stå i arbeid. I slike tilfeller kan en anta at et samarbeid mellom de ulike tjenesteyterne kan gi den enkelte bruker et mer helhetlig og målrettet tjenestetilbud.

NAV-kontoret representerer et partnerskap mellom den statlige arbeids- og velferdsetaten med ansvar for gjennomføring av arbeidsmarkeds-, trygde- og pensjonspolitikken (heretter benevnt «NAVs statlige del») og de kommunale tjenestene «som inngår i de felles lokale kontorene», med ansvar for forvaltningen av sosialtjenesteloven (2009) (heretter benevnt «NAVs kommunale del») (NAV-loven, (2006), §§ 2, 4 og 13). NAV-kontoret reguleres derfor av både felles lovgivning og lovgivning spesifikk for henholdsvis statlig og kommunal del. Ansvar for arbeidsrettet bistand gjelder både den statlige og den kommunale delen av partnerskapet, og bistanden skal «så langt som mulig» gjennomføres i samarbeid med den enkelte bruker, jfr. NAV-loven 2006, § 15, 2. ledd. NAVs statlige del skal ifølge NAV-lovens § 4, 3. ledd «stimulere den enkelte stønadsmottakeren til arbeidsaktivitet der dette er mulig», og «bistå arbeidssøkere med å få jobb».

Arbeidsinkludering fordrer ifølge Spjelkavik (2012) at de involverte aktørene i tjenestesystemet har en felles forståelse og arbeider mot et felles mål om å oppnå og å beholde ordinært arbeid. I en studie av Alm og Bergene (2011) synliggjøres hvordan arbeidsgivere opplever samarbeid med NAV som utfordrende, blant annet gjennom opplevelser av at NAV kommer for sent inn i ulike prosesser, ikke overholder avtaler og ikke involverer seg tilstrekkelig i arbeidssøkeren. Fossetøl, Breit og Borg (2016, s. 21) problematiserer myndighetenes prioriteringer mellom på den ene side «utvikling av regelverk, standarder og programmer» og på den annen side

å tilrettelegge for større lokal styring, herunder for nye samarbeidsformer mellom NAVs statlige og kommunale forvaltningsdeler.

NAVs samarbeid med andre instanser kan ha stor betydning for ulike målgruppers arbeidsinkludering. Tidlig og økt samarbeid mellom NAV og videregående skoler kan sikre at NAV får tilført nødvendig informasjon om elever med nedsatt funksjonsevne, slik at informasjonen kan anvendes i fremtidige arbeidsevnevurderinger og tiltaksarbeid (Gjertsen, 2014). For unge som har vært under barneverntiltak, beskriver Paulsen (2016) at møtet med NAV oppleves som utfordrende blant annet fordi de der møter et system de ofte ikke mestrer. For målgruppene flyktninger og innvandrere fremhever Solheim (2019, s. 256) at samarbeid mellom de ulike instansene er mangelfullt, og at de «opererer litt for mykje som åtskilde siloar». Betydningen av samarbeid rundt flyktninger drøftes også i kapittel 9 i denne antologien. Maximova-Mentzoni viser til at innvandre- res utenforskap til arbeidslivet i betydelig grad skyldes komplekse forhold ut over språkvansker og kompetansemangler, og forfatteren fremhever viktigheten av «godt koordinert og individuelt tilpasset bistand fra ulike deler av støtteapparatet» for å sikre treffsikker arbeidsrettet oppfølging (Maximova-Mentzoni, 2019, s. 157). Frøyland (2017) fremhever viktigheten av nødvendig bistand og støtte til grunnleggende behov som bolig og behandling og til å ha et liv som muliggjør aktiv arbeidsdeltakelse. I denne antologiens kapittel 9 tematiseres viktigheten av NAVs brukermø- ter for å kunne adressere ulike former for utenforskap hos flyktninger og unge voksne. Kane, Köhler-Olsen og Reedtz (2017) fremholder behovet for tverretatlig samarbeid i møtet med unge arbeidsledige som preges av sammensatte problemer og har uavklarte behov for andre hjelpetjenesters bistand. Forfatterne påpeker at samarbeid fordrer etablering av en felles motivasjon, som igjen forutsetter kunnskap om andre virksomheters ansvarsområder. Se ellers mer om sårbare grupper og arbeidsinkludering i kapittel 1 i denne antologien.

Ut fra min problemstilling «NAVs samarbeidsplikt i arbeidsrettet bistand – implikasjoner for brukernes rettssikkerhet?» vil jeg derfor undersøke samarbeidspliktens rettslige rammer, samt hvordan slikt samarbeid kan fremme brukernes krav på adekvat arbeidsrettet bistand og økonomisk sikring.

Dette kapittelet utgjør ett av forskningsarbeidene fra arbeidspakke 1: «Handlings- og løsningsdyktige NAV-kontor – forståelser av lokalt handlingsrom og ansvar ved arbeidsrettet bistand» i forskningsprosjektet Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV (ALIN), som del av samarbeidet mellom UiT Norges arktiske universitet og NAV Troms og Finnmark.

METODE

For å finne svar på min problemstilling vil jeg innledningsvis redegjøre for hvordan NAVs samarbeidsplikt med ulike aktører i utførelsen av sitt samfunnsmandat fremstilles i lovgivningen. Her har jeg anvendt rettsdogmatisk metode, som innebærer å «systematisere og beskrive de rettsregler som gjelder på et bestemt samfunnsområde på et gitt tidspunkt» (Kjønstad, Syse & Kjelland, 2017, s. 176). For å kunne klarlegge lovbestemmers innhold, dvs. fastlegge disses formål, innhold og avgrensninger må de fortolkes. Lovtolking skal utføres ut fra etablerte tolkningsprinsipper, hvor formålet er å komme fram til en rettslig akseptabel forståelse av rettsgrunnlaget (Eckhoff & Helgesen, 2001). Hvor lovtekster ikke har vært entydige, forklarende eller klart avgrensede, har jeg derfor tolket disse ved bruk av andre rettskilder, herunder lovforarbeider, rundskriv og juridisk litteratur.

Undersøkelsen av NAVs samarbeid med andre aktører i sitt arbeidsrettede arbeid bygger på fokusgruppeintervjuer med ledere og medarbeidere på tre NAV-kontorer i to fylker i Nord-Norge samt individuelle intervjuer på ett av kontorene. Rekruttering av informanter ble gjort gjennom kontakt med hvert kontors ledelse, og de ulike medarbeiderne ble rekruttert ut fra sitt ansvar for arbeidsrettet bistand. Informantene representerte flere ulike fag- og arbeidsbakgrunner og hadde ulik fartstid i NAV. Begge kjønn var representert, med en overvekt av kvinner. Forskningsprosjektet er godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD) (ref. 55744), og intervjuene ble gjennomført i perioden høsten 2017 til høsten 2018.

Innledningsvis ble det gjennomført individuelle intervjuer av sju veiledere ved ett kontor, og på bakgrunn av første analyse av dette materialet ble det gjennomført fokusgruppeintervjuer på dette og de to andre kontorene. Mens de individuelle intervjuene er gjennomført av en forskerkollega i arbeidspakken, er fokusgruppeintervjuene gjennomført av både forskerkollega og meg i fellesskap. I et fokusgruppeintervju representerer

informantene «den populasjonen som studien fokuserer på» (Krumsvik, 2013, s. 141), og vi samlet derfor medarbeidere med ansvar for arbeidsrettet bistand i adskilte fokusgrupper for ledere (to deltakere pr. kontor) og veiledere (seks til åtte deltakere pr. kontor). Med utgangspunkt i delvis strukturerte intervjuguider ble informantene bedt om å beskrive, reflektere rundt og eksemplifisere sitt samarbeid med andre aktører, herunder samarbeidspartnere, samarbeidsformer og samarbeidsbehov. Eksempler på spørsmål og oppfølgingsspørsmål var «Hvilke instanser samarbeider du/dere med i ditt arbeid?», «Hva er aktuelle saker eller temaer å samarbeide om?», og «Hvorfor tenker du denne/disse typer samarbeidsformer er viktige?». Intervjuene ble digitalt lagret, transkribert av ekstern oppdragstaker, og deretter gjennomgått og analysert. Det samlede intervjumaterialet har dannet grunnlag for flere forskningsspørsmål som er behandlet i denne antologien. Mens dette kapittelet omhandler NAVs samarbeidsplikt og samarbeid, belyses NAVs brukermøter med flyktninger og unge voksne i overgangsfaser i kapittel 9 og kompetanseutvikling i NAV i kapittel 10.

For å finne fram til ulike mønstre, meningsstrukturer og eksempler på hvilke forhold som påvirker NAVs samarbeid med andre aktører i sin arbeidsrettede bistand, har jeg tolket informantenes uttalelser. Kvale og Brinkmann (2015, s. 234) fremhever hvordan slik meningsfortolkning «ut over det som direkte blir sagt» kan gi slike meningsstrukturer. Thagaard (2013, s. 194) beskriver hvordan forskeren «tolker dataene ut fra sitt faglige ståsted, og det kan gi grunnlag for et annet perspektiv». At jeg ikke deltok i de innledende individuelle intervjuer, innebar at jeg ikke kunne stille oppfølgingsspørsmål. Jeg har nærlest det transkriberte datamaterialet fra både de individuelle intervjuene og fokusgruppeintervjuene, og videre manuelt analysert materialet ut fra et rettsvitenskapelig perspektiv ved bruk av relevante rettskilder og faglitteratur. Gjennom analysen har jeg avgrenset to fremhevede samarbeidsområder; samarbeid med henholdsvis arbeidsmarkedet og med andre offentlige instanser. Jeg drøfter hvordan NAVs samarbeid med ulike aktører kan utgjøre et virkemiddel for deres samfunnsmandat å fremme arbeidsinkludering og å bidra til sosial og økonomisk trygghet.

I det videre vil jeg presentere lovgrunnlaget for NAVs samarbeidsplikt med henholdsvis arbeidsmarkedet og øvrige hjelpeinstanser samt informantenes beskrivelser av sitt samarbeid innenfor disse områdene. Dernest drøfter jeg de ulike funnene, med fokus på ulike implikasjoner for

brukerens rettssikkerhet. De ulike funnene og drøftingene av datamaterialet er ikke generaliserbare for alle NAV-kontorer i landet, da datamaterialet er innhentet ved tre kontorer i én landsdel. Men siden samarbeid med ulike aktører kan være både nødvendig og hensiktsmessig ved alle NAV-kontorene i deres arbeid med arbeidsinkludering, kan de ulike funnene og drøftingene likevel være relevante.

NAVS SAMARBEID MED ANDRE AKTØRER – RETTSGRUNNLAG OG NAV-ANSATTES BESKRIVELSER

Samarbeid med arbeidsmarkedet

I Melding til Stortinget 33 (2015–2016, s. 23–24) «NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet» beskrives det «stor enighet om at NAV-kontorene må øke sin kontakt med arbeidsgivere», og at samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og bemanningsbransjen er ett av flere nødvendige tiltak for å styrke arbeidsmarkedsinnsatsen overfor arbeidsgivere og arbeidssøkere. Meldingen til Stortinget omtaler NAV-kontorene, altså både statlig og kommunal del. Lovgivningen er likevel ulik for de to delene i partnerskapet. NAVs statlige del plikter å «bistå arbeidsgivere med å skaffe arbeidskraft», altså arbeidsformidling, på bakgrunn av arbeidsgiveres plikt til å melde ledig stilling til NAV. NAVs statlige del skal videre «innhente informasjon om arbeidsmarkedet» og drive vederlagsfri arbeidsformidling (arbeidsmarkedsloven, 2004, § 7; NAV-loven, 2006, § 4, 3. ledd). NAV kommune pålegges ingen slik eksplisitt samarbeidsplikt med arbeidsgivere. Imidlertid henvender NAV-lovens formålsbestemmelse i § 1 seg til både statlig og kommunal del av NAV, med formål om effektiv arbeidsforvaltning, tilpasset både brukerens og arbeidslivets behov, og å fremme overgang til arbeid. Sosialtjenestelovens formålsbestemmelse (§ 1) fremholder også formålet om overgang til arbeid. Dermed fremstår det som implisitt at også NAVs kommunale del skal samarbeide med arbeidsmarkedet, for å kunne ivareta NAVs samfunnsoppdrag om arbeidsinkludering for brukere med ulike ressurser og behov.

NAV-medarbeiderne beskrev i intervjuene ulike grunner for at samarbeid med arbeidsmarkedet var en viktig del av deres samlede arbeidsrettede innsats. De fremhevet betydningen av å ha kunnskaper om arbeidsmarkedet

og arbeidsliv både for å skaffe til veie arbeids- og praksisplasser, og for å kunne formidle disse til brukerne ut fra deres kvalifikasjoner. Som eksempel forklarte en veileder:

«Jeg er godt kjent med næringslivet i byen her. Og når en av våre brukere sier at det kunne han tenkt seg å jobbe med, så er det egentlig rimelig enkelt for meg å ta kontakt med de ulike arbeidsgivere, for jeg kjenner stort sett absolutt de aller, aller fleste på et eller annet nivå. Og det er jo viktig, det har gjort at vi får folk ut i jobb rimelig kjapt.»

Og:

«[...] Det å skape et behov hos de forskjellige arbeidsgiverne. [...] De kan si 'vi har tenkt å ansette'. Flott, jeg sier jeg har den rette karen eller dama, så får vi et innpass der. For vi har de folkene som har de rette kvalifikasjonene til de ulike jobbene.»

Flere informanter fremhevet hvordan samarbeid med arbeidslivet er nødvendig også for å kunne gi den enkelte bruker individuelt tilpasset arbeidsrettet bistand ut fra dennes individuelle ressurser og behov. En veileder forklarte at:

«Det er jo slik at når jeg kjenner til hvordan det fungerer innenfor arbeidslivet så godt som jeg gjør, så gjør jeg vurderinger i hovedsak ut fra mine egne erfaringer. Så jeg vet litt hvordan spillet arbeidsgiver–arbeidstaker fungerer i det virkelige liv.»

Samtidig reflekterte informantene rundt hvordan deres samarbeid med arbeidsgivere også ga dem kunnskap om utvikling og tilstramming i arbeidsmarkedet. En veileder eksemplifiserte:

«For den verden vi lever i nå i dag, er fryktelig mer kompleks enn på 40–50-tallet, da det bare var å stille opp på jobb og gjøre en god jobb. Det blir på en måte aldri godt nok, for enkelte arbeidsgivere skal du være så utrolig fleksibel.»

Enkelte veiledere uttrykte en viss pessimisme med tanke på om arbeidsmarkedet er i stand til å inkludere alle som står utenfor. En veileder forklarte at: «Og så blir det jo bare vanskeligere og vanskeligere. Det er jo ikke noen merkantil-jobber, tenk bare helsevesenet her nå, krever fagarbeidere.» En annen reflekterte slik:

«*Dagens arbeidsliv*, helt ærlig, er for tøft for at noen av de jeg skal følge opp, skal få seg fast jobb noen gang fremover. Da må vi klare å utrette litt mirakler også. [...] Vi er et virkemiddel som har så mange verktøy, og så gjør vi så godt vi kan med de verktøyene vi har, men det er mye mer som skal gjøres før vi har et arbeidsliv som fungerer mye bedre enn det gjør i dag.»

Oppsummert fremviser informantene eksempler på hvordan samarbeid med arbeidsmarkedet er nødvendig både for å skaffe arbeids- og praksisplasser og for å kunne formidle adekvate arbeids- og praksisplasser til brukere, tilpasset den enkeltes kvalifikasjoner og eventuelle behov. Informantene fremhever videre betydningen av å kjenne arbeidsgivere, for å kunne «skape et behov» for arbeidskraft hos dem. Informantene har også berørt nødvendigheten av lokalkunnskap, særlig for å oppnå godt kjennskap til arbeidsmarkedet og arbeidsgiverne, herunder turnover i arbeidsmarkedet. Samtidig antyder informantene at deres kontakt med arbeidsgivere gir dem nødvendige kunnskaper om et arbeidsmarked som er blitt mer innskrenket og spesialisert, og et arbeidsliv som blir mer krevende.

Nødvendigheten av NAV-kontorenes samarbeid med både arbeidsgivere og bemanningsbransjen fremheves i Melding til Stortinget 33 (2015–2016). Meldingens fokus fremviser politisk ønske og vilje for godt samarbeid mellom NAV-kontorene og arbeidsmarkedet. Likevel fremstår samarbeidsplikten som ulik for NAV-kontorenes statlige og kommunale deler i de lovene som regulerer NAVs samfunnsmandat, og fremtrer ikke i NAV-loven (2006) som er felles for partnerskapet.

Samarbeid med øvrige velferdstjenester

Melding til Stortinget 33 (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016) fremhever nødvendigheten av samarbeid mellom NAV og ulike tjenesteytere innenfor kriminalomsorgen, utdanning og helse. For brukere med

sammensatte behov fremheves at det må «være lagt til rette for hensiktsmessig samhandling mellom enhetene i arbeids- og velferdsforvaltningen og tjenesteytere fra andre sektorer», med mål om at brukere «skal få rett tjeneste til rett tid» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 38).

For brukergruppen unge voksnes overgang til arbeid eller utdanning fremheves «et godt samarbeid med aktører innenfor utdannings- og helsesektoren samt kommunale tjenester som ligger utenfor NAV-kontoret» som nødvendig for å lykkes med «tidlig innsats og helhetlig oppfølging av denne brukergruppen» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 33 og 35). For brukere med helseproblemer beskrives ulike utfordringer knyttet til uklare ansvarsforhold og manglende samarbeid mellom NAV og helsesektoren, og det fremholdes at regjeringen ønsker å forbedre samordningen av de to instansers innsats (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 38). For målgruppen innvandrere fremgår det av Rundskriv Q-27/2015 om «Samarbeid mellom kommunen og Arbeid- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere» (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 4) at de to partene skal utarbeide en skriftlig samarbeidsavtale som beskriver samarbeidsrutiner mellom dem, samt hvilke ansvarsområder hver av partene har overfor den enkelte bruker.

Både Meldingen til Stortinget og rundskrivet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016; Kunnskapsdepartementet, 2015) fremviser en intensjon om at NAV skal samarbeide med et bredt utvalg av offentlige instanser. NAV-loven (2006) § 14, 1. ledd fremholder at NAVs statlige og kommunale del skal avtale «hvordan kontoret skal samhandle med kommunens øvrige tjenestetilbud», men har ikke inneholdt en eksplisitt bestemmelse som pålegger NAV-kontoret generell samarbeidsplikt med andre offentlige instanser, hverken for den statlige eller den kommunale delen¹. For NAV kommune fremgår en slik samarbeidsplikt av sosialtjenesteloven (2009) § 13.2. ledd, når slikt samarbeid kan bidra til å løse oppgaver etter sosialtjenesteloven. I tillegg oppfordrer sosialtjenesteloven til samarbeid med organisasjoner som arbeider med tilsvarende oppgaver (jf. § 14). I rundskriv (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012, pkt. 3.14.1) fremheves eksempler på relevante samarbeidsområder, herunder «forebyggende tiltak, aktivitets- og kulturtilbud, møtested for ungdom, ferie for barn og

¹ Etter lovvedtak 14. Juni 2021 nr. 79 tilføyes ny § 15a i NAV-loven (2006), som ved ikrafttredelse vil pålegge NAV-kontoret slik samarbeidsplikt.

barnefamilier, tjenesteutvikling, opplysningsvirksomhet, selvhjelpsgrupper og besøkstjeneste».

Samtlige informanter beskrev ulike behov for samarbeid med andre instanser rundt brukere med sammensatte behov, og ved alle tre NAV-kontor fremhevet informantene særlig brukere med psykiske problemer og/eller rusproblemer, unge voksne og flyktninger.

For disse målgruppene ble samarbeid fremhevet som nødvendig for å sikre at den enkelte brukers problemer og behov blir tilstrekkelig kartlagt, faglig vurdert og adekvat adressert, og for at hver bruker møtes med tilstrekkelig fagkompetanse. For brukere med rusproblemer ble tverretattlig kompetanse særlig fremhevet med tanke på motivasjonsarbeid og målrettet bistand, i tillegg til økonomisk bistand. En veileder illustrerte det slik:

Vi har jo rustjenesten, men [...] hvis brukerne ikke er motivert til behandling, så vil ikke de ha noe med dem å gjøre. [...] Så sitter vi jo alene da og skal klare å motivere dem. Det går jo ikke. Vi får dem jo ikke ut, ikke mulighet til å hjelpe. Vi gir dem penger så de kan ruse seg videre. Det er sånn det er. [...] Er de motivert til behandling og hjelp, så har vi rustjenesten, så har vi lege med, så har vi kanskje ambulant team. Vi har, hvis de vil ha hjelp og søker det. Da har vi apparat rundt, men veien dit er lang fra de kommer hit, ruser seg og vil ha penger.

For brukere med psykiske problemer fremhevet informantene samarbeid som nødvendig for å sikre bistand til den enkelte bruker, også når han/hun ikke forholder seg til avtaler, ikke oppfyller krav som blir stilt, eller på andre måter ikke har forventet fremdrift ut fra målene for bistand. Flere informanter vektla nødvendigheten av samarbeid med helsetjenester for å gi NAV større innsikt i hva personer med psykiske problemer sliter med, og hvilke forventninger som kan stilles til den enkelte. En leder forklarte det slik:

Vi vet jo at i forhold til psykiatri så vet vi at folk den ene dagen er 100 % og de neste to dagene så fungerer de ikke i det hele tatt. Og det skal folk få lov til uten at vi sier at 'da stopper vi stønaden'. Det blir helt feil i mitt hode. Men hvis de ikke vil, så er det noe helt annet. Det er forskjell på at du ikke vil, og at du ikke kan. Og da

tenker jeg det er dialogen med fastlege og spesialisthelsetjenesten og med den personen det gjelder, som er utrolig viktig.

For brukergruppen unge voksne omhandlet informantenes beskrivelser komplekse behov samt utenforskap til skole, arbeid, fritidsaktiviteter og venner. Flere informanter reflekterte rundt at en del unge brukere har hatt problemer over tid før de har kontaktet NAV, knyttet til blant annet skolegang, psykisk helse, ensomhet og utenforskap, og at disse ofte trengte bistand fra flere tjenester. En veileder beskrev det slik:

Det kan ha vært hjem hvor ressursene ikke har vært helt bra. Men allikevel er ressursene fordelt, og jeg kan gjøre en viktig jobb her, men jeg skulle ønske at jeg kunne avverga det tidligere. Nå blir NAV en sånn altoppslukende hjelp [...]. Ser for meg en sånn pyramide med NAV på toppen som holder til slutt. Så er det en ressurs nedenfor.

Dette og lignende uttalelser berører forhold som omsorgssvikt, lærevansker, helsemessige og psykososiale problemer og generasjonsoverføring av sosiale problemer. Den siterte informanten berører også lokalsamfunnets organisering av forebyggende innsats og tjenestetilbud. NAV som «holder til slutt», illustrerer etter min oppfatning hvordan NAV representerer samfunnets siste sikkerhetsnett for borgere som av ulike grunner ikke mestrer å forsørge seg og sine.

For brukergruppen flyktninger beskrev informantene ulike samarbeidsbehov knyttet til å sikre at alle involverte instanser fanger opp den enkeltes helsemessige, sosiale og familiemessige situasjon. En veileder beskrev at:

Du må jo ha med deg [...] at de er nye i landet, null forståelse i språk, de har sine kanskje fysiske og psykiske vansker, traumer. Det er mye som ligger rundt. Sliter du for eksempel på hjemmebane med en unge, er det ikke dermed sagt at de er klare til å tenke arbeid. Må kanskje få ryddet opp i systemet rundt dem først.

En leder fremholdt problematikk når flyktninger henvender seg til NAVs mottak uten timebestilling med tolketjeneste: «Så kan de heller ikke engelsk. Så blir det å sende litt frem og tilbake mellom NAV og flyktingetjenesten.»

Disse og lignende uttalelser framviser behov for klarhet i ansvarsfordelingen mellom ulike instanser, herunder mellom NAV og henholdsvis kommunens flyktingetjeneste og helse- og omsorgstjeneste. Sitatet angående utfordringer i familie- og hjemmesituasjon illustrerer også at NAV har behov for en viss kontaktflate også med andre aktører som kan bistå flyktninger og deres familier, herunder frivillige organisasjoner samt øvrige innbyggere i lokalsamfunnet. Når personer ikke behersker norsk eller engelsk, og NAV-veiledere ikke kan ha en samtale med den enkelte, er det behov for tilstrekkelig tilgang til tolker. Samtidig illustrerer den første informantuttalelsen at ikke bare språkproblemer er et hinder, men også kunnskaper og ferdigheter til å kunne kommunisere med og bistå flyktinger som har fysiske, psykiske og sosiale problemer.

Samtidig som informantene vektla viktigheten av samarbeid, beskrev de også en del utfordringer knyttet til grensesnitt og ansvarsfordeling mellom instanser, innsikt i de enkelte instansers tjenesteformer og kompetanseområder. En veileder illustrerte det slik:

[...] 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. [...] 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.

Uklarheter i grensesnittene mellom ulike instansers ansvarsområder ble særlig fremhevet i arbeidet med brukere med rusproblematikk eller psykisk helseproblematikk, som eksemplifisert av en leder:

Utfordringene handler om motivasjon til å slutte. At det er veldig mange ... altså samhandlinga mellom oss og psykisk rushelsetjeneste. Utarbeide rutiner i forhold til hvem som gjør hva. Hva er NAV sin oppgave, og hva er rus og psykisk helsetjeneste sin oppgave. Hva gjør du med de som ikke vil. Utfordringer rundt

økonomi. Utfordringer rundt at du ikke møter til behandling.
Det er mange utfordringer rundt rus, tenker jeg.

Slike informantuttalelser illustrerer nødvendigheten av kunnskaper om innhold i og målgrupper for tjenesteformer som forvaltes av det øvrige hjelpeapparatet, men også om hvilket ansvar den enkelte instans kan eller uansett må ta for enkeltpersoner.

I tillegg til at informantene var opptatt av behov for samarbeid og utfordringer knyttet til samarbeid med andre tjenester, reflekterte de også over hvordan de selv kunne initiere og bidra til samarbeid. En leder fremholdt at:

Vi er bare nødt til å være på! Vi er nødt til å si at her trenger dere flere som kan være med å se. Vi må tørre. Jeg er så frekk at jeg gjør det, jeg gjør det ikke for meg selv. Jeg gjør det for brukeren. Men det er jo ikke å være frekk, for det er jo lovverket vårt som kommer inn.

Uttalelsen antyder en aktiv holdning til å initiere samarbeid med andre instanser, begrunnet i brukerens rettigheter og NAVs forpliktelser, men at initiering av samarbeid også fordrer trygghet og mot hos NAV-ansatte. Denne og andre informanter illustrerer en klar ambisjon og forventning om et målrettet samarbeid rundt den enkelte bruker. En leder fremhever en helt konkret utfordring knyttet til formalisering av samarbeid:

Vi er faktisk ansvarlig for å samarbeide med hjelpeinstansene til den brukeren. Samtidig står det i sosialtjenesteloven, ikke sant. Men den forsvinner jo snart mer og mer. Ikke skal det hete sosialarbeidere, og ikke skal dere hete sosialtjeneste – og så er jo ikke samarbeidsplikten så sterk verken i folketrykkløven eller i NAV-loven.

Denne uttalelsen illustrerer nettopp det forhold at NAVs statlige og kommunale del har hver sine forvaltningsområder som siden etableringen av NAV-kontorene har hatt noe felles og noe adskilt lovgivning. I tillegg illustreres det at samarbeidsplikten opp mot øvrige velferdstjenester er tydeligst for den kommunale delen.

Oppsummert har informantene fremvist ulike områder med behov for samarbeid med andre instanser, særlig rundt brukere med rusrelaterte og/eller helseproblemer, unge voksne og flyktninger. Samtidig fremheves det at grensesnittet mellom NAVs og andre instansers ansvarsområder kan synes uklare. Videre har informantene fremhevet samarbeid med andre hjelpetjenester som nødvendig for å sikre adekvate kunnskaper om den enkelte brukers komplekse problemer og behov. Dette omfatter kompetanse både om brukeres årsaker til utenforskap og virkning av det, på både individ- og gruppenivå. Informantene har også påpekt nødvendigheten av samarbeid med andre aktører i lokalsamfunnet, for at barn og deres familier skal kunne få helhetlig bistand, og også for at sosiale problemer skal kunne forebygges.

I Melding til Stortinget 33 (2015–2016) vektlegges det som «avgjørende» at NAV-kontoret, både statlig og kommunal del, samarbeider med andre aktører for å yte lovpålagte tjenester. Likevel fremviser lovgivningen oppsummert at kun NAVs kommunale del har hatt en eksplisitt lovpålagt samarbeidsplikt med andre instanser, både i enkeltsaker og innenfor mer generell forebygging etter sosialtjenesteloven. I perioden hvor de NAV-ansatte ble intervjuet var dette gjeldende rett.

En felles samarbeidsplikt vil inntre når lov om endringer i velferdstjenestelovgivningen, vedtatt 11. juni 2021, trer i kraft, ved at det inntas en felles bestemmelse i NAV-loven (2006) om samarbeidsplikt med der det er «nødvendig for å gi brukeren et helhetlig og samordnet tjenestetilbud». Ifølge endringslovens forarbeider, Prop. 100 L (2020–2021), skal samarbeidet på individnivå være «en integrert del av arbeidet i kontoret», basert på faglig vurdering av brukerens behov. På generelt nivå skal NAV-kontoret samarbeide med andre tjenester for å kunne utføre sine lovpålagte oppgaver, og det kan «for eksempel forankres i samarbeidsavtaler eller gjennom faste tverrsektorielle møter, arbeidsformer og rutiner» (Kunnskapsdepartementet, 2021, s. 134). Kommunen får etter endringslovens ikrafttredelse i tillegg plikt til å samordne tjenestetilbudet for personer som trenger «et helhetlig og samordnet tjenestetilbud», i sosialtjenesteloven (2009). Når denne endringsloven trer i kraft, vil samarbeidsplikten på både individ- og tjenestenivå bli lik for NAV-kontorets statlige og kommunale del. Samtidig vil plikten til *samordning* fortsatt ligge kun på kommunal del. Et eksplisitt forebyggingsansvar vil også fortsatt ligge på kommunal del. En kan imidlertid lese et mer implisitt forebyggingsansvar

for både statlig og kommunal del i NAVs felles formålsbestemmelse om å bidra til sosial og økonomisk trygghet (NAV-loven, 2006, § 1).

SAMARBEIDSPLIKT SOM VIRKEMIDDEL FOR Å FREMME ARBEIDSINKLUDERING

Brukeres ulike bistandsbehov fordrer
tverrprofesjonelle tilnærminger

NAV-ansatte har beskrevet at kontakt og samarbeid med arbeidsmarkedet og arbeidsgivere er viktig for rekruttering av arbeidsplasser, matching av arbeidssøkere og arbeidsplasser og for at den enkelte brukers arbeidsrettede bistand kan tilpasses dennes ressurser, muligheter og behov. NAVs plikt til å samarbeide med arbeidsmarkedet fremgår eksplisitt for NAV stat, mens den fremgår mer implisitt for NAV kommune gjennom sosialtjenestelovens formålsbestemmelse, jfr. ovenstående redegjørelse.

Informantene har også beskrevet hvordan de erfarer arbeidsmarkedet som mer innskrenket og spesialisert, og at det blir hardere. Dette illustrerer hvordan kunnskap om arbeidsmarkedet er nødvendig i NAVs arbeidsrettede bistand, i særlig grad for å kunne finne hensiktsmessige arbeids- og arbeidstreningsplasser for enkeltpersoner og brukergrupper med komplekse problemer og behov. Spjelkavik (2019) fremholder at NAVs samarbeid med arbeidsgivere også kan fremme brukeres mestring og forebygge problemer gjennom at tilretteleggingsbehov lettere kan identifiseres. Kontakt og samarbeid mellom arbeidsmarked/arbeidsgivere og NAV utgjør videre et viktig bidrag til at arbeidsgivere får innsikt i ulike gruppers tilpasningsbehov for å komme i / bli i arbeid, og om hvordan NAV kan involveres når arbeidsgivere gir deres brukere et tilbud om arbeid eller praksis. Slik kompetanseutveksling kan tenkes å senke terskelen for arbeidsgivere som kvier seg for å tilsette personer med komplekse problemer.

Videre har de intervjuede NAV-ansatte beskrevet behov og utfordringer knyttet til samarbeid særlig rundt brukere med rusrelaterte og/eller psykiske problemer, flyktninger og ungdommer. For andre instanser som arbeider med samme målgrupper som NAV, er NAV en aktuell samarbeidspartner for å kunne utforme helhetlige tjenestetilbud rundt brukere på gruppe- og individnivå. Kommunens helse- og omsorgstjeneste og

barneverntjeneste er pålagt å samarbeide med andre sektorer og instanser, herunder NAV, når det er nødvendig, eller når de kan bidra til et målrettet og hensiktsmessig tjenestetilbud (helse- og omsorgstjenesteloven (2011), § 3-3, barnevernloven (1992), § 3-2).

For kommuner som har organisert introduksjonsprogrammet utenfor NAV-kontoret, er NAV en sentral samarbeidspartner også i kommunens arbeid med flyktninger. Nyankomne utlendinger har rett og plikt til deltakelse i kommunens introduksjonsprogram etter integreringsloven (2020), hvor formålet er å fremme arbeidsinkludering og egenforsørging (§ 1). Introduksjonsprogrammet skal etter lovens § 14, 1. ledd (d) inneholde «arbeids- eller utdanningsrettede tiltak», men integreringsloven inneholder ingen bestemmelse om samarbeidsplikt med andre instanser ved slike tiltak. Samarbeid mellom ulike forvaltningsorganer kan likevel skje gjennom samtykke fra brukeren, eller der samarbeidet er på et mer generelt grunnlag og ikke innebærer utlevering av taushetsbelagte opplysninger, jf. forvaltningsloven (1967) § 13 a pkt. 1 og 2.

Når brukeres overgang til arbeid utfordres av store omsorgsoppgaver eller sammensatte problemer, synliggjøres behovet for samarbeid mellom NAV og kommunens helse- og omsorgstjeneste, barneverntjeneste og også relevante frivillige organisasjoner som eksempelvis Røde Kors og Frivillighetssentralen. NAVs ansvar som delaktør i samfunnets kollektive ansvar synliggjøres også hvor barneverntjenesten er involvert i brukerens familie. Informanten som problematiserte hvordan brukere med rusproblemer kan unnlate å oppsøke eller ta imot hjelp fra rustjeneste eller helsetjeneste ved manglende behandlingsmotivasjon, men likevel oppsøker NAV, peker på hvordan NAV er i en særstilling fordi instansen forvalter ytelser til grunnleggende livsopphold. Tilsvarende er NAV i en særstilling i samarbeid med barneverntjenester, grunnet NAVs særlige mandat for å sikre barns rett til forsvarlig levestandard etter FNs barnekonvensjon (1989, art. 27).

Arbeids- og sosialdepartementet (2016) legger klare føringer for at *NAV-kontoret* skal ha kontakt og ha et godt samarbeid med arbeidsmarkedet og et godt tverrfaglig samarbeid med tjenesteytere fra andre instanser for å bistå personer med sammensatte behov. Likevel har ikke NAV-loven (2006), som omfatter hele NAV-kontoret, uttrykt en lik samarbeidsplikt for kontorets to deler. Ut fra samfunnsmandatet om økonomisk sikring og arbeidsinkludering er NAV en relevant samarbeidsaktør for å imøtekomme

behov hos personer med ulike helsemessige og/eller sosiale problemer. Tverrprofesjonelt samarbeid kan avhjelpe utfordringer for deres overgang til arbeid, enten de søker eller mottar statlige trygdeytelser eller kommunale sosiale ytelser. Når ny § 15a i NAV-loven, som vil pålegge både statlig og kommunal del av NAV plikt til samarbeid med øvrige velferdstjenester ut fra faglige vurderinger av brukerens behov, trer i kraft, vil brukerens samlede bistandsbehov fra ulike aktører kunne målrettes og koordineres bedre. Helsemessige, sosiale og andre problemer som utfordrer brukerens overgang til arbeid, kan slik identifiseres og adresseres av målrettede tjenester. At NAV-kontoret som helhet får plikt til samarbeid med øvrige velferdstjenester, vil derfor kunne utgjøre et viktig bidrag for oppfylning av samfunnsmandat om arbeidsinkludering og bidrag til sosial trygghet.

NAVs samlede kompetanse styrkes gjennom tverretattlig samarbeid

Gjennom sitt arbeid med ulike brukergrupper som står utenfor arbeidslivet, er NAV det forvaltningsorganet som i høyest grad kan forventes å ha særlig kunnskap om hvilke ressurser og behov som kjennetegner de ulike gruppene, årsaker til at de står utenfor arbeidslivet, og om hva som skal til for at de skal bli en del av arbeidsmarkedet. Samtidig synliggjør datamaterialet områder hvor NAVs kompetanse kan styrkes. Informantene har beskrevet utfordringer i sitt arbeid og samarbeid med brukergrupper med større bistandsbehov, herunder flyktninger, unge voksne og personer med utfordringer knyttet til rus og/eller psykisk helse. Formålstjenlig arbeidsrettet bistand til brukere fordrer kompetanse både om arbeidslivet og om brukernes ressurser og behov. Spjelkavik (2014, s. 39–40) beskriver slik «inkluderingskompetanse» som kunnskap og samhandling med arbeidslivet samt brukerkunnskap og veiledningsferdigheter. En kan legge til grunn at dette kompetansebehovet forsterkes i arbeidet med brukere med omfattende og komplekse behov. I denne antologiens kapittel 10 går forfatterne nærmere inn på hvilke kompetansebehov som kommer til syne i NAVs arbeidsrettede bistand, og hvordan tverrprofesjonell kompetanse kan utvikles gjennom ulike samarbeidsformer.

Samarbeid med hjelpeinstanser som eksempelvis helse- og omsorgstjeneste, barneverntjeneste og flyktningetjeneste kan gi NAV nødvendige

kunnskaper om brukeres levekår og helsemessige og sosiale problemer samt barn og unges oppvekstvilkår. Slike kunnskaper kan bidra til mer målrettet kartlegging av brukeres bistandsbehov. I tillegg kan slik kompetanseutveksling være et viktig bidrag for å utvikle/videreutvikle inkluderingskompetanse hos NAV på både system- og ansattnivå, som igjen kan bidra til overgang til varig arbeid, egenforsørging og et selvstendig liv for deres brukere. Som forvalter av sosialtjenesteloven (2009) utgjør NAV et siste sikkerhetsnett for enkeltindividenes menneskerettslige krav på sikring av grunnleggende livsopphold, noe som også tilsier at NAV bør ta et særlig ansvar for målrettet og forpliktende samarbeid med andre aktører.

Samarbeid mellom ulike instanser kan medføre gevinster på ulike plan. Mo (2015) beskriver hvordan et forpliktende tverretatlig samarbeid kan bidra til en mer helhetlig kompetanse ved at hver samarbeidsparts særlige kompetanse innenfor gitte områder kan overføres de(n) andre parten(e). Samarbeid mellom ulike instanser bidrar også til kompetanseutveksling mellom fagpersoner, noe som vil kunne bidra til at utfordringer rundt brukergrupper generelt kan bli fanget opp og adressert (Kane, Neverdal & Myrvang, 2018). Slik kompetanseutveksling kan både fordre, og også bidra til, at de ulike samarbeidsaktørene forstår betydningen av individers arbeidsdeltakelse noenlunde likt.

NAVs kompetanse utgjør et nødvendig bidrag til samfunnets kollektive forebyggingsansvar

Arbeidsinkludering er en sentral del av samfunnets kollektive ansvar for forebygging av sosiale problemer, herunder vanskelige oppvekstvilkår, fattigdom og utenforskap til ulike samfunnsarenaer grunnet helsemessige og/eller sosiale problemer. Informantene har fra ulike innfallsvinkler beskrevet sammensatte problemforhold blant deres brukere, knyttet til blant annet psykiske problemer, rus og manglende mestring. Informantene som trakk fram samarbeid med andre aktører i lokalsamfunnet for å gi barn og familier helhetlig bistand, samt ytringen om at deler av NAVs ressurser heller burde vært fordelt på barnehager, skoler og helsesøstre, peker dessuten på nødvendigheten av kollektiv forebyggingsinnsats.

NAVs forebyggingsansvar i lokalsamfunnet er også ulikt regulert i lovgivningen. NAV-loven har ingen eksplisitt forebyggingsbestemmelse.

NAVs kommunale del plikter å holde seg orientert om levekår og utvikling som kan føre til sosiale problemer for innbyggerne og å «spre kunnskap om sosiale forhold og tjenester» i kommunen (sosialtjenesteloven, 2009, § 12). NAVs kommunale del skal videre «medvirke til at sosiale hensyn blir ivare tatt» av andre hensiktsmessige organer, og også samarbeide med slike. Målet for samarbeidet skal være å bidra til å løse kommunens oppgaver etter sosialtjenesteloven, herunder forsvarlig økonomisk bistand (sosialtjenesteloven 2009, §§ 13, 18 og 19, jf. § 4). Videre skal NAV gjennom sitt arbeid etter sosialtjenesteloven § 1 «bidra til at barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud» og «forebygge sosiale problemer».

For NAVs statlige del kan en implisitt lese et visst forebyggingsansvar gjennom plikten til å «være oppmerksom på forhold som bør føre til tiltak fra sosialtjenesten» og «av eget tiltak gi sosialtjenesten opplysninger om slike forhold» (NAV-loven, 2006, § 8). Videre kan en tolke et visst forebyggingsansvar gjennom formålsbestemmelsene i folketrygdloven (1997) § 1-1, som fremholder at folketrygden skal «bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer», og arbeidsmarkedsloven (2004) § 1 om å «bidra til å oppnå et inkluderende arbeidsliv gjennom [...] lav arbeidsledighet».

NAVs samfunnsmandat omfatter å bidra til økonomisk og sosial trygghet. Statistikk viser at drøyt 11 prosent av barn i Norge vokser opp i husholdninger med vedvarende lavinntekt, at fire prosent av barnebefolkningen får bistand fra barnevernet, og at 11 prosent av elevene i 10. klasse fikk spesialundervisning (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2021a, b, c). Ungdata-undersøkelsen for 2018 viser at barns og unges opplevelser av psykiske helseplager og ensomhet øker (Bakken, 2018). En ikke ubetydelig andel av barn i Norge opplever altså vanskelige oppvekstvilkår, noe som vil kunne utgjøre reelle hindre for deres senere utdanningsprogresjon og overgang til arbeidslivet. I en studie i perioden 1990–2005 fremgår det at personer som har vært under barneverntiltak, samt foreldre til barn og unge som har barneverntiltak, har mottatt sosialhjelp vesentlig oftere enn andre (Clausen & Kristofersen, 2008). Paulsen (2016, s. 46) beskriver hvordan unge som har vært under tiltak fra barnevernet, i møtet med NAV opplever et system med krav de ofte ikke mestrer, begrenset praktisk støtte og lite eller ingen følelsesmessig støtte. NAVs samarbeid og kompetanseutveksling med instanser som arbeider med og for barn, herunder

barneverntjenesten, kan derfor være et viktig bidrag til at NAV identifiserer og adresserer den enkelte unges brukers bistandsbehov.

Noen informanter har problematisert at bistandsbehov overfor NAV innenfor noen familier går over generasjoner. Kane, Neverdal og Stenberg (2018) fremhever en tilstrekkelig familieøkonomi som et sentralt ledd i å sikre barn trygge oppvekstvilkår, noe som igjen vil bidra til å forebygge utenforskap og stigma, og at de selv som voksne blir avhengige av vedvarende økonomisk bistand. Myndighetene har et særskilt ansvar for sikring av barns menneskerettslige krav på en forsvarlig levestandard og beskyttelse mot omsorgssvikt, og ved alle handlinger som angår barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn (FNs barnekonvensjon 1989, art. 27, 19 og 3). NAV skal derfor være særlig oppmerksom der deres brukere har barn, og gjennom et målrettet samarbeid vil NAVs kunnskaper om brukeres utfordringer knyttet til egen- og familieforsørgelse kunne overføres til øvrige instanser som arbeider med og for barn. Likeledes kan samarbeid gi NAV økte kunnskaper om hvordan vanskelige oppvekstforhold kan føre til utenforskap, sosiale problemer og på sikt til arbeidsløshet. I sum vil slik kompetanseutveksling kunne være et viktig bidrag i samfunnets kollektive ansvar for forebygging av utenforskap til utdanning og arbeidsliv samt øvrige sosiale problemer.

AVSLUTNING

I dette kapittelet har jeg undersøkt NAVs samarbeidsplikt og drøftet hvordan samarbeid med andre aktører er nødvendig i NAVs sikring av brukernes rett til adekvat arbeidsrettet bistand. Et aktivt og formalisert samarbeid med arbeidsmarkedet fremmer større tilgang til arbeidsplasser som kan formidles til ordinære arbeidssøkere, men også til arbeidsplasser egnet til mer målrettet avklaring og oppfølging av brukere med mer komplekse utfordringer. Ifølge informantene i denne undersøkelsen gir slikt samarbeid NAV kunnskaper også om et arbeidsmarked som blir mer innskrenket, spesialisert og krevende. Dette viser nødvendigheten av nær kontakt mellom NAV og arbeidsmarkedet for å kunne se de ulike mulighetene i et arbeidsliv i endring. Slike kunnskaper bør NAV-kontorene systematisk kommunisere til øvrige instanser i lokalsamfunnet, men også til myndigheter som er ansvarlige for arbeidsmarkedspolitik, velferdspolitik og tilhørende lovgivning.

Samarbeid med øvrige velferdstjenester fremstår som essensielt når NAVs brukere mottar eller har behov for bistand fra andre, eksempelvis helse- og omsorgstjeneste, barneverntjeneste og flyktningetjeneste. Brukeres helsemessige og/eller sosiale problemer kan utgjøre reelle hindringer for arbeidsinkludering, og det er derfor sentralt at disse møtes med nødvendig kompetanse samt adekvat og koordinert bistand og en omforent forståelse av arbeidets betydning for borgerne. Når brukere er familieforsørgere, innbefatter NAVs samfunnsansvar også å sikre barns menneskerettslige krav på forsvarlig levestandard og på myndighetenes beskyttelse mot skadelige oppvekstvilkår.

NAV-reformens innføring av et partnerskap mellom staten, med ansvar for folketrygdloven og arbeidsmarkedsloven, og kommunen, med ansvar for sosialtjenesteloven, innebærer at de to partene i partnerskapet reguleres av både adskilte lovverk og noen felles lovverk. I kommentarteksten som følger dette kapitlet, berører fagansvarlig Eigil Granhøy-Markussen ved NAV Tromsø dette forholdet, og han fremholder at «Arbeidssøker ønsker en mest mulig sømløs service ifra NAV». De ulike lovene som forvaltes av NAV, har siden etableringen gitt ulik anvisning på samarbeidsplikt hva angår den statlige og den kommunale delen av partnerskapet. Personer som henvender seg til NAV, kan ha krav på statlige folketrygdtytelser eller kommunal sosialhjelp, men kan likevel ha relativt like utfordringer og bistandsbehov for å komme i arbeid. NAV fremstår som én instans overfor publikum, med ansvar for økonomisk og arbeidsrettet bistand for brukere uavhengig av ytelsesform. Denne undersøkelsen har synliggjort behovet for at NAVs samarbeidsplikt på tvers av de ulike ytelses- og bistandsformene, knyttet til formålene om overgang til arbeid samt økonomisk og sosial trygghet, nedfelles i den felles NAV-loven. At NAVs samarbeidsplikt med andre offentlige tjenester nå skal harmoniseres gjennom felles lovgivning som nedfeller samarbeidspliktens formål, innhold og avgrensninger, utgjør derfor et viktig bidrag til helhetlige tjenester for borgerne.

REFERANSER

- Alm, T. & Bergene, A.C. (2011). Forpliktelse, omsorg eller nytte – arbeidsgiveres inkluderingsansvar og forventninger til NAV. *Søkelys på arbeidslivet*, 8(04), s. 317–334. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-7989-2011-04-03>
- Arbeidsmarkedsloven. (2004). Lov om arbeidsmarkedstjenester 10. desember 2004 nr. 76.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2016). Meld. St. 33 (2015–2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2012). *Rundskriv Hovednr. 35 – Sosialtjenesteloven*.
- Bakken, A. (2018). Ungdata. *Nasjonale resultater 2018*. NOVA-rapport 8/18. Hentet fra <https://hdl.handle.net/20.500.12199/5128>
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2021a). *Oppvekststatus*. Hentet fra https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/oppvekst/
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2021b). *Oppsummert status i tall for barnevernet*. Hentet fra https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Oppsummert_status_i_tall_for_barnevernet
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2021c). *Barn og unge med behov for tilrettelegging*. Hentet fra https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/oppvekst/Barnehage_og_skole/Barn_og_unge_med_behov_for_tilrettelegging/
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2017). *Barn som lever i fattigdom*. Rapport om arbeidet med regjeringens strategi 2015–2017. <https://www.bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00004373>
- Barnevernloven. (1992). Lov om barneverntjenester 19. juli 1992 nr. 100.
- Clausen, S.E. & Kristofersen, L.B. (2008). *Barnevernsklienter i Norge 1990-2005. En longitudinell studie*. NOVA Rapport 3/2008. Hentet fra <https://www.bufdir.no/bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00000437>
- FNs barnekonvensjon. (1989). FNs konvensjon om barnets rettigheter 20. november 1989.
- Forvaltningsloven. (1967). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10. februar 1967.
- Fossestøl, K., Breit, E. & Borg, E. (2016). Hvorfor lykkes ikke NAV-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet? *Søkelys på arbeidslivet*, 33(01-02), 5–23. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-01>
- Frøyland, K. (2017). Sentrale kvalitetar i arbeidsinkludering av sårbar ungdom, slik ungdom sjølv og arbeidsgivarar opplever det. *Tidsskrift for ungdomsfors-*

- kning*, 17(2), 3–26. <https://journals.oslomet.no/index.php/ungdomsforskning/article/view/2567>
- Gjertsen, H. (2014). Vanskelig overgang fra videregående opplæring til arbeidsliv for elever med funksjonsnedsettelse – hvordan kan skolene bidra i denne prosessen? *Søkelys på arbeidslivet*, 31(01–02), 60–82. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-7989-2014-01-02-04>
- Helse- og omsorgstjenesteloven. (2011). Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester 24. juni 2011 nr. 30.
- Integreringsloven. (2020). Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid 6. november 2020 nr. 127.
- Kane, A.A., Köhler-Olsen, J. og Reedt, C. (2017). Aktivisering av unge sosialhjelpsmottakere – forutsetninger for å sikre overgangen til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 20(02), 117–133. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2017-02-02>
- Kane, A.A., Neverdal, S. og Myrvang, R. (2018). Barneverntjenestens medansvar for barnehagebarns rett til beskyttelse mot omsorgssvikt. I W. Schönfelder, S. T. Andersen & A. A. Kane (Red.), *Handlingsrom i barnevernet* (s. 253–274). Bergen: Fagbokforlaget.
- Kane, A.A., Neverdal, S. og Stenberg, O. (2018). Barnets rett til en forsvarlig levestandard. *Fontene forskning*, 11(1), 17–29. <https://fonteneforskning.no/forskningsartikler/barnets-rett-til-en-forsvarlig-levestandard-6.19.589443.6e7e60e141>
- Kjønstad, A., Syse, A. og M. Kjelland. (Red.). (2017). *Velferdsrett II*. 5. utg. Oslo: Gyldendal Juridisk.
- Kunnskapsdepartementet. (2021). Prop. 100 L. (2020–2021). *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- Kvale, S. & S. Brinkmann (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. 3. utg. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lov om endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator) 11. juni 2021 nr. 78. (ikke i kraft).
- Maximova-Mentzoni, T. (2019). Arbeidsinkludering av innvandrere med omfattende bistandsbehov. H. Glemmestad & L. C. Kleppe (Red.), *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (s. 150–171). Bergen: Fagbokforlaget.
- Mo, T. (2015). Når ledelse gjør en forskjell. *Norges barnevern*, 92(01), 6–27. <https://doi.org/10.18261/ISSN1891-1838-2015-01-02>
- NAV-loven. (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen 16. juni 2006 nr. 2

- NAV.no. (2020). *Utdanning og profesjoner i NAV*. Hentet fra https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/sok-jobb-i-nav/nav-som-arbeidsgiver/utdanning-og-profesjoner-i-nav_kap
- Paulsen, V. (2016). Ungdom på vei ut av barnevernet. *Norges barnevern*, 93(01), 36–51. <https://doi.org/10.18261/issn.1891-1838-2016-01-04>
- Solheim, L. (2019). Jakta på den rette kompetansen – eit blindspor? Glemmestad, H. & L. C. Kleppe (Red.), *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (s. 341-258). Bergen: Fagbokforlaget.
- Spjelkavik, Ø. (2019). Kan sosialarbeidere bidra i arbeidsinkludering? I H. Glemmestad & L. C. Kleppe. (2019). (Red). *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid*. (s. 302-319). Bergen: Fagbokforlaget.
- Spjelkavik, Ø. (2014). Ordinært arbeidsliv som metode og mål. I K. Frøyland & Ø. Spjelkavik. (2014). (Red). *Inkluderingskompetanse – Ordinært arbeid som mål og middel*. (s. 33- 50). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Spjelkavik, Ø. (2012). Supported Employment in Norway and in the other Nordic countries. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 37/3.
- SSB. Statistisk sentralbyrå (2017). *Barnevern*. Hentet fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/barne-og-familievern/statistikk/barnevern>

KOMMENTARTEKST FRA NAV-ANSATT

Egil Granhøy-Markussen, fagansvarlig Arbeid og aktivitet – NAV Tromsø

Noen forskere og journalister ble i 2016 spurt: Har NAV grunn til å feire sine første ti år? Leder for Senter for velferds- og arbeidslivsforskning ved daværende Høgskolen i Oslo og Akershus, Kåre Hagen, svarte: «La oss si den sånn: Ni av de ti siste årene har FN kåret Norge til verdens beste land å bo i. NAV er ryggraden i velferdssamfunnet vårt og må derfor ha gjort noe riktig. Om NAV har innfridd forventningene? Nei, for det er det ingen reform som gjør.»

Tidligere arbeids- og velferdsdirektør Sigrun Vågeng pleide på sin side å si: «Man må ikke være dårlig for å bli god – man kan være god og bli enda bedre.» Hennes poeng, slik jeg tolker det, er at NAV leverer kvalitet i mange ledd. NAV scorer godt på personbrukerundersøkelser og arbeidsgiverundersøkelser (2019) og har mye god kompetanse i organisasjonen som det bygges videre på hver dag. Dette står på ingen måte i kontrast til et ønske om og det å ta inn over seg nødvendigheten av å utvikle etaten videre.

Jeg er nok langt fra alene om å hilse velkommen antologien *Arbeidsinkludering og læring i NAV*. Skal virksomhetsstrategien til NAV om «bedre brukermøter, pålitelig forvaltning og flere i arbeid» ha noen som helst troverdighet, er det å legge sitt øre mot bakken og lytte til academia en helt nødvendig øvelse.

Dosent ved Institutt for barnevern og sosialt arbeid ved UiT Norges arktiske universitet Aina A. Kane zoomer i sitt kapittel inn på NAV som samarbeidende aktør. Mye godt arbeid er gjort på dette området allerede. I Vågengs ånd: Vi er gode, men vi både vil og bør utvikle denne kompetansen videre. For å spinne videre på Kåre Hagens bilde: Skal en ryggrad eller søyle holdes oppe, er det mange virvler som trengs å vedlikeholdes og næres for at organisasjonen skal stå oppreist og samtidig sikre et godt faglig driv fremover. I disse vitale virvlene kan vi identifisere ulike aktører som NAV samarbeider med. Kane berører mange av dem i sin artikkel. Det være seg helsepersonell, utdanningsinstitusjoner, frivillige organisasjoner eller flyktningetjeneste.

Hvordan er så liv og leven innad i NAV i 2020 når temaet er samarbeid med andre aktører? Jeg tror at svarene som Kane har fått fra sine informanter, gjenspeiler mye av tilstanden. Det er både mye selvtillit og litt

avmaktsfølelse. Frustrasjon over litt knirk i samhandling internt og eksternt og lykke over ansvarsgrupper som fungerer til beste for arbeidssøker.

Jeg ser en gjennomgående tråd i flere av Kanes arbeider, at det pekes på rettsgrunnlaget i det som undersøkes. Jeg tror det er et avgjørende fokus. Hvermannen som mottar bistand fra NAV, skiller i all hovedsak ikke mellom en statlig eller kommunal tjeneste. Om en tjeneste har sitt utspring i folketrygd- eller sosialtjenesteloven. Arbeidssøker ønsker en mest mulig sømløs service fra NAV. Arbeidssøker vil forvente at nødvendig samhandling med relevante aktører fanges opp og kvalitetssikres uavhengig av om saksbehandler server kommunale og/eller statlige tjenester i NAV. Jeg vil ikke ha en supervileder i NAV som resiterer sosialtjenesteloven utenat mens inkluderingstilskudd registreres og den etterspurte spesialisterklæringen tikker inn i det digitale arkivet. Det har vært og vil alltid være en illusjon. Men å høyne rettssikkerheten til arbeidssøker gjennom en lovpålagt felles samarbeidsplikt for enhver NAV-ansatt synes jeg er en god idé. Kan vi håpe på en harmonisering og språkvask av de aktuelle lovene inkludert NAV-loven til 20-årsjubileet for Arbeids- og velferdsetaten?

Er det da så viktig med samarbeid og forebygging? Hva er det som står på spill? Harald Eia sier det er «strek i laget» i sitt «Sånn er Norge». Det er et presserende budskap, og det er egentlig gammelt nytt. Leder av sysselsettingsutvalget, Steinar Holden, sier at utenforskap er den største trusselen mot velferdsstaten. Ikke robotisering. Dette skrev han i 2017. Jeg er glad for at Kane kobler sin forskning opp imot utenforskap. Samfunnsoppdraget til NAV kan sammenfattes på flere måter: «Arbeid først», «Flere i arbeid, færre på stønad». «Utenforskap» fungerer også fint som en overskrift på jobben vår som byråkrater i NAV. Å holde samarbeidsplikten opp imot arbeidsinkludering og utenforskap er et forståelig grep av Kane. At det skal bli færre og færre arbeidstakere bak hver pensjonist, vil være enhver velferdsdirektørs største mareritt.

Noe av resepten på å motvirke utenforskap vil være å øke samarbeidet med andre aktører samt å forsterke NAVs forebyggende rolle. Redselen i NAV og et naturlig tilsvarende vil være om et allerede presset NAV som skal gjøre «mer for mindre», tør å innta den ekstroverte rollen som samarbeidsaktør i enda sterkere grad? Kane hjelper oss på veien og peker på noen mulige gevinster. Økt samarbeid med andre aktører, slik jeg leser Kane, har potensial til å gi blant annet: økt kunnskap om mekanismer ved utenforskap, økt arbeidsmarkedskunnskap, mer målrettet kartlegging

av bistandsbehov, økt kompetanseutveksling, som igjen kan styrke inkluderingskompetansen. Kane viser også til annen forskningslitteratur når hun fremhever potensialet for deling eller overføring av særlig kompetanse mellom aktører, samt deling av generelle trender og utfordringer som kan bidra til at den arbeidsrettede bistanden bedres.

Til syvende og sist må en tro på at med mer samarbeid både tverretattlig, med arbeidsgivere og andre aktører – øker bunnlinja til NAV, det vil si flere i arbeid, høyere grad av selvforsørgelse og at flere bringes over fra utenforskap til deltagelse. Det moderne utenforskapet handler om mennesker som er tilskuere og ikke deltagere til samfunnet som yrer av liv rundt dem. De bivåner at venner fullfører videregående. De ser klassekamerater ta opp førstegangslån. Under koronapandemien har antall tilskuere økt gjennom de permitterte, og vi kjenner ikke helt rekkevidden av konsekvensene som ligger fremfor oss.

NAV har vært gjennom ulike faser siden starten i 2006. Kanskje neste fase handler om et NAV som er mer konsolidert, og som ytterligere søker samarbeid utad med mål om å øke kvaliteten på sine samlede tjenester. Det kan ha stor betydning for den enkelte arbeidssøker og ikke minst for barn som vokser opp i skyggen av utenforskapet. Det er ikke alltid like vakkert. En etat som er seg selv nok, blir aldri nok hverken for seg selv eller andre.

Kane har i sitt kapittel gitt et viktig faglig bidrag for ytterligere å redegjøre for økt samhandling innad i NAV og ikke minst mellom NAV og andre aktører. Denne samhandlingen kan skje i fysiske møter, men også løses gjennom digitalisering og nye eller forbedrede plattformer for samhandling mellom parter. Et mer utadrettet NAV må være trygg på den kompetansen en bringer med seg, årvåken på viktigheten av kompetanseutveksling og være seg bevisst de mulige gevinstene som kan hentes ut for alle parter som er involvert.

Det er vel også en mulighet for at økt samarbeidsplikt ikke blir en «pliktøvelse», men tvert imot en spennende mental forskyvning som kan gi spennende møter, opplevelse av å ikke være alene om et uoverstigelig oppdrag og faglig vekst. Gjennom jobbspesialister og IPS-medarbeidere har NAV gjort seg mange erfaringer hva gjelder styrket utadrettet virksomhet. Flere i NAV må ta eierskap til økt samarbeid med andre aktører for å styrke den arbeidsrettede bistanden. Kane kaster dermed et betimelig og fruktbart lys over NAV som en samarbeidende aktør. Og sender samtidig noen signaler til ryggmargsrefleksjonen.