

Kapittel 16

UTFORDRINGER INNEN ARBEIDSINKLUDERINGSFELTET

SAMMENDRAG

I kapitlet oppsummerer vi antologiens bidrag og argumenterer for at utviklingen i arbeidslivet vil skape utfordringer som vil kreve kontinuerlig fagutvikling på arbeidsinkluderingsfeltet. Inkluderingskompetanse må bli utviklet ved at NAV og arbeidsplassene i større grad samarbeider om arbeidsinkludering. NAVs samfunnsmandat for å fremme overgang til arbeid krever adekvat handlingsrom og kompetanse blant NAVs veiledere og ledere. Samtidig synes utfordringene innen arbeidsinkludering såpass krevende at også andre deler av støtteapparatet bør utvikle inkluderingskompetanse.

INNLEDNING

ALIN-satsingen, slik den er dokumentert i bidragene i denne antologien, har fokus på endringsprosesser i NAV og på utviklingen innen arbeidsinkluderingsfeltet. Bidragene synliggjør hvordan arbeidsinkludering og brukerrettigheter kan bli fremmet på både systemnivå og på lokalt NAV-kontornivå. Kapitlene viser videre ulike eksempler på hvordan NAV-ansatte i økende grad har tatt i bruk kunnskapsbaserte tilnærminger som representerer et rettighetsperspektiv på arbeid og et inkluderingsperspektiv som forutsetter kompetanseutvikling blant NAV-ansatte.

UTVIKLING PÅ SYSTEM- OG KONTORNIVÅ

På systemnivå viser flere av bidragene hvordan myndighetene gjennom Stortingets lovgivnings- og bevilgningsmyndighet og ansvarlige departementers og direktoraters styringsmyndighet påvirker formålene om inkludering og innsatsene som skal realisere disse. Antologiens bidrag viser hvordan praksispåvirkning skjer gjennom blant annet prioriteringer og ressursfordelinger, lovgivning som gir adekvat handlingsrom for individuell oppfølging ut fra brukeres ressurser, utfordringer og behov, samt digitale systemer som er hensiktsmessige for ansattes arbeidspraksiser, herunder saksbehandling og kommunikasjon med brukere, samarbeidende offentlige instanser og arbeidsgivere. Et eksempel på prioritering på systemnivå er spesialiseringen av den arbeidsrettede brukeroppfølgingen ved implementering av Supported Employment i tiltaket Utvidet oppfølging. I kapittel 2, 3 og 4 undersøkes både jobbspesialisters og jobbsøkeres erfaringer med tiltaket, samt i hvilken grad tiltaket har ført til arbeidsinkludering. Et annet eksempel er Hurtigsporet for flyktninger (kapittel 6 og 8), som blir tematisert gjennom studier av policyutvikling og samarbeid mellom NAV og flyktningetjenesten. Studiene av Utvidet oppfølging og Hurtigsporet omfatter også undersøker av hvordan myndighetene framstiller og begrunner sine prioriteringer i ulike offentlige utredninger, plandokumenter og lovforarbeider, noe som blir løftet fram i antologien (kapittel 5 og 6). Et prioriteringsområde på tvers av NAVs ansvarsområder er digitalisering av oppfølgingsarbeid og saksbehandlingsprosedyrer. I kapitlene 12 og 13 undersøker forfatterne hvordan NAVs digitale løsninger blir opplevd av

ansatte med tanke på deres arbeidspraksiser generelt, og også særskilt hvordan digital aktivitetsplan fungerer som kommunikasjonsverktøy.

I flere bidrag (kapittel 6, 8 og 9) drøfter forfatterne ulike sider ved NAV-kontorenes arbeidsrettede innsats på lokalnivå og her tematiseres særlig behovet for tilpasninger i oppfølgingen av enkeltbrukere. Tilpasningsbehovet oppstår når enkelte brukere har større utfordringer og behov, eksemplifisert med flyktninger og unge voksne, men også øvrige jobbsøkere med ulike helsemessige eller sosiale problemer. Forfatterne i kapitlene 3, 7, 8 og 10 retter ut fra sine undersøkelser også søkelyset mot nødvendigheten av samarbeid mellom NAV og andre aktører, som arbeidsgivere, flyktningetjeneste, helse- og omsorgstjenester og barnevernstjenester. Verdien av samarbeid mellom NAV-ansatte og enkeltbrukere gjennom aktiv brukermedvirkning blir også løftet fram. Samarbeid innad i NAV-kontorene og mellom NAV og andre aktører blir drøftet som en viktig faktor for kompetanseutvikling mellom profesjonsutøvere med ulik fag- og erfaringsbakgrunn og mellom instanser som yter tjenester overfor enkeltbrukere med sammensatte behov.

Gjennomgående i antologiens kapitler blir NAV-ansattes kompetanse og kompetansebehov tematisert. I kapitlene 10 og 11 undersøkes hvordan ulike påvirkningsfaktorer fremmer eller hemmer de ansattes handlingsrom for å ta i bruk sin kompetanse i det arbeidsrettede oppfølgingsarbeidet. Selv med adekvat kompetanse kan en anta at oppfølging av brukere med ulike egenskaper, ressurser og behov krever mye av den enkelte NAV-ansatte, særlig om oppfølgingen skal omfatte tettere samarbeid med aktører på arbeidsplassene der arbeidsinkluderingen foregår.

Forfatterne av kapitlene 14 og 15 belyser hvordan veiledning og refleksjon i sirkelbaserte grupper kan fremme NAV-veiledernes og NAV-ledernes kompetanseutvikling. Både veiledere og ledere kan oppleve seg utrygge i sine roller i NAV, og forfatterne i de to kapitlene drøfter hvordan deres selvivaretagelse og trygghet i yrkesrollen kan fremmes gjennom ulike opplegg for veiledning og refleksjon i grupper.

Antologien viser fra ulike innfallsvinkler at kompetanseutvikling i NAV ikke bør bli forstått som et individuelt anliggende, men som fagutvikling og organisasjonslæring. Det innebærer at det på NAV-kontoret bør være rom for den enkelte veileder til å få egen erfaring i praktisk arbeidsinkludering, og at det bør bli etablert interne arenaer for kontinuerlig erfaringsdeling, kompetanseutveksling og faglig refleksjon.

NYE TRENDER INNEN ARBEIDSINKLUDERING

Fervers (2019) har påpekt at forskningen på arbeidsinkludering har ignorert trekk ved yrker og arbeidsforhold som deltakere i arbeidsmarkedstiltak ender opp med. Mange som får jobb gjennom ulike arbeidsmarkedstiltak, får «easy access»-jobber i midlertidige stillinger, vikariater, tilkallingsvakter, perifere stillinger og arbeidstreningsplasser som ofte ikke gir tilstrekkelig utvikling, mestringstro eller videre ansettelse (Djuve, Kavli, Sterri & Bråten, 2017; Hyggen, 2017, Schafft & Spjelkavik, 2014; Schönfelder, Arntzen, Johansen & Munkejord, 2020; Spjelkavik & Evans 2007; Zhang, 2016). Dette er forhold som kan påvirke både arbeidskarriere og helse negativt, og som lett kan støte folk ut i ny arbeidsledighet og utenforskap. Flere av bidragene vektlegger nye utviklingstrekk innen NAVs støttende innsats overfor brukere og arbeidsgivere og det å benytte vanlige arbeidsplasser for å øke utsatte gruppers muligheter for arbeidsdeltakelse. I kapitlene om jobbspesialister i NAV (kapittel 2, 3, 4 og 5) blir det vist til behov for å undersøke om rammebetingelsene som jobbspesialistene arbeider under, er i samsvar med prinsippene for Supported Employment. Forfatterne viser til nødvendigheten av god veiledningskompetanse og kunnskap om arbeidsgivers behov for å lykkes med å støtte brukerne til jobbmestring. Det blir vist til at jobbspesialisten skal følge opp brukerne på arbeidsplassen og bistå i kvalifiseringen og utviklingen av mestring og jobbmatch. Forfatterne viser imidlertid at manglende oppfølging på arbeidsplassen kan oppstå som en konsekvens av kravet om raske jobbresultater. Det blir vist til at selv om arbeidssøkere er fornøyde med oppfølgingen de får fra jobbspesialistene, så er flere av dem i arbeidsforhold som de er ambivalente til. Forfatterne argumenterer for at politiske føringer og rammebetingelser vil påvirke hvor robuste jobbspesialist-teamene i NAV blir. Kapittel 6 viser at hvorvidt man skal lykkes med iverksettingen av policybeslutninger, er avhengig av prioriteringen av arbeidet med policyutforming, ikke minst når det gjelder målsetting og metodisk innhold.

SAMARBEID OG SAMHANDLING

NAVs ansatte representerer også et mangfold gjennom sine ulike fag- og erfaringsbakgrunner, kunnskaper, ferdigheter og personlige egenskaper. De forvalter tjenester overfor en stor andel av innbyggerne i Norge, hvor

noen brukere står i særdeles vanskelige livssituasjoner grunnet eksempelvis helsemessige og sosiale problemer. Antologiens ulike kapitler har framvist eksempler på hvor utfordrende det kan være å stå i hjelpesituasjoner og skulle gi bistand innenfor et handlingsrom som påvirkes av egne faglige idealer om å hjelpe ut fra ens faglige ståsted og brukerens behov, i krysspress med lovgivning, politiske føringer og ressurstilgang. Vi antar at det å stå i dette krysspresset over tid vil medføre slitasje på den enkelte ansatte.

I kapitlene om samarbeid og samhandling (kapittel 7–9) viser forfatterne at i arbeidet med brukere med sammensatte problemer er samarbeid med arbeidsmarkedet og med andre velferdstjenester nødvendig. Et aktivt samarbeid gir NAV kunnskaper om muligheter i et arbeidsmarked som blir stadig mer innskrenket, spesialisert og krevende. Samarbeid mellom NAV og øvrige velferdstjenester er særlig viktig for brukere med behov for bistand fra for eksempel helse- og omsorgstjeneste, barnevernstjeneste og flyktningetjeneste. Forfatterne viser til nødvendigheten av kompetent og koordinert bistand og en omforent forståelse av arbeidets betydning for borgerne. Det blir vist til at lovgivningen som regulerer samarbeidsplikt med øvrige velferdstjenester for henholdsvis NAVs statlige og kommunale del, er vag, og at når en nylig vedtatt lovendring trer i kraft, vil NAV-kontorets helhetlige samarbeidsplikt bli tydeliggjort. Det blir videre vist til at manglende samarbeid og utydelig ansvarsfordeling kan ha negative konsekvenser for overgangen til arbeid. Eksempler på brukergrupper er flyktninger og unge voksne som har ekstra utfordringer i sårbare overgangsfaser til arbeidslivet. Det blir vist til at samlokalisering eller faste, formelle samarbeidsformer kan identifisere og adressere utfordringer mer målrettet og muliggjøre kompetanseutveksling mellom involverte ansatte, som dermed får bedre grunnlag til å bidra til å redusere brukeres usikkerhet og lave selvfølelse ved utplasseringer og nyansettelser i arbeidslivet. Forfatterne viser at inkluderingskompetanse kan utvikles på NAV-kontorene gjennom mer målrettet rekruttering av ansatte, bedre arbeidsfordeling, organisering i faste og fleksible team og ved å tilrettelegge for tilstrekkelig handlingsrom for de ansatte til å kunne ta i bruk sin kompetanse i sin arbeidsrettede bistand. Forskerne finner at de ansatte i NAV opplever å ha et visst handlingsrom med tanke på ressurser og arbeidsformer. Samtidig framholdes at dersom den enkelte ansatte opplever etterspørsel etter sin kompetanse og tillit og forventninger om å ta det opplevde handlingsrommet i bruk, vil det kunne utgjøre viktige bidrag innenfor NAVs brukerrettede arbeid.

Dette berører betydningen av ansattes handlingsrom til å kunne gjøre nødvendige skjønsmessige tilpasninger i den enkeltes bistandstilbud, også basert på brukerens deltakelse. I undersøkelser av NAV-ansattes erfaringer med bistandsbehovsvurderinger og vedtaksbegrunnelser framholder Kane (2018, 2020) videre at kvaliteten på beslutningsgrunnlaget øker gjennom at NAV inkluderer brukerens egne perspektiver og også brukeres sosiale problemer i en mer vid forstand. Videre forutsetter brukeres rettssikkerhet at NAV tilrettelegger bistand og tiltak som er reelt arbeidsfremmende for den enkelte bruker. Dette er aspekter som forutsetter aktiv tilrettelegging for brukerens deltakelse i saksprosessene. Her framholder vi nødvendigheten av økt samskaping mellom NAV-veileder og den enkelte bruker.

For stor grad av standardisering av tjenester kan utgjøre en uhensiktsmessig innskrenking av konkrete faglige, juridiske og etiske vurderinger i enkeltsaker. Det er derfor viktig at lovgivning, departementale retningslinjer og lokal praksis både gir handlingsrom for og forutsetter profesjonell skjønnsutøvelse i tett samarbeid med de faktiske arbeidsplassene der arbeidsinkluderingen blir iverksatt.

SIKRING AV BRUKERES RETTIGHETER

Rettsikkerhet som et grunnleggende hensyn innebærer både et krav om at forvaltningens avgjørelser skal være i tråd med gjeldende rett, og et krav om at borgerne skal sikres grunnleggende rettigheter (Kjønstad, Syse & Kjelland, 2017). Aall (2011) framholder at rettsriktige avgjørelser i forvaltningen fordrer at inngrep og avgjørelser er forutsigbare, samt at de blir gjort innenfor lovgivningens rammer med tanke på vedtakenes innhold, grunnlag og saksbehandling. Bråthen (2020, s. 65) presiserer at for «å kunne yte likeverdige arbeidsrettede tjenester til alle NAVs brukere, må det løpende identifiseres om det er grupper som blir nedprioritert og hva de underliggende årsakene kan være. Dette kan bidra til en målrettet innsats, med tiltak som sikrer at alle utsatte grupper fanges opp av hjelpeapparatet.» NAV har ansvar for å sikre borgerrettigheter innenfor sitt lovpålagte samfunnsansvar for arbeidsfremmende bistand og økonomisk sikring. NAVs beslutninger skal være lovhjemlet, saksbehandlingen skal være forsvarlig, og avgjørelsene skal være tuftet på et saklig innhold og de formålene NAV skal fremme. Disse kravene påligger NAV på både system- og ansattnivå.

Innstrammingen av reglene for arbeidsavklaringspenger i 2018 skulle gi en bedre overgang til arbeid, men vi har i kapittel 1 vist til at innstrammingene heller førte til at mange var gått over til uføretrygd og sosialhjelp (jf. Lima & Grønlien, 2020). Samtidig er det neppe kun stønadsnivået som spiller inn for sårbare grupper. Heggebø, Bråthen og Hermansen (2020) finner i en kohortstudie med sosialhjelpsmottakere som ble identifisert i 2005, at seleksjon inn til arbeidsmarkedstiltakene medfører at de med best arbeidsmarkedsforutsetninger blir prioritert, og at rusproblematikk og psykiske plager er de viktigste kjennetegnene som skiller tiltaksdeltakere og ikke-deltakere. Det kan tenkes at det er de mest sårbare av disse som representerer økningen på sosialhjelp og uføretrygd som følge av innstrammingene i arbeidsavklaringspenger.

Borgernes rett til reell likebehandling i denne konteksten har som formål at alle skal ha lik mulighet til å nå målet om arbeidsinkludering, ved hjelp av adekvate tilpasninger innenfor NAVs arbeidsrettede innsats. I tillegg skal borgernes rett til økonomisk sikring fremmes gjennom NAVs forvaltning av ulike stønadsformer, ut fra kriterier oppstilt i lovgivningen. Arbeidsrettet oppfølging synes å nedprioriteres eller utfordres i forhold til eksempelvis «tungvinte og byråkratiske løsninger, ikke minst 'telling'» (Fossestøl, Breit & Borg, 2016, s. 19) og krav om aktivitet og dokumentasjon (Aasheim, 2018, s. 255). Ifølge Bråthen (2020) opplever NAV-ansatte som arbeider med brukere med psykiske helseproblemer, at de har utilstrekkelige tidsressurser til oppfølging og tillitsbygging og begrenset rom for brukermedvirkning grunnet krav om rask utplassering i praksis og arbeidstrening. I tillegg erfarer ansatte at deres prioriteringer ikke bare preges av brukerens behov, men også av tilgjengelige oppfølgingsverktøy og virkemidler samt arbeidsgiveres krav til kandidatens helsetilstand og produktivitet (Bråthen 2020, s. 64). Sverdrup (2016) stiller spørsmål om hvorvidt automatisert saksbehandlings effektivitet kan gå på bekostning av borgernes rettssikkerhet, og framholder det som særlig problematisk innenfor saksområder som fordrer bruk av skjønn. Veiledernes handlingsrom for skjønnsmessige vurderinger blir også utfordret når det gjelder brukerinvolvering i kartlegging ved bistandsbehovsvurderinger, individuelle tilpasninger av arbeidsrettede aktiviteter samt saksbehandlingsprosedyrer fram mot vedtak om ytelser (Kane, 2020, 2018; Kane & Köhler-Olsen, 2018).

Hvordan ulike utfordringer og behov hos brukere fordrer ulike tilnæringer fra NAV, har vært et gjennomgående tema i antologiens kapitler. NAV-informanter har beskrevet og eksemplifisert hvordan mange brukere kan ha store og sammensatte bistandsbehov knyttet til helsemessige, familiære, økonomiske og øvrige sosiale problemer. Ut fra dette har forfatterne drøftet ulike forutsetninger for adekvate tilnæringer til enkeltbrukere. En forutsetning er tilstrekkelige tidsressurser til adekvat kartlegging og individuell oppfølging av brukere samt til tillits- og relasjonsbygging mellom veileder og bruker. En annen forutsetning som blir holdt fram, er at NAVs ansatte har adekvate kunnskaper og ferdigheter til å kunne gi formålstjenlig og tilpasset bistand til brukere med ulike sårbarheter og utfordringer. En tredje forutsetning omhandler tilgangen til tilstrekkelige og adekvate arbeidsrettede tiltak som fremmer ulike brukeres sjanser til å få arbeid. En fjerde og siste forutsetning en kan se av de ulike bidragene, handler om NAVs målrettede og formaliserte samarbeid med arbeidsmarked og arbeidsgivere, samt med andre relevante instanser og profesjonsutøvere som yter tjenester til samme personer. I sum framstår disse forutsetningene som sentrale faktorer for å øke den enkelte brukers sjanse for å lykkes i å komme i arbeid, og dermed sikres retten til reell likebehandling. Samtlige av disse faktorene innebærer prioriteringer og tilpasninger ut fra brukernes behov, noe som fordrer at NAV-ansatte både blir gitt og tar i bruk handlingsrom for brukerinvolvering, individuelle vurderinger og valg.

LÆRING, KOMPETANSEUTVIKLING OG DIGITALISERING

NAVs brukergrupper representerer et mangfold av ressurser, utfordringer og behov, og vi kan derfor legge til grunn at NAVs inkluderingskompetanse fordrer både flerfaglige og tverrfaglige kunnskaper og ferdigheter. Hvordan tverrprofesjonell inkluderingskompetanse kan bli utviklet innad i NAV-kontorene gjennom målrettet rekruttering og arbeidsfordeling, organisering av faste og fleksible team, samarbeid med arbeidsgivere og med andre velferdstjenester samt tilstrekkelig handlingsrom for ansattes bruk av egen kompetanse i sitt arbeid, er forhold som drøftes i ulike bidrag i denne antologien.

Stortingsmeldingen *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016) framhever viktigheten av kompetanse i NAV, men det blir ikke spesifisert hvilke kunnskaps- eller ferdighetsområder som bør sikres. Bidragene i denne antologien viser at kunnskapsbasert og tilpasset innsats innen arbeidsinkludering forutsetter at NAVs ansatte har et handlingsrom som både etterspør og gir rom for faglige vurderinger. Forfatterne har vist til at dette handlingsrommet påvirkes av standardisering og digitale løsninger, og også av kompetanse innenfor NAV. Bidragene i boka viser at både sosialfaglig, helsefaglig og pedagogisk kunnskap om brukerne og deres støttebehov, relevant veiledningsmetodikk samt kunnskap om bruk av ordinære arbeidsplasser som inkluderingsarena for utsatte grupper er viktige aspekter ved NAVs inkluderingskompetanse.

Flere av bidragene belyser NAVs samfunnsmandat som relativt sterkt lovregulert når det gjelder ansvarsområder, tjenester og tiltak samt saksbehandlingsprosedyrer. Samtidig reguleres NAV av et stort antall ulike rettskilder, herunder internasjonale menneskerettigheter, nasjonale lover, lovforarbeider, forskrifter, rundskriv og øvrige offentlige styringsdokumenter. På bakgrunn av NAVs forhold til EØS-retten (omtalt i media som «NAV-skandalen» og «trygdeskandalen») framholder Ikdahl (2020) nødvendigheten av kunnskaper om tolking og anvendelse også av internasjonale rettskilder og disses forhold til norsk lovgivning som forvaltes av NAV.

Bidragene viser at det er både fordeler og ulemper ved bruk av digitale løsninger i NAV. Teknologiløsningene gir mulighet for aktiv deltakelse for de av brukerne som har ressurser og teknologisk kompetanse og ressurser, men forfatterne viser at det også er utfordringer knyttet til kommunikasjonen med brukerne. Forfatterne finner at NAV-veilederne tilpasser sin arbeidsrettede oppfølging til de nye teknologiske verktøyene og samtidig anvender de disse på en måte som passer inn i deres arbeidshverdag. Samtidig blir noen utfordringer knyttet til rettsikkerhet ved bruk av digitale verktøy i NAVs oppfølgingsarbeid påpekt. Dette viser at det er behov for kontinuerlig utvikling av NAVs digitale løsninger og kunnskapsutvikling om hvordan brukerreting, medvirkning og forsvarlig saksbehandling kan sikres gjennom bruk av digitale verktøy.

I antologien rettes søkelyset også mot veilederrolle og lederutvikling i NAV. Erfaringer viser at tidspress og manglende mestring påvirker

veiledernes holdninger til brukerne. Erfaringene synliggjør behov for læring og utvikling i veilederrollen – dette vil påvirke kvaliteten i arbeidet, øke trivselen og forhindre utbrenthet og dermed bidra til bedre helse og redusert sykefravær. NAV er et hierarkisk og målstyrt byråkrati. Erfaringene viser at lederutvikling basert på medvirkningsprosesser kan fremme mer tillitsbasert og kunnskapsfasiliterende ledelse i et NAV som også en lærende organisasjon som utvikler teamarbeid og internt og eksternt samarbeid.

KAN NAV HÅNDTERE INKLUDERINGS- UTFORDRINGENE ALENE?

Denne antologien viser at NAV-ansattes handlingsrom er styrt av lovgivning samt ulike retningslinjer fra arbeids- og velferdsforvaltningen, som igjen er styrt av aktiveringspolitikken. Diskusjonene er mange rundt hvor «raus» velferdsstaten er eller bør være med hensyn til ytelser, og hvor «stram» den bør være med hensyn til å stille krav til mottakere av ytelser. Det kan være lett å miste av syne at arbeidsrettede bistandsformer utgjør rettigheter for borgere, på lik linje med økonomisk sikring, når diskusjonene omhandler innstramminger og strenge aktivitetskrav. For NAVs brukere med ulik grad av helsemessige og sosiale problemer kan mangelfull eller inadekvat oppfølging i kombinasjon med NAVs sanksjoneringsadgang utgjøre uforholdsmessig stort press på enkeltindivider og deres familier. I flere bidrag i denne antologien har NAV-ansatte beskrevet behov for tidsressurser og kompetanse til tettere oppfølging i både kvantitet og kvalitet. Dette leder oss til å fremme diskusjonen om en universell minimumsinntekt for alle. Kildal (2006) beskriver hvordan en slik ordning kan gi en minimumssikring for borgerne, uavhengig av hvem de er og hvordan de lever. Særlig for borgere som av ulike grunner strever med å komme inn i eller forbli i arbeidslivet, grunnet eksempelvis psykiske, rusrelaterte eller ulike sosiale problemer, kan en universell minimumsinntekt skape større økonomisk trygghet. En annen gevinst kan være at NAVs tidsbruk til saksbehandling, arbeidsevnevurdering, behovsprøving og kontroll kan skyves over til mer og bedre arbeidsrettet bistand.

På en konferanse i 2019 oppsummerte NAVs kunnskapsdirektør resultatene av arbeidslinja slik: «Hvis vi titter på kurven over folk som er

utenfor arbeidslivet, så er den kurven helt flat om vi skal være dønn ærlige. Det betyr at vi har en lang vei å gå før vi når målene.»¹ Det ser ut til å være bred enighet også i nordisk forskning om at aktiveringspolitikken ikke har fungert etter hensikten (Bredgaard & Halkjær, 2016; Andersen, Caswell & Larsen, 2017; Frøyland, Schafft & Spjelkavik, 2019; Larsen & Caswell, 2020). Om vi i liten grad har lyktes, så tyder utviklingen i arbeidslivet på at det vil bli enda vanskeligere for sårbare grupper i tida framover. Det vil i så fall bli stadig viktigere å utvikle NAVs kompetanse innen arbeidsinkludering for sårbare og utsatte grupper.

Flere av bidragene i denne antologien at arbeidsinkludering er en utfordring som NAV neppe kan håndtere eller løse alene, og at også andre deler av støtteapparatet må bli mer involvert. Ulike brukergruppers utfordringer og behov tilsier behov for bistand av andre velferdsinstanser som eksempelvis helse- og omsorgstjenester, flyktningetjenester og barnevernstjenester, for å kunne lykkes i sin arbeidsinkluderingsprosess. Dersom kunnskap om psykisk helse tilsier at arbeidsdeltakelse bør være en del av behandlingen (Berge & Falkum, 2013), og forskningen på sårbare unge voksne framhever arbeid som supplement og alternativ til tradisjonell skole (Frøyland mfl., 2020), bør også helse- og skolesektoren utvikle egen inkluderingskompetanse og samarbeid med arbeidslivet. Ser vi utvikling av inkluderingskompetanse i et lengre tidsperspektiv, vil ulike velferdstjenesters innsats for å forebygge ulike former for utenforskap til utdanning, arbeidsliv og samfunnsdeltakelse utgjøre viktige bidrag.

AVSLUTTENDE OPPSUMMERING

Vi har i dette avsluttende kapitlet vist til at utviklingen i arbeidslivet vil skape framtidige utfordringer for NAV, den enkelte NAV-ansatte og for de av NAVs brukere som tilhører mer utsatte og sårbare grupper. Dette er utviklingstrekk som vil kreve kontinuerlig fagutvikling på arbeidsinkluderingsfeltet. Vi har drøftet hvordan arbeidsinkludering for brukere med mer omfattende støttebehov fordrer at NAVs ansatte får anledning til å utvikle tilstrekkelig inkluderingskompetanse i form av kunnskaper og ferdigheter innenfor fagområder som er relevante for brukeres situasjoner, utfordringer og behov samt innenfor lovforståelse og -anvendelse i brukerrettet arbeid. Samtidig har vi holdt fram at inkluderingskompetanse

¹ Kunnskapsdirektør i NAV, Yngvar Åsholt, sitert i Klassekampen 19.11.2019.

er et viktig utviklingsområde også på arbeidsplasser som tar imot NAVs brukere, og vi har hevdet at NAV og arbeidsplassene i større grad må utvikle denne inkluderingskompetansen sammen. Til sist har vi holdt fram brukeres rettssikkerhet gjennom borgernes grunnlovfestede rett til arbeidsfremmende bistand fra myndighetene. NAVs samfunnsmandat for å fremme overgang til arbeid må være sikret gjennom ulike tilnærminger til ulike brukere. Dette krever adekvat handlingsrom for tilpasninger, men også adekvat kompetanse til å gjøre nødvendige utredninger, vurderinger, prioriteringer og valg innenfor NAVs arbeidsrettede innsats. Det å vektlegge inkluderingskompetanse i NAV og i utdanninger som forsyner NAV med nye ansatte, er viktige rammebetingelser for at NAV skal kunne møte framtidens utfordringer innen fagfeltet arbeidsinkludering.

REFERANSER

- Andersen, N. A., Caswell, D. & Larsen, F. (2017). A new approach to helping the hard-to-place unemployed: The promise of developing new knowledge in an interactive and collaborative process. *European Journal of Social Security*, 19(4), 335–352. <https://doi.org/10.1177/1388262717745193>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2016). *NAV i en ny tid - for arbeid og aktivitet*. Meld. St. 33 (2015-2016).
- Berge, T. & Falkum, E. (2013). *Se mulighetene. Arbeidsliv og psykisk helse*. Oslo: Gyldendal.
- Bredgaard, T. & Halkjær, J. L. (2016). Employers and the Implementation of Active Labor Market Policies. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 6(1), 47–59. <https://doi.org/10.19154/njwls.v6i1.4909>
- Bråthen, M. (2020). Nav-veilederes dilemmaer i oppfølgingen av personer med psykiske helseproblemer. *Søkelys på arbeidslivet*, 37(01-02), 52–66. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2020-01-02-04>
- Djuve, A.B., Kavli, H.C., Sterri E.B. & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring: Hva virker – for hvem?* Rapport 2017:31. Oslo: Fafo. Hentet fra <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/introduksjonsprogram-og-norskopplæring>
- Fervers, L (2019). Healing or deepening the scars of unemployment? The impact of activation policies on unemployed workers. *Work, Employment and Society*, 35(1), 3–20. <https://doi.org/10.1177/0950017019882904>

- 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., Schafft A. og Spjelkavik Ø. (2019). Tackling increasing marginalization: Can support-side approaches contribute to work inclusion? I H. Hvid & E. Falkum (2019), *Work and Wellbeing in the Nordic Countries: Critical Perspectives on the World's Best Working Life*. London: Routledge.
- Frøyland, K., Spjelkavik, Ø., Bernstrøm, V. H., Ballo, J. G. & Frangakis, M. (2020). *Lindesneslosen. Sluttrapport*. AFI-rapport 2020:11. Oslo: OsloMet. Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmloi/handle/20.500.12199/6495>
- Heggebø, K., Bråthen, M. og Hermansen, Å. (2020). Deltakelse på arbeidsmarkedstiltak –hjelp til selvhjelp? Helserelatert ulikhet i sysselsetting blant langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. *Søkelys på arbeidslivet*, 37(01-02). <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2020-01-02-05>
- Hyggen (2017). Etterlater arbeidstrening arr hos unge ledige? Et vignett-eksperiment av arbeidsgiveres beslutninger ved ansettelser av unge i Norge. *Søkelys på arbeidslivet*, 34(04), 236–251. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2017-04-01>
- Ikdahl, I. (2020). Rettssikkerhet i velferdsstaten. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 18(01), 3–6. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-9553-2020-01-01>
- Kane, A. A. (2020). Navs vurdering av brukeres bistandsbehov – Rettssikkerhet ved overgang til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23(01), 35–48. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2020-01-03>
- Kane, A.A. & Köhler-Olsen, J. (2018). Governance of Young Unemployed – A Comparative Study of the UK, Germany and Norway. *European Journal of Comparative Law and Governance*, 5(4), 317–377. <https://doi.org/10.1163/22134514-00504002>
- Kane, A. A. (2018). Navs begrunnelser av enkeltvedtak. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(04), 313–329. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-04-03>
- Kildal, N. (2006). Universalisme versus målretting: – de evig tilbakevendende argumenter. *Nordisk sosialt arbeid* 26(1), 2–13. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3037-2006-01-02>
- Kjønstad, A, Syse, A. & Kjelland, M. (2017). *Velferdsrett I. Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang*. Oslo: Gyldendal Juridisk.

- Larsen, F. & Caswell, D. (2020). Co-Creation in an era of Welfare Conditionality – Lessons from Denmark. *Journal of Social Policy*, First View, 1–19. <https://doi.org/10.1017/S0047279420000665>
- Lima, I. & Grønlien, E. (2020). Flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter innstramming i AAP-regelverket. *Arbeid og velferd* 2, 2020. Arbeids- og velferdsdirektoratet. https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2020/2/m-2005/Flere_mottar_uf%C3%B8retrygd_og_sosialhjelp_etter_innstramming_i_AAP-regelverket
- Schafft, A. og Spjellkavik, Ø (2014). *Arbeidsgiverperspektiv på inkludering. Hva er god inkluderingskompetanse?* Rapport 2014:5. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/6237>
- Schönfelder, W., Arntzen, C., Johansen, T. & Munkejord, M.C. (2020). *Jobbspesialister i NAV. Følgeforskning på implementering av oppfølgingstjenester i egenregi.* Rapport 1, 2020. NORCE Samfunnsforskning, UiT Norges arktiske universitet. Hentet fra <https://app.cristin.no/results/show.jsf?id=1795788>
- Spjellkavik, Ø. & Evans, M. (2007). Impressions of Supported Employment in Europe. *Occasional Paper* nr. 8, 2007. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/6340>
- Sverdrup, I. B. (2016). Automatisert saksbehandling – Effektivitet på bekostning av rettssikkerhet? *Stat og Styring*, 26(02), 38–40. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2016-02-14>
- Zhang, T. (2016). Virker arbeidspraksis i ordinær virksomhet etter sitt formål? *Søkelys på arbeidslivet*, 33(01-02), 45–65. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-03>
- Aall, J. (2011). *Rettsstat og menneskerettigheter*. 3. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Aasheim, H. (2018). Aktivitetsplan som styringsverktøy. *Søkelys på arbeidslivet*, 35(04), 242–258. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2018-04-01>
- Åsholt, Y. (2019). Innlegg på Velferdskonferansen 31.10 – 1.11 2019, sitert i *Klassekampen* 19.11.2019.