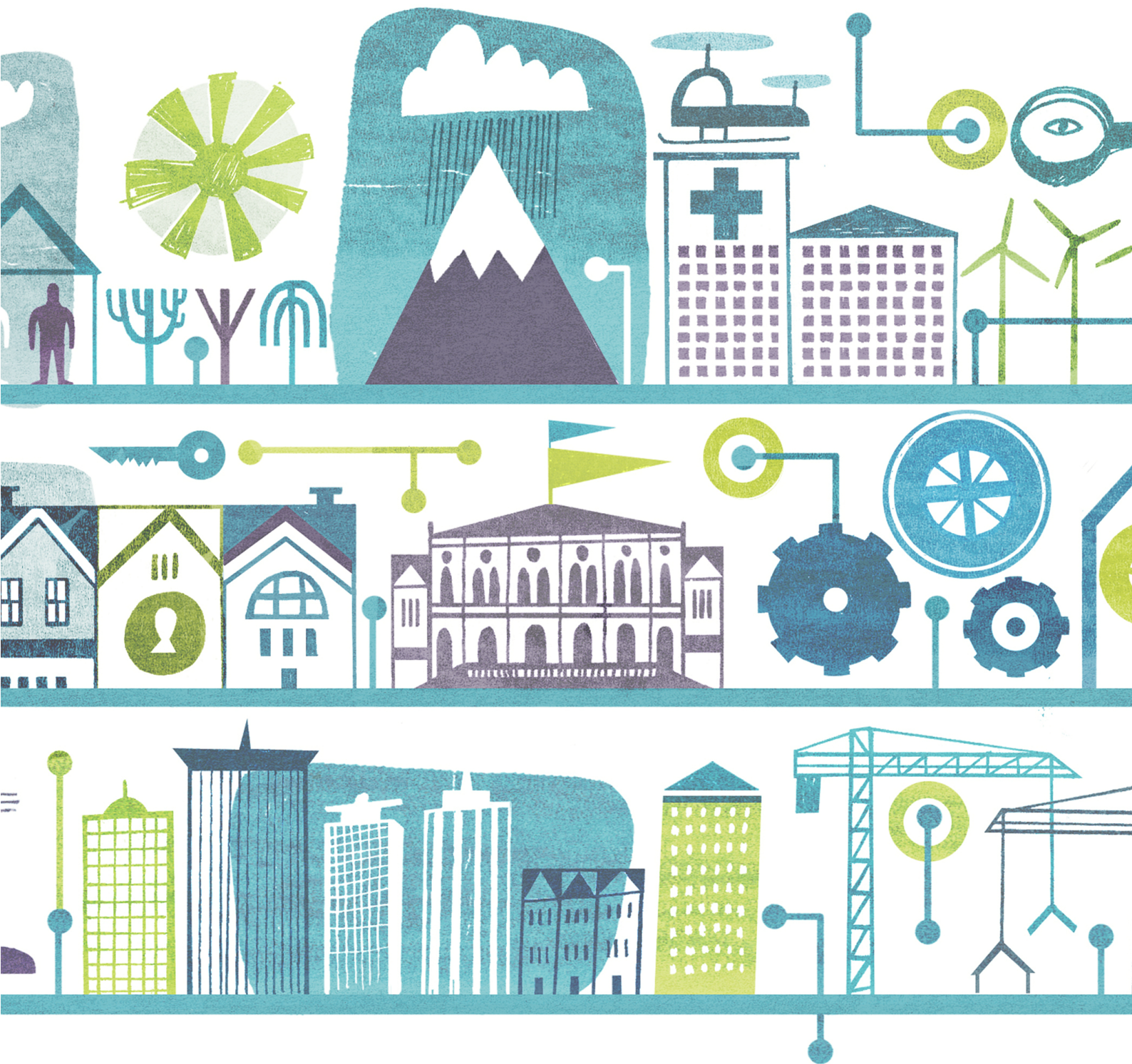




Navs forebyggende innsats

Rapport 2025 - 20

OSLOMET

STORBYUNIVERSITETET
ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AFI



PROBA
samfunnsanalyse

Proba-rapport nr. 2025-20, Prosjekt nr. 24101
ISSN: 1891-8093
PDS/HK/CSL/KF/AG, KF, november 2025

--
Offentlig
--

Navs forebyggende innsats

Utarbeidet for Arbeids- og velferdsdirektoratet

Forord

Proba samfunnsanalyse og Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har i samarbeid undersøkt hvordan Nav-kontorene forstår sitt forebyggende ansvar, og hva kontorene gjør i praksis som skal virke forebyggende. Datainnsamlingen ble gjennomført i løpet av våren 2025. Hilde Kullerud (Proba), Aslaug Gotehus, Kjetil Frøyland og Camilla Stub Lundberg (AFI) har vært prosjektmedarbeidere. Knut Fossetøl (AFI) har vært kvalitetssikrer og faglig rådgiver.

Vi vil takke alle informanter ved Nav-kontorene og i kommunene som har delt erfaringer med oss, og som har bidratt med verdifull og interessant informasjon til undersøkelsen. Vi vil også takke Arbeids- og velferdsdirektoratet og referansegruppen for godt samarbeid og gode innspill underveis!

Oslo, oktober 2025

Pia Dybvik Staalesen
Prosjektleder

ISSN: 1891-8093

Innhold

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1 INNLEDNING	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Problemstillinger	9
1.3 Metoder og datakilder	9
1.3.1 Innledende dokumentstudier og intervjuer	9
1.3.2 Breddekartlegging.....	10
1.3.3 Casestudier.....	11
1.3.4 Dialogkonferanse.....	12
1.4 Analyse	13
1.5 Involvering av referansegruppe og oppdragsgiver	13
2 HVORDAN FORSTÅR NAV-KONTORENE SITT FOREBYGGENDE ANSVAR?	14
2.1 Ulike oppfatninger av Navs ansvar	14
2.1.1 Begrunnelser for å jobbe forebyggende	16
2.1.2 Kunnskap om utfordringsbildet	17
2.1.3 Er det behov for å tydeliggjøre Navs ansvar?.....	18
2.2 Navs rolle i det helhetlige forebyggende arbeidet i kommunen	19
2.2.1 Involvering i kommunens plan – og strategiarbeid	19
2.2.2 Forankring av Navs forebyggende innsats i kommunen.....	20
2.2.3 Organisatorisk plassering av Nav-kontoret i kommunen	21
2.3 Partnerskapets rolle.....	22
2.4 Oppsummering	24
3 DEN FOREBYGGENDE INNSATSEN I PRAKSIS	25
3.1 Omfanget av forebyggende innsats ved Nav-kontorene	25
3.2 Universell forebygging - innsatser for hele befolkningen	26
3.3 Selektiv forebygging – innsatser for utsatte grupper	28
3.3.1 Selektiv innsats for unge.....	28
3.3.2 Selektiv innsats for utsatte familier	30
3.3.3 Selektiv innsats for flyktninger	31
3.4 Indikativ forebygging – forebygging i de individuelle tjenestene	32
3.4.1 Eksempler på indikativ forebygging	32
3.5 Erfaringer – hva er viktig, og hva er utfordrende?	34
3.6 Oppsummering	37
4 SAMARBEID MED ANDRE AKTØRER	38
4.1.1 Hvordan erfarer Nav og de andre offentlige tjenestene at samarbeidet fungerer?	38
4.1.2 Hva er viktig i samarbeidet mellom Nav og offentlige aktører? Og hva er utfordrende?	39
4.2 Samarbeid med frivilligheten	40
4.2.1 Kjennskap til hverandres tilbud	40
4.2.2 Former for samarbeid	41
4.3 Oppsummering	43
5 DISKUSJON OG ANBEFALINGER	44
5.1 Gode grep i det forebyggende arbeidet	44
5.2 Hvordan kan Nav ta et forebyggende ansvar?	46
5.3 Implikasjoner for videre arbeid.....	48
LITTERATUR.....	49

Sammendrag og konklusjoner

Proba samfunnsanalyse og Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet undersøkt hvordan Nav-kontorene forstår sitt forebyggende ansvar og hvordan den forebyggende innsatsen foregår i praksis. Vi har undersøkt den forebyggende innsatsen på ulike nivåer, fra de individuelle tjenestene til brukerne til mer generelle innsatser rettet mot alle innbyggere. Informantene er samstemte om at forebyggende ansvar er viktig, men de har ulike forståelser og praksiser. Mange av Nav-kontorene har en omfattende forebyggende innsats. Samtidig definerer de ikke alltid innsatsen som forebyggende selv, og det er uklart for lederne i Nav og i kommuneadministrasjonen hva kontorenes forebyggende ansvar er. Det varierer også i hvilken grad kontorene klarer å prioritere forebyggende innsats utover tjenestene på individnivå. Arbeids- og velferdsdirektoratet kan bidra til Nav-kontorenes forebyggende innsats ved å vise tydeligere hva som er forventet av forebyggende innsats i Nav, og spre kunnskap om gode eksempler.

Bakgrunn og problemstillinger

Nav-kontorene har etter sosialtjenesteloven (kapittel 3) et ansvar for å forebygge sosiale problemer, spre kunnskap om levekår, samarbeide med andre aktører og styrke sosialt fellesskap i lokalmiljøet. I loven er ikke kommunenes ansvar tydelig definert, og det er opp til Nav-kontorene å fylle bestemmelsen med innhold. Det mangler systematisk kunnskap om hvordan Nav-kontorene forstår og ivaretar dette ansvaret.

På oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet undersøker vi i denne rapporten hvordan Nav-kontorene forstår sitt forebyggende ansvar, og hvordan de jobber i praksis for å forhindre sosiale problemer. Målet er å bidra til økt kunnskap om det forebyggende arbeidet, og å gi anbefalinger for videre utvikling på området. Dette inkluderer å fremskaffe kunnskap til å videreutvikle Arbeids- og inkluderingsdepartementets initiativ for forebyggende arbeid og helhetlig forebyggende innsats lokalt, Program forebygging.

Vi har belyst fire hovedproblemstillinger i oppdraget:

- Hvordan forstår Nav-kontorene sitt forebyggende ansvar (jf. kap. 3 i sosialtjenesteloven), og hvordan foregår det forebyggende arbeidet i praksis?
- Hvilke andre aktører samarbeider Nav-kontoret med i det forebyggende arbeidet, og hvilken rolle spiller partnerskapet?
- Hvilke erfaringer har Nav-kontorene med det forebyggende arbeidet? Hva er utfordringer og suksesskriterier?
- Hva er gode grep og arbeidsmåter i det forebyggende arbeidet?

Metode

Vi har brukt kvalitative metoder i prosjektet. Først gjennomførte vi dokumentstudier og innledende intervjuer med nasjonale aktører og interesseorganisasjoner. Deretter gjorde vi en breddekartlegging med telefonintervjuer blant Nav-ledere og avdelingsledere for sosiale tjenester ved 20 Nav-kontorer. Til slutt gjennomførte vi casestudier i seks utvalgte kommuner, hvor vi intervjuet av Nav-ledere og medarbeidere, representanter for kommuneadministrasjonen og samarbeidspartnere i kommunal og frivillig sektor. Vi har analysert datamaterialet tematisk, og strukturert funnene etter kategoriene universell, selektiv og indikativ forebygging. Mens universell forebygging rettes mot alle, er selektiv forebygging innsatser som rettes mot grupper i risiko basert på kunnskap om at problemer gjerne oppstår her. Indikativ forebygging er innsats rundt kjente individer som viser tegn på eller har klare symptomer på utfordringer.

Hovedfunn

Vi finner at Nav-kontorene er usikre på hvordan de skal forstå det forebyggende ansvaret, og at lovverket gir lite tydelige føringer. Mange Nav-ledere og avdelingsledere er usikre på hva forebyggingsbegrepet egentlig innebærer, og benytter ulike begreper og begrunnelser for innsats som i praksis er forebyggende. Det kan ha sammenheng med at forebyggingsbegrepet i seg selv er utydelig, og kan ha ulikt innhold. Informantene gir uttrykk for at Navs forebyggende ansvar kan tolkes både snevert og vidt, og at lovverket ikke gir en entydig retning for hvordan ansvaret skal forstås. Samlet sett tyder intervjumaterialet på at de fleste lederne ser Navs forebyggende ansvar som noe som favner bredt. Noen legger imidlertid en universell forståelse til grunn og peker på at Nav tradisjonelt har vært «siste utvei» i velferdssystemet, og at mye av det forebyggende arbeidet bør skje *før* innbyggerne kommer til Nav. Samtidig vektlegger flertallet at Nav har en viktig rolle i å hindre at situasjonen forverrer seg for brukerne, og at innsatsen overfor familier og barn kan være forebyggende på sikt.

Alle informantene er enige om at Nav ikke kan ta ansvar forebygging alene – de må samarbeide tett med andre kommunale tjenester og frivillig sektor. Navs rolle og innsats må også ses i forhold til hva andre tjenester gjør av forebyggende arbeid.

Nav-kontorene tar ofte initiativ til forebyggende tiltak basert på egne erfaringer med lokale utfordringer, som økning i antall utsatte barnefamilier eller unge med behov for oppfølging. Statlige styringssignaler, som ungdomsgarantien i Nav, bidrar også til å sette retning for innsatsen.

Nav-kontorene har et bredt spekter av forebyggende tiltak, ofte flere enn informantene selv er klar over. Omfang og type innsats varierer mellom kontorene og kommunene. Vi har sortert innsatsen i tre ulike nivåer, universell, selektiv og indikativ forebygging, som til sammen belyser bredden av den forebyggende innsatsen Nav-kontorene gjennomfører. Det er viktig å påpeke at innsatsene kan virke forebyggende på flere måter og nivåer samtidig.

Universell forebygging

Universell forebygging er tiltak rettet mot hele befolkningen, ofte gjennom samarbeid på strategisk nivå i kommunen. Noen eksempler her er at Nav bidrar inn i kommuneplaner, områdesatsinger og i planarbeid for levkår og inkludering. Nav deltar også på tverrfaglige arenaer og bidrar med innspill til politiske og administrative prosesser. Informasjonsspredning er også et viktig formål med noen av tiltakene rettet mot alle innbyggerne, der Nav er til stede på møteplasser utenfor kontoret, som bibliotek og helsestasjon, for å nå innbyggere som ellers ikke oppsøker tjenesten. Universell forebygging får imidlertid ikke systematisk oppmerksomhet og Nav-kontorene er ofte usikre på egen rolle på dette nivået. Det varierer hvor godt Nav involveres i kommunens strategiske arbeid, og om kommuneadministrasjonen er lydhør overfor Navs kunnskap og innspill.

Selektiv forebygging

Selektiv forebygging handler om tiltak rettet mot grupper med forhøyet risiko for sosiale problemer, som unge, barnefamilier med lav inntekt og flyktninger. Mange kontorer har opprettet prosjekter og lavterskeltilbud for disse gruppene. Eksempler er oppsøkende arbeid på skoler, kurs og rådgivning for ungdom, familiekoordinatorer som følger opp utsatte familier med hjemmebesøk og helhetlig støtte, og samarbeid med flyktningetjenesten om tidlig involvering av Nav og Navs virkemidler. Informantene erfarer at fysisk tilstedeværelse og synliggjøring av Nav utenfor Nav-kontoret gir lavere terskel for kontakt og mulighet for at Nav kan komme tidlig inn med hjelp. Mange slike prosjekter er finansiert av statlige tilskudd, og krever ofte samarbeid på tvers av sektorer og med frivilligheten. Kontorene legger vekt på tidlig innsats, helhetlig oppfølging og å bryte negativ sosial arv i disse prosjektene.

Indikativ forebygging

Indikativ forebygging er tiltak rettet mot enkeltindivider. Navs individuelle tjenester skal i sin natur hindre at problemer som allerede er oppstått, eskalerer. Ulike fokuspunkter i den individuelle oppfølgingen kan likevel bidra til at oppfølgingen også forebygger at nye problemer oppstår. På individnivå arbeider Nav-veiledere med grundig kartlegging av brukernes behov for å forhindre ytterligere utfordringer. Dette innebærer blant annet tverrfaglig samarbeid med andre tjenester, fokus på økonomisk rådgivning og et barne- og familieperspektiv i oppfølgingen. Noen kontorer har fokus på økonomisk rådgivning og barnekartlegginger også i de statlige tjenestene i Nav. Informantene erfarer at forebygging og veiledning knyttet til bolig er særlig utfordrende, fordi ansvaret er fragmentert mellom ulike instanser og boligtilbudet og kostnader ikke er i tråd med brukernes situasjon.

Samarbeid med andre tjenester

Samarbeid med andre kommunale tjenester og frivillig sektor trekkes fram som avgjørende for å lykkes med forebygging, og flere kontorer opplever at systematisk samarbeid er det viktigste forebyggende grepet de bidrar med.

I praksis samarbeider Nav-kontorene med både andre kommunale tjenester (barnevern, helse, skole, bolig) og frivillige organisasjoner. Flere kontorer har utviklet faste rutiner for tverrfaglige møter og samarbeidsavtaler, men graden av systematikk varierer. Det er spesielt i de større kontorene at det finnes samarbeidsprosjekter, mens mindre kontorer ofte har mer begrenset innsats, hovedsakelig på individnivå.

Erfaringer og utfordringer

Vår analyse viser at kontorene driver mye forebyggende arbeid. Mange av Nav-kontorene tar et betydelig forebyggende ansvar, ofte på eget initiativ og med utgangspunkt i lokale behov. Tilstrekkelig tid, tydelig lederforankring og frihet til utviklingsarbeid som treffer lokale behov er viktige stikkord for å få det til. Det er særlig viktig at Nav-lederne og avdelingslederne i Nav ser betydningen av forebyggende arbeid, og støtter opp om at de ansatte bruker tid på slikt arbeid. Dette gjelder særlig for forebygging på individuelt og selektivt nivå, og i samarbeid med andre tjenester.

Forankring og synliggjøring av Navs innsats i kommuneledelsen, og jevnlig dialog, er også viktig for at Nav-kontoret skal kunne jobbe forebyggende, særlig på universelt og selektivt nivå. Universell og selektiv forebygging krever mer samarbeid, kunnskap og ressurser, og ofte ekstern finansiering. Mange Nav-kontorer har utfordringer med å få midler og kapasitet til å drive utviklingsarbeid utover de lovpålagte tjenestene. Arbeidet kan flyte lettere og bli prioritert i budsjetter dersom kommuneledelsen kjenner godt til og ser betydningen av Navs arbeid. Prosjektmidler, særlig fra statlig nivå, gir rom for utvikling av nye arbeidsmåter og tiltak.

Mange trekker frem at samarbeid på både system- og individnivå med andre tjenester og sektorer er essensielt for å lykkes med forebygging. Realistiske samarbeidsavtaler, fagsamlinger på tvers og jevn evaluering av samarbeidet kan fremme felles forståelse og helhetlig innsats, ifølge vårt materiale. Videre må Navs ansvar når det kommer til forebygging defineres relativt til de andre tjenestene. Tjenestene har til dels overlappende ansvarsområder. Navs forebyggende rolle og oppgaver må defineres relativt til andre tjenesters ansvarsområder – og hvor det eventuelt er mangler i tjenestetilbudet. Det er også behov for mer systematikk i det forebyggende arbeidet i kommunene og å se ulike tjenesters innsats i sammenheng med hverandre.

Samtidig møter Nav-kontorene utfordringer i det forebyggende arbeidet: Det er i praksis varierende grad av forankring av Navs innsats i kommuneledelsen. Navs rolle i det samlede forebyggende arbeidet i kommunen varierer. Noen kontorer er sentrale i kommunens plan- og strategiarbeid, mens andre står mer på siden av kommuneorganisasjonen. Lederens

engasjement, møteplasser og organisatorisk plassering har betydning for hvor synlig og innflytelsesrik Nav er. Partnerskapsmøtene mellom kommunal og statlig eier har sjelden forebygging som eksplisitt tema, og noen informanter etterlyser mer helhet i det forebyggende arbeidet på tvers av statlig og kommunal styringslinje i Nav. Digitale løsninger og ulike saksbehandlingssystemer mellom statlig og kommunal del av Nav kan skape praktiske hindre for helhetlig oppfølging og forebygging på indikativt nivå.

En annen utfordring er at mye av innsatsen, særlig på selektivt nivå, er finansert med tilskuddsmidler. De fleste opplever overgangen fra prosjekt til ordinær drift som krevende, og at det er vanskelig å dokumentere effekten av tiltak. Mange opplever også at akutte saker og stramme kommunebudsjetter tar oppmerksomheten bort fra forebygging.

Anbefalinger for videre arbeid

Oppsummert er det uklart for både Nav-lederne, avdelingslederne i Nav og administrativ ledelse i kommunene hva som faktisk kreves for å oppfylle forebyggingsansvaret som Nav har. Forebyggingsbegrepet er i seg selv uklart for informantene, og det er ikke tydelig definert i lov og rundskriv hvordan forebygging skal forstås innenfor Navs ansvarsområder. Likevel er det mye forebyggende innsats i Nav-kontorene, og vårt inntrykk er at flere ønsker å kunne jobbe mer forebyggende. Mange av informantene i Nav etterlyser mer kunnskap om hva som er gode forebyggende grep overfor ulike målgrupper.

Rapportens funn har flere implikasjoner for videre arbeid. Vårt materiale viser at den forebyggende innsatsen må kunne tilpasses lokale behov og finne sin form i den lokale konteksten. Nav sin rolle blir også først tydelig etter avklaring og koordinering med de andre kommunale tjenestene. Dette er relevant på universelt og selektivt nivå, men også på indikativt nivå fordi oppfølgingen av den enkelte må samstemmes med andre tjenesters innsats. Ved å operasjonalisere det forebyggende ansvaret for mye, kan denne friheten forsvinne. Slik det er i dag, er det imidlertid vanskelig for Nav-kontorene å prioritere forebyggende innsats, blant annet fordi det ikke er tydelig hva som er Navs forebyggende ansvar. Hvis Nav skal prioritere forebyggende innsats, er det viktig med styringssignaler som gir retning.

Slik vi ser det, kan Arbeids- og velferdsdirektoratet som fagdirektorat bidra til å gi oppmerksomhet til Navs forebyggende innsats og ansvar. Direktoratet kan bistå kommunene og gi retning til det forebyggende arbeidet på ulike nivåer, og bidra med kunnskap om hva som er gode forebyggende innsatser på de ulike nivåene. Tydeligere styringssignaler om at forebygging er et felles statlig og kommunalt ansvar, kan også gi retning til arbeidet. Nav-kontorene må på sin side få kompetanse og kapasitet til å ta det forebyggende ansvaret, i tråd med forventningene.

Vi vurderer også at kommunene bør bruke Navs innsikt mer systematisk i planleggingen. Det er også behov for en mer helhetlig innsats på tvers av statlige og kommunale ansvarsområder, og at temaet forebygging får større oppmerksomhet i partnerskapsmøtene. Mange av informantene i Nav erfarer at arbeidet i dag er todelt, og at det er behov for å se statlige og kommunale ansvarsområder bedre i sammenheng. Til slutt understrekes behovet for at kommunal ledelse og statlige myndigheter gir rammer og støtte slik at Nav kan fylle sitt forebyggende ansvar på en hensiktsmessig måte. Det er også en fordel om aktuelle tilskuddsordninger samordnes og tilpasses lokale behov.

1 Innledning

Velferdssamfunnet står overfor komplekse sosiale utfordringer, slik som økende økonomisk ulikhet, psykiske helseutfordringer, og utenforskap blant ungdom. Forebygging av slike utfordringer har stor betydning for den enkelte, og er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Nav-kontorene skal etter sosialtjenesteloven bidra til å forebygge sosiale problemer. Kommunal del av Nav skal gjøre seg kjent med innbyggernes levekår og utviklingstrekk, spre kunnskap om sosiale forhold og tjenester, og bidra til å utvikle og styrke sosialt fellesskap og solidaritet i nærmiljøet. I tillegg skal Nav samarbeide med andre tjenesteytere, frivillig sektor og brukerorganisasjoner, samt medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte. Disse ansvarsområdene omtales som Nav-kontorets «generelle oppgaver» i lov om sosiale tjenester.

Det finnes lite systematisk kunnskap om hvordan Nav-kontorene ivaretar sitt forebyggende ansvar. I dette prosjektet har vi undersøkt hvordan Nav-kontorene forstår sitt forebyggende ansvar, og hva kontorene i praksis gjør for å forebygge sosiale problemer. Formålet med prosjektet har vært å få bedre innsikt i kontorenes forebyggende arbeid, og å vise konkrete eksempler på ulik forebyggende innsats. Vi har også undersøkt aktørenes erfaringer og hva som er utfordringer i det forebyggende arbeidet. Kunnskapen i rapporten vil være nyttig i politikk- og tjenesteutviklingen på området.

1.1 Bakgrunn

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) regulerer de generelle oppgavene i Nav-kontoret. Disse oppgavene innebærer blant annet generell forebyggende virksomhet, informasjon til kommunens innbyggere, samarbeid med andre deler av forvaltningen og frivillige organisasjoner, samt boliger til vanskeligstilte. Det er kommunal eier av Nav-kontoret som har ansvar for å oppfylle bestemmelsene i lov om sosiale tjenester.

Formålsparagrafen i sosialtjenesteloven har et bredt mandat og skal bl.a. sørge for å bedre levekårene og forebygge utenforskap for den enkelte. Loven skal også bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Faktaboksen under viser de bestemmelsene i kapittel 3, lov om sosiale tjenester, som vi anser som relevante for denne undersøkelsen.

Loven regulerer også de individuelle tjenestene som er obligatoriske i Nav-kontoret. Undersøkelsen omhandler i hovedsak det generelle forebyggende arbeidet og Nav-kontorenes generelle oppgaver, og ikke de individuelle tjenestene i sosialtjenesteloven. Samtidig kan forvaltningen og praksis knyttet til individuelle tjenester støtte opp under det generelle forebyggende arbeidet. Utforming, utvikling og strategisk bruk av de samlede virkemidlene i Nav-kontoret må også ses i sammenheng med Navs generelle forebyggingsansvar.

§ 12 – Informasjon og generell forebyggende virksomhet

Kommunen skal gjøre seg kjent med innbyggernes levekår, vie spesiell oppmerksomhet til trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale problemer, og søke å finne tiltak som kan forebygge slike problemer.

Kommunen skal søke å legge forholdene til rette for å utvikle og styrke sosialt fellesskap og solidaritet i nærmiljøet.

Kommunen skal spre kunnskap om sosiale forhold og tjenester i kommunen.

§ 13 – Samarbeid med andre offentlige organer og tjenesteytere og samordning

Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til at sosiale hensyn blir ivaretatt av andre offentlige organer som har betydning for at formålet med loven blir oppnådd.

Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal samarbeide med andre sektorer, forvaltningsnivåer og tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi en person oppfølging og et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, og når dette kan bidra til å løse oppgavene som kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen er pålagt etter denne loven.

Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal, i tillegg til å følge opp enkelte personer, samarbeide med andre sektorer, forvaltningsnivåer og tjenesteytere, slik at kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen og de andre tjenesteyterne kan ivareta sine oppgaver etter lov og forskrift. Som ledd i disse oppgavene skal kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen gi uttalelser og råd og delta i den kommunale og fylkeskommunale planleggingsvirksomheten og i de samarbeidsorganene som blir opprettet.

§ 14 – Samarbeid med frivillige organisasjoner

Kommunen bør samarbeide med brukergruppenes organisasjoner og med frivillige organisasjoner som arbeider med de samme oppgavene som kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen.

§ 15 – Boliger til vanskeligstilte

Kommunen skal bistå vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke i kommunens boligsosiale arbeid.

Kilde: Lovdata

Rundskrivet til loven gir en tolkning av kapittel 3.¹ Det sier blant annet at Nav-kontoret har en plikt til å medvirke i arbeidet med å skaffe kunnskap om innbyggernes levekår, og ansvar for å synliggjøre forhold som motvirker formålet i sosialtjenesteloven. Dersom Nav-kontoret er kjent med at det er forhold som bidrar til å skape eller opprettholde sosiale problemer, har kontoret ansvar for å initiere at det etableres forebyggende tiltak mot dette i kommunen (rundskriv til lov om sosiale tjenester, punkt 3.12.2). Nav-kontoret får kunnskap om levekår og utsatte grupper gjennom at innbyggere tar kontakt med Nav-kontoret. Nav kan også få kunnskap om levekår gjennom å drive oppsøkende virksomhet. Nav skal også spre informasjon og kunnskap om sosiale forhold og Navs tjenestetilbud, til andre kommunale organer, frivillige organisasjoner og til innbyggerne generelt.

I og med at Nav-kontoret har kunnskap om de sosiale forholdene i kommunen, har kontoret også plikt til å medvirke til at sosiale hensyn blir ivaretatt i kommunal planlegging. De kommunale planprosessene handler om prioriteringer i budsjettet, utforming av tjenestetilbudet og utforming av det fysiske miljøet i kommunen. Medvirkningen kan bestå i å gi høringsuttalelser, eller å delta aktivt i utarbeidelsen av strategiske planer.

¹ Kilde: <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00>

Rundskrivet peker videre på at forebyggende tiltak må ta utgangspunkt i erfaringer fra det sosiale arbeidet i kommunen, og at tidlig innsats er av stor betydning. Dette gjelder særlig barn og unge som vokser opp i vanskeligstilte familier.

Arbeids- og velferdsdirektoratet formidler årlig nasjonale mål og hovedprioriteringer for de sosiale tjenestene til kommunene (kommunebrev). Vi har gått gjennom nylige kommunebrev. Her understrekes det felles ansvaret mellom kommune og stat. De to partene «skal gjennom Nav-kontoret jobbe strategisk og aktivt med å forebygge utenforskap og hjelpe flere i jobb. Nav-kontorets samlede kompetanse, verktøy og virkemidler kan gi god støtte i dette viktige arbeidet» (Nav 2024). Videre heter det at kommunen i Nav har en viktig rolle i å forebygge utfordrende levekår for barn og unge (Nav 2025). De senere årene har Nav også vektlagt barne- og familieperspektivet i oppfølging og saksbehandling. Et landsomfattende tilsyn i 2023-2024 avdekket av mange Nav-kontorer ikke kartla barns behov på en god nok måte. I etterkant har Arbeids- og velferdsdirektoratet blant annet utviklet en veileder for vurdering av barnets beste i Navs saksbehandling og oppfølging.

Kommunebrevene nevner også økonomisk rådgivning som sentral i det forebyggende arbeidet, og for å forebygge økonomiske problemer. Det er viktig at tjenesten gjøres kjent, både blant Navs brukere og blant andre aktører som møter personer som kan være i målgruppen (Nav 2024, Nav 2025).

Til sist nevner kommunebrevene også Navs medvirkningsansvar i det boligsosiale arbeidet. Nav-kontoret har god kunnskap om behovet for boliger til økonomisk og sosialt vanskeligstilte, og har en plikt til å medvirke i kommunens boligsosiale arbeid. Dette er i tråd med føringer i rundskrivet til sosialtjenesteloven.

Nav skal ifølge de nasjonale mål og prioriteringer, også gi informasjon om de sosiale tjenestene til personer som trenger hjelp fra Nav-kontoret. Samarbeid med frivillige organisasjoner er en måte å komme i kontakt med personer i målgruppen. Videre bør Nav-kontoret vurdere om det er behov for oppsøkende virksomhet for å informere om Navs tjenester og forhindre at personer havner i vanskelige livssituasjoner (Nav 2024).

Behovet for Navs deltakelse i arbeidet med å forebygge sosiale problemer er adressert i flere stortingsmeldinger (Jf. Meld.St.5 2024-2025, Meld.St.33 2023-2024, Meld.St.32 2020-2021). Meld.St.5 (2024-2025) beskriver at Nav i liten grad har gjennomført tiltak som del av det generelle forebyggingsansvaret som følger av sosialtjenesteloven. Meld. St. 32 (2020–2021) beskriver behov for tiltak og forebyggende innsats på både individnivå og systemnivå for å hindre utenforskap og at sosiale problemer oppstår, utvikles og forsterkes.

Nav-kontorets generelle oppgaver er i liten grad konkretisert og definert sosialtjenesteloven. Det er ikke tydelig formulert i styringsdokumenter hva som er forventningene til Nav-kontoret på dette området. På bakgrunn av behovet for mer systematisk kunnskap om Navs forebyggende innsats har Arbeids- og inkluderingsdepartementets initiert Program for forebyggende arbeid og helhetlig forebyggende innsats lokalt (Program forebygging). Et hovedformål med Program forebygging er å øke oppmerksomheten rundt det forebyggingsansvaret Nav-kontoret og kommunen har, og sikre at dette ansvaret ivaretas på en bedre måte. Programmet skal også bidra til å klargjøre og legge til rette for Nav-kontorets rolle i kommunens samlede forebyggende arbeid. Hovedrammen er sosialtjenestelovens kapittel tre, og programmet bygger videre på det strategiske rammeverket for utvikling av de sosiale tjenestene (Meld.St.32 2020-2021).

1.2 Problemstillinger

Arbeids- og velferdsdirektoratet har behov for mer kunnskap om hvordan Nav-kontorene ivaretar sitt ansvar for den forebyggende innsatsen. I dette prosjektet har vi derfor undersøkt følgende problemstillinger:

- Hvordan forstår Nav-kontorene sitt forebyggende ansvar (jf.kap 3 i sosialtjenesteloven), og hvordan foregår det forebyggende arbeidet i praksis?
- Hvilke andre aktører samarbeider Nav-kontoret med i det forebyggende arbeidet, og hvilken rolle spiller partnerskapet?
- Hvilke erfaringer har Nav-kontorene med det forebyggende arbeidet? Hva er utfordringer og suksesskriterier?
- Hva er gode grep og arbeidsmåter i det forebyggende arbeidet?

Analytisk rammeverk

Forebyggende arbeid har som formål å hindre uønskete hendelser, at problemer eller sykdommer oppstår eller utvikler og forverrer seg. Forebygging kan sorteres og beskrives på flere måter. Begrepene primær-, sekundær-, og tertiærforebygging er opprinnelig hentet fra psykiatrien, og tar utgangspunkt i ulike stadier i problemutviklingen (Caplan 1964, se ellers www.forebygging.no). Primærforebygging er innsatser som gjøres før problemer er synlige, sekundærforebygging tar utgangspunkt tidlig observerte problemer, mens tertiærforebygging dreier seg om å redusere skader og hindre tilbakefall hos individer som har klart definerte problemer. Begrepssettet universell/selektiv/indikativ forebygging har mye til felles med begrepssettet ovenfor, men bygger i større grad på hvem innsatsen rettes mot (Rundskriv Q-16/2013: Forebyggende innsats for barn og unge²). Mens universell forebygging rettes mot alle, er selektiv forebygging innsatser som rettes mot grupper i risiko basert på kunnskap om at problemer gjerne oppstår her. Indikativ forebygging er innsats rundt kjente individer som viser tegn på eller har klare symptomer på utfordringer. Selv om disse begrepene har noe ulikt utgangspunkt, så brukes de ofte om hverandre i litteraturen, og litt på ulik måte i ulike faglige kontekster. Ofte vil også innsatser kunne virke forebyggende også på flere måter/nivåer samtidig.

I denne rapporten har vi valgt å benytte begrepene universell, selektiv og indikativ når vi beskriver og strukturerer Nav-kontorenes forebyggende innsats. Formålet har vært å få frem eksempler på ulike typer forebyggende innsats som Nav-kontorene praktiserer.

1.3 Metoder og datakilder

Vi har basert oss på kvalitative data i prosjektet. Først satt vi oss inn i feltet gjennom dokumentstudier og innledende intervjuer. Deretter gjorde vi en breddekartlegging i form av telefonintervjuer ved et utvalg Nav-kontorer. Til sist har vi studert enkelte kontorer og kommuner i dybden, i form av casestudier. I analysefasen inviterte vi casekontorene til en dialogkonferanse, hvor vi drøftet funn, analyser og gode grep.

1.3.1 Innledende dokumentstudier og intervjuer

Vi har søkt frem og satt oss inn i viktig bakgrunnsinformasjon, som forarbeider og rundskriv knyttet til lov om sosiale tjenester. Informasjonen har tjent som bakgrunn i prosjektet og vi har brukt informasjonen når vi har utarbeidet intervjuguider.

² https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/rundskriv_q16_2013.pdf

Vi har gjennomført innledende intervjuer med statsforvalterembeter, representanter for KS, Frivillighet Norge, leieboerforeningen og med Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Formålet var å få viktig bakgrunnskunnskap om hvordan ulike nasjonale aktører tolker Navs ansvar etter kap. 3 i lov om sosiale tjenester, hvilke føringer de gir knyttet til lovbestemmelsene og å få bedre innsikt i satsinger som Program for forebygging og Partnerskapsløftet. Vi har også brukt intervjuene for å få innspill til casekommuner.

Videre intervjuet vi representanter for Leieboerforeningen og Frivillighet Norge. I disse intervjuene fikk vi innspill til hva som er muligheter og utfordringer på henholdsvis det boligsosiale feltet og i Navs samarbeid med frivilligheten. Vi brukte informasjonen som innspill til hva vi skulle spørre om i videre intervjuer, og som bakgrunn i analysearbeidet.

1.3.2 Breddekartlegging

For å få en systematisk oversikt over organisering og praksis i den forebyggende innsatsen ved Nav-kontorer med ulike kjennetegn, har vi gjennomført strukturerte intervjuer med leder/avdelingsleder sosiale tjenester ved 20 Nav-kontorer. Fordelen med strukturerte intervjuer på telefon, sett opp mot en webbasert spørreundersøkelse, er at respondentene har mulighet til å nyansere og utdype svarene sine. Strukturerte telefonintervjuer gir også mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål og å fange opp erfaringer som lett kan forsvinne ved en webbasert undersøkelse. Dette er særlig viktig på et område som Navs forebyggingsansvar, hvor kontorene kan ha ganske ulike oppfatninger om hva det innebærer og hvordan ansvaret omsettes til praksis.

Temaer for intervjuene var kontorenes forståelse av ansvar etter kap. 3 i lov om sosiale tjenester, hva kontorene gjør for å oppfylle ansvaret, forankring av arbeidet (lovverk, styringssignaler m.m.), partnerskapets rolle, og former for samarbeid kontoret inngår i (internt og eksternt). Vi har også spurt om suksesskriterier i det forebyggende arbeidet og hva kontorene anser som gode indikatorer på måloppnåelse. Intervjuene ble gjennomført etter et strukturert spørreskjema over telefon og varte i 45-60 minutter.

Kontorene vi valgte har ulik størrelse, sentralitet, geografisk beliggenhet, andel sosialhjelpsmottakere og andel innbyggere med innvandrerbakgrunn. De har også ulik ledelsesform. Enkelte Nav-kontorer i utvalget inngår i tillegg i vertskommunesamarbeid.

Tabell 1-1

Kjennetegn ved Nav-kontorer i breddekartleggingen.

Kontor	Fylke	Årsverk (ca.)	Ledelsesform
Kontor 1	Innlandet	10	Felles kommune
Kontor 2	Innlandet	14	Todelt
Kontor 3	Innlandet	25	Felles stat
Kontor 4	Møre og Romsdal	18	Felles stat
Kontor 5	Møre og Romsdal	116	Felles stat
Kontor 6	Øst-Viken	19	Felles kommune
Kontor 7	Øst Viken	45	Felles stat
Kontor 8	Øst Viken	234	Felles kommune
Kontor 9	Vest Viken	10	Felles kommune
Kontor 10	Troms og Finnmark	26	Felles stat
Kontor 11	Troms og Finnmark	173	Felles kommune
Kontor 12	Trøndelag	22	Felles kommune
Kontor 13	Trøndelag	23	Felles stat
Kontor 14	Agder	28	Felles kommune
Kontor 15	Rogaland	31	Felles kommune
Kontor 16	Rogaland	46	Felles kommune
Kontor 17	Vestland	35	Todelt
Kontor 18	Vestland	35	Felles stat
Kontor 19	Vestland	46	Felles kommune
Kontor 20	Vestland	87	Felles kommune

1.3.3 Casestudier

Vi har gjennomført casestudier i seks kommuner. Vi har besøkt et av casekontorene fysisk. De resterende caseintervjuene måtte vi gjennomføre digitalt av praktiske årsaker.

Gjennom casestudier har vi gått i dybden på forankring, organisering og gjennomføring av det forebyggende arbeidet. Videre har vi sett på de strukturelle betingelsene og samhandling mellom Nav-kontorene og andre kommunale sektorer, brukerråd og frivilligheten. Vi har også studert relevante strategi- og plandokumenter, samt beskrivelser av konkrete innsatser som Nav-kontoret har gjort. Casemetode har som formål å gi dybdeforståelse om et fenomen, og er spesielt godt egnet i tilfeller hvor det er komplekse sammenhenger og flere aktører involvert. Det er også særlig godt egnet når man skal undersøke prosesser og årsaksmekanismer, og når det er viktig å få kunnskap om konteksten for det en skal studere. Når man gjennomfører studier i flere case med ulike kjennetegn, får man også belyst variasjoner, og innsikt i hvordan disse eventuelt varierer med rammebetingelsene (Gerring, 2007).

I tillegg til intervjuer i Nav-kontor har vi også gjennomført intervjuer med samarbeidsaktører i de aktuelle kommunene, samt administrativ ledelse i kommunen.

Vi har valgt case basert på de innledende intervjuene og breddekartleggingen. Vi har valgt case som representerer en bredde av måter å jobbe forebyggende på. Vi har vektlagt kontorer som de innledende undersøkelsene indikerte at har gjort gode grep, for å belyse suksesskriterier.

Under har vi gjengitt noen kjennetegn ved case-kontorene.

Tabell 1-2 Kjennetegn ved casekontorene

	Størrelse	Organisering i kommunen	Landsdel	Intervjuet
Kontor 1	Ca. 50 ansatte	Helse og velferd	Vestlandet	8 informanter (Nav-leder, barnevern, boligkontor, kommune, frivillighet og andre i Nav)
Kontor 2	Ca. 90 ansatte	Samfunn	Østlandet	5 informanter (Nav-leder, Nav sosial leder, familieveiledere i Nav, frivillighet)
Kontor 3	Ca. 35 ansatte	Helse og omsorg	Vestlandet	5 informanter (Nav-leder, sektorleder, og andre i Nav)
Kontor 4	Ca. 190 ansatte	Helse og omsorg	Nord-Norge	5 informanter (Nav-leder, kommune, frivillighet og andre i Nav)
Kontor 5	Ca. 30 ansatte	Økonomi og virksomhetsstyring	Midt-Norge	6 informanter (Nav-leder, kommune, helsestasjon og andre i Nav)
Kontor 6	Ca. 117 ansatte	Helse	Vestlandet	To informanter (Leder Nav sosial, tjenesteleder i kommunen)

Følgende informanter og spørsmål ble adressert i casestudien:

Leder Nav-kontoret og leder sosiale tjenester: Forståelse av Navs generelle oppgaver, hva kontoret konkret gjør for å oppfylle ansvaret og hvordan de organiserer innsatsen. Samhandling med andre sektorer, dialog med kommuneadministrasjon og i partnerskapet om tematikken, involvering av brukernivået og forankring av arbeidet. Nav-kontorets rolle i det generelle forebyggende arbeidet. Erfaringer, suksesskriterier og utfordringer. Kunnskapsgrunnlag for det forebyggende arbeidet.

Kommuneadministrasjonen: Involvering av Nav i det generelle forebyggende arbeidet, kjennskap til og forståelse av Navs rolle og virkemidler, strategisk involvering av Nav-leder, Navs deltakelse i plan- og strategiarbeid, Navs rolle som leverandør av innsikt om kommunens innbyggere, strategisk bruk av Navs virkemidler. Politisk oppmerksomhet om kommunal del av Nav.

Gruppeintervju andre relevante medarbeidere Nav-kontoret og kommunen: Konkrete satsinger og arbeid som støtter opp under forebygging, gjennomføring og erfaringer. Forståelse av Navs rolle og ansvar på området.

Samarbeidsaktører fra andre tjenester og sektorer: Erfaringer med samhandling med Nav, Navs rolle, hvordan Nav og andre aktører utfyller hverandre. Vurderinger av Navs forebyggende innsats.

1.3.4 Dialogkonferanse

Mot slutten av prosjektet inviterte vi case-kontorene til en dialogkonferanse, i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det var en heldagskonferanse, og representanter fra fire av de seks Nav-kontorene kom til Gardermoen. Kontorene presenterte sitt forebyggende arbeid for hverandre. Vi i forskerteamet presenterte funn i prosjektet og våre foreløpige analyser. Vi

brukte deretter tiden til å drøfte funn og få innspill til spørsmål vi hadde på det stadiet i analysearbeidet. Dette var veldig nyttig og bidro i den videre analysen vår.

1.4 Analyse

Vi har analysert intervjumaterialet tematisk, med utgangspunkt i problemstillingene i prosjektet. Vi har brukt informasjonen fra både breddekartleggingen og caseundersøkelsen i alle delene av rapporten. Vi har analysert de ulike rollenes erfaringer og synspunkter.

Fra caseundersøkelsen har vi mer dybdeinformasjon og dessuten informasjon fra samarbeidspartnere og kommunens administrative ledelse. Dette har vi brukt i kapitlene der deres synspunkter og erfaringer er relevant.

I analysen av hva Nav-kontorene i praksis gjør for å ivareta sitt forebyggende ansvar, har vi tatt utgangspunkt i begrepssettet fra litteraturen som skiller mellom universell, selektiv og indikativ forebygging. Vi har tolket begrepene i konteksten av Navs forebyggende arbeid, og forsøkt å gruppere de ulike innsatsene etter denne inndelingen. Noen av innsatsene har både en universell og selektiv karakter. I tillegg kan innsatsene på både universelt og selektivt nivå lede til at enkeltpersoner får oppfølging på individnivå, og sånn sett oppfattes som indikativ forebygging. Nav-kontorene har heller ikke kategorisert sin innsats etter våre begreper. Vi har imidlertid forsøkt å gjøre en fornuftig sortering. Hovedpoenget har vært å kunne sortere datamaterialet, og vise bredden av hva Nav-kontorene gjør, på ulike nivåer.

I kapittel 2, 3 og 4 viser vi empirien fra breddekartleggingen og caseintervjuer. Vi har gjennomført flest intervjuer med Nav-ledere og avdelingsledere, og dette stoffet får mest plass. Der vi har informasjon fra andre aktører, har vi også tatt med det. I kapittel 5 drøfter vi funnene og presenterer våre vurderinger. Vi peker også på noen anbefalinger for videre arbeid.

1.5 Involvering av referansegruppe og oppdragsgiver

I løpet av prosjektperioden har vi hatt tre statusmøter med oppdragsgiver. Vi hadde et oppstartsmøte hvor vi presenterte prosjektet og samlet innspill og forventninger til prosjektet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Videre hadde vi et møte hvor vi presenterte valg av case, og et møte hvor vi planla dialogkonferanse med Nav-kontorer.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har etablert en referansegruppe for Program forebygging. Denne gruppen har fungert som referansegruppe også for forskningsprosjektet. Gruppen er bredt sammensatt og består av representanter for Nav-kontor, Navs brukerutvalg og ulike interesseforeninger- og organer som Samarbeidsforum mot fattigdom, Frivillighet Norge og Mental helse ungdom. Vi presenterte forskningsprosjektet for gruppen i starten av prosjektet og fikk innspill til videre datainnsamling. Mot slutten av prosjektet presenterte vi funn og foreløpige analyser, og drøftet disse med referansegruppen.

2 Hvordan forstår Nav-kontorene sitt forebyggende ansvar?

Nav-kontoret har et ansvar for å drive generell forebyggende virksomhet, ifølge lov om sosiale tjenester. Dette er del av Nav-kontorets generelle oppgaver etter kapittel 3 i loven. Oppgavene innebærer også at Nav-kontoret skal gi informasjon til kommunens innbyggere, samarbeide med andre deler av forvaltningen og frivillige organisasjoner, samt sørge for boliger til vanskeligstilte.

Forarbeidene fra sosialtjenesteloven av 1991 ser de generelle oppgavene i sammenheng med helhetssprinsippet: «Den enkeltes problemer skal ses i sammenheng med det miljø han eller hun lever i» (Ot. Prp nr 29, s.3). Forebygging defineres her som «tiltak for å redusere risikoen for at et problem oppstår eller hindre at det videreutvikler seg i uheldig retning» (ibid.).

Nav-kontorets generelle oppgaver i liten grad konkretisert og definert. I dette kapitlet belyser vi hvordan Nav-kontorene forstår sitt forebyggende ansvar, og hvordan de begrunner det forebyggende arbeidet de gjør. Hvilken kunnskap bygger Nav-kontorene den forebyggende innsatsen på? Navs rolle må også ses opp mot annen forebyggende innsats i kommunen. Hvilken rolle spiller Nav-kontoret i kommunens øvrige forebyggende arbeid?

I lovteksten ligger det at det er *kommunal del av arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav-kontoret)* som har ansvaret for den generelle forebyggende innsatsen. Samtidig er det et mål for Nav å gi helhetlige tjenester, på tvers av statlige og kommunale ytelser og ansvarsområder. Vi har også stilt spørsmål om hvilken rolle partnerskapet spiller i den forebyggende innsatsen, og hvordan forebygging ivaretas i statlig side av Nav. Kapitlet bygger på intervjuer med ledere og avdelingsledere i Nav-kontorene, samt med representanter for kommuneledelsen i casekommunene.

2.1 Ulike oppfatninger av Navs ansvar

Vi stilte spørsmål til alle informantene, både i breddekartleggingen og i caseundersøkelsen, om hvordan de tolker Navs forebyggende ansvar, og hva Navs rolle er når det gjelder å forebygge sosiale problemer. Informantene mente at ansvaret kan forstås både snevert og vidt, og at det ikke er tydelig i loven hvilken tolkning man skal legge til grunn. Det er ingen tydelige skillelinjer mellom informantene i vårt materiale. Slik vi tolker informantene, var det ingen av dem som hadde en helt tydelig oppfatning av hva som ligger i Navs forebyggende ansvar, og hvordan man skal forstå dette punktet i lov om sosiale tjenester. De drøftet med seg selv i løpet av intervjuet, og mente at ansvaret kan forstås både snevert og bredt.

Enkelte Nav-ledere la et universelt forebyggingsperspektiv til grunn og svarte at «når innbyggerne kommer til oss er det for sent å forebygge.» Informantene mente at forebygging kan forstås som å hindre at innbyggerne i det hele tatt trenger Nav-kontorets tjenester. De viste til at Nav er samfunnets sikkerhetsnett og «siste utvei», derfor må andre tjenester ta ansvar for å forebygge. De pekte videre på betydningen av tidlig innsats, blant annet i skolen, som kan hindre at personer trenger Nav senere i livet. Et par stilte spørsmål ved om det er forventet at Nav skal ha en rolle i å forebygge før innbyggeren kommer til Nav. De pekte på at Nav er behovsorientert, og i liten grad driver slik universell forebygging. En Nav-leder sa:

Det er begrenset var Nav kan gjøre alene. Vi må jobbe i ulike lag i en kommune for å klare å jobbe forebyggende. Mye av jobben må skje før man kommer til Nav.

Samtidig trakk mange av informantene frem at Nav forebygger at situasjonen blir verre for personene som kommer til Nav-kontoret – altså at Nav har et ansvar for indikativ forebygging. De trakk frem at Navs tjenester kan hjelpe der og da, men også bidra til at personen blir mer selvhjulpent på sikt. Sett på denne måten har Nav et viktig forebyggingsansvar. Noen var inne

på at når Nav hjelper foreldre over i en bedre situasjon, så gir det også et bedre utgangspunkt for barna. Navs innsats overfor familier kan i så måte være forebyggende for barna. En Nav-leder sa:

Det å fange opp familier er forebyggende i seg selv. Det er ofte at Nav kommer inn etter at skaden er skjedd. Men vi må alltid tenke på generasjonen som kommer etter, og sikre at situasjonen ikke forverrer seg.

Samlet sett tyder intervjumaterialet tyder likevel på at de fleste lederne ser Navs forebyggende ansvar som noe som favner bredt. De pekte på at Navs arbeid handler om å forebygge utenforskap, økonomiske og sosiale problemer, og å bidra til gode oppvekstvilkår. De trakk frem at Nav kan bidra til helhetlige tjenester, og til at innbyggerne fanges opp tidlig, før problemene oppstår. Etter hvert som informantene nevnte eksempler på forebyggende innsats, ble det tydelig at mange kontorer også jobber forebyggende på selektivt nivå, overfor utsatte grupper.

Noen Nav-ledere pekte på at Navs kjerneoppgave, å få folk ut i arbeid, er den viktigste forebyggingsjobben Nav kan gjøre. Nav har også en rolle i å hindre at personer faller ut av arbeid. Noen ledere trakk frem at de har prioritert mer ressurser til sykefraværsoppfølging, som nettopp skal forebygge at personer faller ut av arbeid.

Et par av lederne ved de minste kontorene i breddekartleggingen fortalte at Nav-kontoret ikke har ressurser ta forebyggende ansvar utover de individuelle tjenestene. Inntrykket fra disse intervjuene er at små kontorer har mindre ressurser til tjenesteutvikling og til å søke prosjektmidler til forebyggende prosjekter. Samtidig kan også små kommuner være en fordel når det gjelder å få til løsninger:

Vi er et lite kontor i en liten bygd og da strekker vi oss fryktelig mye lenger. Vi har nære relasjoner, og er en liten gjennomsliktig bygd.

Mange trakk også frem at Nav ikke kan gjøre alt forebyggingsarbeid alene, og at mange tjenester har et ansvar. Sitatet under illustrerer dette:

Forebygging er stort, handler om å komme inn tidlig. Det å få kontakt for eksempel med Oppfølgingstjenesten og ungdommene som er der, gjør at man slipper overgangene - at systemet som helhet ikke slipper noen. Det er en viktig del av forebyggingen. Hvis man tenker på de voksne: Det at folk skal være kort tid på sosialhjelp er forebyggende for barna. Nav har et ansvar for å få ting til å flyte. Men vi kan ikke ha eget ansvar for å forebygge, til det er vi ikke store nok. Man må tydeliggjøre hva rollen til Nav er, akkurat nå er det "alt".

Noen av informantene forteller at de har hatt mer fokus på forebygging de siste årene, og at de har jobbet for at Nav kommer tidligere i kontakt med utsatte innbyggere. Andre nevner at det er blitt mer fokus på forebygging og helhetlige tjenester som følge av at kommunen skulle bosette et stort antall flyktninger.

Vi har hatt mer fokus på forebygging de siste årene, og fremmet forebygging gjennom prosjekter. Tilstedeværelse på ulike kommunale enheter gjør at Nav kommer tidligere inn i enkeltsaker, og at de andre tjenestene kjenner bedre til hva Nav kan hjelpe med. Gir bedre felles tjenester. Vi ser at når folk kommer i aktivitet, så blir det mindre press på tjenestene.

Vi spurte informantene om kapittel 3 i sosialtjenesteloven, som regulerer Navs forebyggende ansvar, er et tema på kontoret, i ledermøter eller andre sammenhenger. Intervjuene tyder på at lederne har lite direkte bevissthet rundt den delen av loven. Flere hadde repetert de aktuelle paragrafene i forkant av intervjuet, og mente at Nav-kontoret oppfyller det som står der. De hadde imidlertid ikke reflektert rundt bestemmelsen, og ingen opplevde at bestemmelsen er et tema som drøftes på Nav-kontoret. Det var heller ingen som begrunnet eller forankret den forebyggende innsatsen på Nav-kontoret i kapittel 3. Mange av lederne mente likevel at de har formålet med kapitlet «med seg» i de ulike oppgavene Nav gjør, selv om det ikke eksplisitt er et tema. Én informant satte godt ord på det flere mente:

Kommuneledelsens perspektiver

I caseundersøkelsen spurte vi også representanter for kommuneadministrasjonen hva de mener er Navs rolle i det forebyggende arbeidet. Disse informantene bekrefter inntrykket fra Nav-lederne og avdelingsledere, og de peker på noen av de samme temaene som Nav-ledelsen.

Et par trakk frem at det viktigste er at de andre tjenesteområdene kjenner til Nav og Navs virkemidler. Nav kan synliggjøre hvordan de kan bidra sammen med andre tjenester.

Erfaringen flere steder er at de andre tjenesteområdene ikke har god nok kjennskap til Nav, og at det er uklart hva Nav kan bidra med.

Det er alltid et forbedringspotensial når det gjelder å forstå hva Nav er, hvilke tjenester tilbyr de og hvordan kan vi samarbeide enda mer og være mer proaktive.

De trakk også frem at Navs ansvar for å få brukerne i arbeid også er en viktig faktor når det gjelder forebygging. En siste informant mente at ansvaret handler om å identifisere og fange opp personer som har en risiko, og å samarbeide med andre tjenester.

Inntrykket fra intervjuene er at heller ikke informantene fra kommuneledelsen har et helt tydelig bilde av hva Navs ansvar er. På spørsmål om hvor langt Navs forebyggende ansvar strekker seg, sa en sektorleder:

Jeg tror ikke jeg vet hvor langt det strekker seg, det har jeg ikke helt grunnlag for å mene noe om. (...) Vi gjør mye forebygging i andre tjenester. Men når Nav slipper noe eller noen andre tar over, det kan jeg ikke svare på. Men det skjer en glidende samhandling mellom tjenestene og felles brukere. Når Nav gir seg, så vil jeg at vi har et tilbud i andre enden. Men Nav følger dem ikke helt hjem.

Bevissthet rundt forebygging

Selv om de fleste av informantene var usikre på hva som er forventningene til Nav når det gjelder forebyggende arbeid, hadde alle kontorene noe forebyggende aktivitet. En del kontorer har mange ulike forebyggende prosjekter og tiltak. I noen av intervjuene gikk det opp for informantene underveis at Nav-kontoret gjøre en rekke ting som er forebyggende. I neste kapittel viser vi bredden av forebyggende aktivitet ved Nav-kontorene.

Intervjuene våre tyder på at innsatsene ikke nødvendigvis har fått merkelappen «forebygging» da de ble etablert. Tjenestene er i liten grad bygget opp rundt forebyggingsbegrepet. Informantene brukte til dels også andre begreper enn forebygging. Flere viste til «tidlig innsats», «barnefattigdom» eller «ungt utenforskap». Slik vi tolker det, er ikke informantene alltid bevisst hva forebygging kan være, og hvordan kontoret selv bidrar til forebygging. Det er også eksempler på at Nav forankrer den forebyggende innsatsen i andre behov og begrunnelser.

2.1.1 Begrunnelser for å jobbe forebyggende

Vi spurte også ledere og avdelingsledere ved Nav-kontoret om bakgrunnen for at de har satt i gang ulike forebyggende innsatser. Begrunnelsene for å jobbe forebyggende, kan også si noe om hvordan informantene tolker Navs forebyggende ansvar.

De fleste av innsatsene som er satt i gang, bunner i **behov som Nav-kontoret selv erfarer**. Nav besitter selv viktig kunnskap om sosiale utfordringer og hvilke grupper som kommer til Nav. I flere tilfeller er det dette som er utgangspunktet for den forebyggende innsatsen. Dette kan basere seg både på de behovene Nav-veilederne melder fra om, og de behov Nav-lederne får kjennskap til gjennom statistikk og kunnskap om behov i kommunen og ved kontoret. Nav erfarer for eksempel at utsatte barnefamilier ikke får et godt nok tjenestetilbud, eller de ser at

den gruppen øker blant brukerne. Dette har vært begrunnelsen for å opprette stillinger som familieveiledere, blant annet. Noen trekker også frem at mange brukere har sammensatte utfordringer og dermed behov for at Nav og andre tjenester samarbeider bedre. Dette har vært argumentet for å etablere både konkrete samarbeidsprosjekter og samarbeidsstrukturer mellom tjenester, som skal sikre helhetlig innsats og at «systemet som helhet ikke slipper noen.» Et annet eksempel er at Nav-kontoret erfarer at de mangler gode tiltak overfor unge eller personer som «står langt fra» arbeid, og at kontoret inngår samarbeid med frivillighet for å skreddersy et passende opplegg. Når Nav-kontoret tar ansvar for å etablere ulike forebyggende innsatser, så begrunnes det gjerne med at det ligger i Navs samfunnsoppdrag og formålsparagraf.

Flere steder begrunnes den forebyggende innsatsen med **statlige styringssignaler**. Mange av Nav-kontorene retter som nevnt sin forebyggende innsats mot ungdom. Noe av begrunnelsen for denne innsatsen er Ungdomsgarantien og Navs satsning på unge. Visse temaer får oppmerksomhet fordi statsforvalter har **tilsyn** eller oppmerksomhet på det. Det er flere som nevner tilsyn knyttet til forvaltning av barneperspektivet i Nav. Etter tilsynet kom Arbeids- og velferdsdirektoratet blant annet med en veileder for barnets beste i Nav (Nav 2024), som viser når og hvordan ansatte i Nav skal vurdere barnets beste i saksbehandling og oppfølging av foreldrene. Barne- og familieperspektivet i Nav har altså fått økt oppmerksomhet de senere årene og en del kontorer nevner disse faktorene som begrunnelse for innsatsen overfor barnefamilier.

Vårt inntrykk er altså at i de aller fleste tilfellene er det Nav selv som har tatt initiativ til innsatsen de gjør, eller det er statlige styringssignaler som ligger til grunn. Vi har lite informasjon om at det er kommunen som styrer og tar initiativ til Navs forebyggende innsats. Det er snarere slik at Nav tar initiativ til en forebyggende innsats, som de senere forsøker å få videreført gjennom forankring og prioritering hos kommuneadministrasjonen og politisk ledelse. I enkelte av kommunene vi har kartlagt, er Nav med som aktør i områdesatsingen. I disse kommunene er det eksempler på at Nav har satt i gang forebyggende innsats med bakgrunn i områdesatsingen.

Enkelte av sektorlederne trakk frem at en viktig del av Navs forebyggende ansvar, er å synliggjøre behov blant utsatte grupper. De var også veldig glade for at Nav tar initiativ når et behov oppstår, som Nav kan bidra til å løse. Nav kan også være en pådriver for å få til forebyggende innsats andre steder i kommunen. En sektorleder sa:

Det er jo navet i kommunen, det er i ordet Nav. Det er jo noe med å være pådriver. Er det ting som mangler så må det påpekes og komme inn i et løp slik at vi kan jobbe sammen for å fylle det.

2.1.2 Kunnskap om utfordringsbildet

For å kunne jobbe godt forebyggende, bør kommunen og Nav ha relevant kunnskap og kompetanse om innbyggernes levekår og trekk ved utviklingen og om hva som er virksomme tiltak. Dette følger også av rundskrivet til sosialtjenesteloven. I vår undersøkelse spurte vi hvilken kunnskap og innsikt Nav-kontorene baserer seg på, når de setter i gang forebyggende innsatser.

En viktig kilde til kunnskap er, som nevnt over, Navs egen erfaringsbaserte kunnskap. Nav har løpende informasjon om sosiale utfordringer i lokalmiljøet, og observerer når det er endringer i hvilke grupper som trenger hjelp. Nav-kontoret har også førstehånds kunnskap om behovet for tjenester tilpasset ulike målgrupper. I tillegg har Nav egen statistikk over sosialhjelpsmottakere, uføreandel i kommunen og kjennetegn ved brukerne. Nav-lederne følger med på utviklingen på statistikken, og sammenlikner seg med andre kommuner.

En del av kontorene sier at de også bruker kunnskap fra kommunens folkehelseoversikter til grunn. Kommunene skal etter folkehelseloven holde oversikt over helsetilstanden og

påvirkningsfaktorer. I forbindelse med planarbeid i kommunen, som for eksempel kommuneplan eller sektorplaner, utarbeider kommuneadministrasjonen gjerne kunnskapsgrunnlag som beskriver utfordringsbildet. Enkelte Nav-kontorer, særlig de som selv involveres i planprosesser, nevner også slike kunnskapsgrunnlag som relevante for Nav. Til sist er det noen som nevner forskning og kilder som blant annet Ungdata. Ungdata er lokale barne- og ungdomsundersøkelser som gjennomføres jevnlig. De unge svarer blant annet på spørsmål om hvordan de har det, og hva de gjør på fritiden.

Når det gjelder kunnskap, er også kunnskap om gode modeller for forebygging et tema. Noen av kontorene vi har kartlagt har hentet inspirasjon fra andre kontorets modeller. Vi finner at noen av kontorene er mer utforskende og vil prøve nye ting, enn andre. Vi ser ikke noen særskilte trekk ved disse kontorene når det gjelder størrelse eller organisering. Vi antar at det til en viss grad kan være personavhengig eller kultur på kontoret som påvirker hvor utforskende kontoret er i sitt forebyggende arbeid.

2.1.3 Er det behov for å tydeliggjøre Navs ansvar?

Ledelsen ved Nav-kontorene er altså usikre på hvordan Navs forebyggende ansvar skal forstås. Informantene oppfatter lovens krav som lite konkret, men tolker ansvaret slik at Nav skal bidra til å forebygge sosiale problemer både gjennom egne tiltak og gjennom samarbeid med andre tjenester. Ansvaret kan tolkes både snevert og vidt, og informantene er usikre på hvor langt Navs ansvar strekker seg. Dette er ikke overraskende, i og med at lovteksten som omtaler Navs ansvar er generell og i liten grad operasjonalisert i andre styringsdokumenter. Vi spurte informantene om de mener det er behov for å tydeliggjøre Navs ansvar, gjennom en mer konkret lovtekst eller mer konkrete føringer.

De fleste var helt enige i at lovteksten er lite konkret og åpen for tolkning. Enkelte mente at det er fordeler med å presisere tydeligere hva forventningene til Nav-kontoret er. For det første kan det blir enklere å vurdere om kontoret oppfyller ansvaret. For det andre kan det være lettere å prioritere forebyggende innsats dersom ansvaret er tydeligere beskrevet. Én Nav-leder sa:

Jeg ønsker at det skal komme noe litt mer overordnet om hvordan det skal se ut. Det forebyggende er mer tidkrevende og koster mer her og nå. Men det koster mer med den brannslukkingen som eventuelt kommer senere. Så det er viktig med tydelige signaler på det [forebygging]. Det burde vært tydeligere, rett og slett. [...] I oppvekstreformen har vi fått et tydelig signal om hvordan vi skal samarbeide om barn. Kanskje vi kunne få noe tilsvarende for Nav?

Flere mente imidlertid at ulempene ved å endre lovteksten kan være større enn fordelene. Det viktigste er at Nav-kontoret må ha rom til å tilpasse sin forebyggende innsats til både lokale behov og til de mulighetene som finnes lokalt. Dersom lovteksten blir mer konkret, kan det ta oppmerksomheten bort fra de lokale behovene. Utsagnet under illustrerer dette:

Det er uklart hva som er forventningene til Nav. Men jeg er usikker på om det er lurt å presisere mer, det kan ta oppmerksomhet bort fra det som er viktig lokalt. Navs rolle er blant annet å synliggjøre samfunnsansvaret i hele kommuneorganisasjonen, hvorfor det er viktig å forebygge. Nav kan stimulere til at andre tjenester oppfordrer til kontakt med Nav. Når de kommer til Nav er det på en måte for sent med forebygging, men andre tjenester kan bidra til at Nav kommer tidligere inn i sakene.

Samtidig tok en del av informantene til orde for at det kan være nyttig med konkretisering i form av faglige innspill og eksempler fra myndighetenes side. Vårt inntrykk er at verken Nav-kontorene eller kommuneadministrasjonen har drøftet hva som ligger i Navs forebyggende ansvar, og mange var nysgjerrige på hva andre kommuner gjør. Slik vi tolker informantene, vil det være nyttig å konkretisere Navs forebyggende ansvar gjennom gode eksempler.

2.2 Navs rolle i det helhetlige forebyggende arbeidet i kommunen

For å forebygge sosiale problemer, kreves en samlet innsats fra hele kommunens tjenesteapparat. Spørsmålet er hvilken rolle Nav-kontoret tar i kommunens generelle forebyggende arbeid. Har Nav en definert rolle? Et annet spørsmål er hvilken forankring Navs forebyggende innsats har i kommuneorganisasjonen, og i hvilken grad det er interesse for det forebyggende arbeidet Nav setter i gang. I vårt materiale er det både eksempler på at Nav driver sin aktivitet «på siden» av resten av kommuneorganisasjonen, og eksempler på at Nav er godt integrert i kommunens øvrige forebyggende arbeid og får oppmerksomhet for sin innsats.

2.2.1 Involvering i kommunens plan – og strategiarbeid

Navs involvering i kommunens øvrige forebyggende arbeid kan blant annet handle om å delta i relevante plan- og strategiprosesser. Her er både kommuneplanen og sektorvise planer relevante. Kommuneplanens samfunnsdel er kommunens overordnede styringsdokument og inneholder mål og strategier for å utvikle kommunesamfunnet. Den fireårige handlings- og økonomiplanen i kommunene angir prioriteringene for ulike sektorer og tjenester, og er en operasjonalisering av målene i kommuneplanen. I tillegg kan kommunene velge å utarbeide sektorvise planer eller temaplaner, for eksempel boligsosial plan eller plan for å redusere utenforskap. Nav har også en plikt til å medvirke i kommunens boligsosiale arbeid (jf. rundskriv til lov om sosiale tjenester). Nav-kontoret får kjennskap til behovet for boliger til økonomisk og sosialt vanskeligstilte, og skal særlig medvirke til at kommunen fremskaffer boliger til denne gruppa og bidrar til en forutsigbar og trygg bo-situasjon. Ifølge rundskrivet gjelder Navs ansvar blant annet å bidra med kunnskap i den kommunale planleggingen om vanskeligstilte på boligmarkedet, og hvilke behov de har.

Flere steder fremstår Nav som en viktig bidragsyter både til å sette agenda for hvor det er behov for forebyggende innsats i kommunen og til konkrete initiativer/tiltak for forebyggende innsats. Nav-kontoret har noen steder en sentral rolle i utvikling og planlegging av forebygging på strategisk nivå i kommunen, gjennom kommunal ledergruppe og innspill til planer.

Basert på våre data framstår det som at ganske mange av Nav-kontorene – ofte representert ved ledernivå – deltar i kommunalt planarbeid av ulikt slag, så som kommuneplan, kompetanseplan eller boligsosial plan. Navs kunnskap kan også være viktig grunnlag for kommunens generelle forebyggende arbeid og for å målrette innsatsen i andre sektorer. Et annet eksempel på involvering på strategisk nivå, er at representanter for Nav-kontoret sitter i styringsgruppe for områdesatsing i kommunen. To av kommunene i vårt materiale deltar i områdesatsinger, både strategisk og operativt.

Ved flere av Nav-kontorene ser informantene det som viktig at Nav bidrar med informasjon til kommuneadministrasjonen om sosiale utfordringer. Det kan både dreie seg om å synliggjøre konsekvensene dersom kommunen ikke lykkes med å forebygge sosiale problemer, eller det kan dreie seg om å varsle om nye tendenser – som for eksempel økning i sosialhjelpsutgifter, nye grupper som oppsøker Nav-kontoret eller endrede behov hos de som får bistand fra Nav.

Representantene i kommuneadministrasjonen som vi har snakket med, synes stort sett at Nav er en naturlig part inn i planarbeidet i kommunen. Samtidig har vi bare intervjuet sektorledere i casekommunene, og i enkelte casekommuner lyktes vi ikke med å få kommuneadministrasjonen til å stille til intervju. I en del tilfeller har vi inntrykk av at Nav-kontorene ikke er en åpenbar høringsinstans eller informasjonskilde for kommuneadministrasjonen og politikere.

Noen av eksemplene vi har fått på at Nav-kontoret deler informasjon og inviterer seg inn på ulike arenaer, tyder på at det er Nav-kontoret som selv må «ta plass» og vise at de besitter

relevant kunnskap. Inntrykket fra intervjuene er at Nav-kontorene er veldig positive til å dele kunnskap og informasjon, og at de gjerne ønsker å ta mer del i kommunens strategiske arbeid. Blant de som har en naturlig plass i kommunalt utviklingsarbeid, har vi inntrykk av at det har tatt litt tid å få en slik rolle. Noen informanter sier at «man må bare fortsette å invitere seg inn, følge med på den politiske agendaen og spille inn når vi har noe å melde.»

Forholdet til andre sektorlover

Kommunen har ansvar som følge av flere sektorlover som kan ses i sammenheng med Navs forebyggende rolle. Barnevernsreformen viser tydelig kommunens forebyggende ansvar, og lov om folkehelsearbeid pålegger kommunen å fremme folkehelse og utjevne sosiale helseforskjeller. I tillegg er det forebyggingsbestemmelser i helse- og omsorgstjenesteloven. Fra 2021 er det også en forsterket samarbeidsplikt for kommunen i velferdstjenestelovgivningen. Også den relativt nye boligsosiale loven har et forebyggingsaspekt. Formålet med lovet er å forebygge boligsosiale utfordringer og å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få bistand til å skaffe seg og beholde en egnet bolig. Loven sier videre at kommunen i sitt arbeid på det boligsosiale feltet skal sørge for samarbeid på tvers av sektorer og samordning av sine tjenester.³

I caseundersøkelsen spurte vi hvordan kommunene ser de ulike ansvarsområdene i sammenheng, for å sikre god bruk av den samlede innsikten og virkemidlene i kommunen. Vi fikk lite konkret informasjon om dette fra intervjuene. De fleste informantene nevnte flere av lovene over som relevante når det gjelder kommunens forebyggingsansvar. De sa også at det er viktig å se de ulike lovverkene i sammenheng, men uten at de hadde eksplisitte eksempler på hvordan kommunen gjør dette.

Over så vi at folkehelseoversikten som kommunene skal utarbeide etter folkehelseloven, også brukes som kunnskapsgrunnlag av Nav i det forebyggende arbeidet. Vi fikk også informasjon om at det er utfordrende å jobbe forebyggende på det boligsosiale området. Enkelte trakk frem at det ikke er tydelig hva som er kommunens ansvar i den nye boligsosiale loven, og heller ikke hva Navs rolle skal være. Utover dette var det ikke noen som knyttet utfordringene til loven.

2.2.2 Forankring av Navs forebyggende innsats i kommunen

Inntrykket vårt fra intervjuene er at Nav-lederne stort sett er interesserte i å dele kunnskap, og å vise frem det arbeidet Nav gjør, i ulike sammenhenger. Det kan være overfor politikere, ledelsen i kommunen eller overfor andre tjenester. Det å vise frem hva Nav gjør, handler også om å få en forankring og støtte for arbeidet i kommuneorganisasjonen. Dette er selvsagt viktig når det gjelder å få prioritert budsjettmidler til det arbeidet Nav gjør. Det varierer imidlertid hvor mye interesse Nav-kontorene møter. Når det gjelder casekontorene, er det flere Nav-ledere som synes de har interesse og støtte i kommuneorganisasjonen når de foreslår nye prosjekter. Sektorlederne i disse kommunene erfarer at Nav-leder ønsker å løfte bredden av det Nav-kontoret gjør, og vise at de gjør mer enn bare sosialt arbeid. De trekker frem som positivt at Nav er «på tilbudssiden» når det gjelder å få til nye tiltak, og anser Nav som en viktig aktør i kommunen. En sektorleder trekker frem at andre tjenesteområder har mye å lære av Nav på det området.

Ved et par andre kontorer erfarer Nav-lederne at de ikke blir hørt av kommuneadministrasjonen eller politikerne. Nav-ledelsen erfarer at de kommer med forslag som skal bidra i kommunens utfordringsbilde, men får lite interesse og gehør i kommuneadministrasjonen. De mener det er frustrerende og sier:

³ Referanse til de ulike lovene og reformene her

Dere (i kommunen) ber oss redusere sosialhjelpsutgiftene. Da er det viktig med samhandling for å få det til.

2.2.3 Organisatorisk plassering av Nav-kontoret i kommunen

Den organisatoriske plasseringen av Nav-leder og på hvilke arenaer lederen deltar i kommunen (for eksempel politiske utvalg eller involvering i kommunaldirektørens ledergruppe) kan ha betydning for hvor synlig Nav er, og for hvilke muligheter det er for å trekke inn Nav i felles diskusjoner av utfordringer i lokalmiljøet.

I vårt materiale er det både eksempler på at Nav er lagt til helsesektoren i kommunen og eksempler på at det er lagt til sektorer som samfunn, velferd og inkludering eller oppvekst. I enkelte tilfeller er Nav ikke plassert i en sektor, men Nav-leder er plassert på linje med sektorlederne i kommunen. Det er også noen eksempler på Nav-kontorer som tidligere var organisert i helsesektoren, men som nå har en annen organisatorisk plassering i kommunen. Vi spurte om hvordan den organisatoriske plasseringen fungerer, og hvilken betydning organiseringen har når det gjelder Navs involvering i kommunen og Navs forebyggende innsats.

Blant Nav-kontorene som er plassert i helsesektoren, er inntrykket at diskusjonene som foregår i virksomhetsledermøter og ellers ikke oppleves som relevante for Nav. Flere nevner at de overordnede diskusjonene for eksempel handler om økonomi og plasser ved helseinstitusjoner – altså temaer som ikke angår Nav. I disse kommunene er det også eksempler på at Nav er mindre involvert i den strategiske planleggingen. Planarbeidet som foregår i sektoren, for eksempel knyttet til eldreomsorg, er ikke temaer hvor Nav har en naturlig rolle. I de tilfellene hvor Nav-kontoret er plassert i andre sektorer, så som velferd, samfunn eller oppvekst, finner vi at Nav oftere kobles på ulike prosesser i kommunen. Samtidig er det også eksempler på det motsatte i vårt materiale. Ved et Nav-kontor med organisatorisk plassering i helse, opplever både Nav-leder og sektorleder at Nav-kontoret deltar mye i diskusjoner og prosesser i kommunen. Et annet Nav-kontor er organisert i oppvekst og velferd, men har svært lite kontakt med sektorledelsen og blir lite involvert og hørt i kommunens administrasjon.

Lederens innstilling til samarbeid med øvrige deler av kommunen kan også være avgjørende for Navs involvering. En Nav-leder som hadde erfart ulike organisatoriske plasseringer av Nav-kontoret, oppsummerte at organiseringen i kommunen ikke er det avgjørende. Hun mente at Navs oppgave er å gjøre seg relevant for de utfordringene som kommunen har. Nav-leder har et ansvar i å sikre godt samarbeid med de ulike tjenesteområdene, uansett hvordan kommunen er organisert og hvor Nav-kontoret er plassert i kommuneorganisasjonen:

Nav kan bli en hybrid på utsiden av kommunen eller være aktiv. Det handler mye om ledelse. Dette er en kommune som er veldig opptatt av Nav. Handler om å være oppmerksomme på hverandre og spille på hverandre. Jeg har sittet i rådmannens ledergruppe [i annen kommune], men de var fortsatt ikke interessert. Nav-leder må være litt grevling og komme seg inn på de ulike arenaene.

Uansett organisatorisk plassering, finner vi at jevnlig møtepunkter og det at Nav-leder deltar på arenaer der de relevante diskusjonene er, er viktig for å bli involvert og få forankring for Navs arbeid. Noen steder er Nav-leder del av kommunens ledergruppe, og det ser ut til å være god forankring av og interesse for Navs arbeid. Sektorleder i en av disse kommunene uttaler at det er en styrke at Nav-leder deltar i kommunens ledergruppe. Nav-leder har mye kunnskap om kommunens innbyggere, og anses som en viktig ressurs i det «store bildet.» Sektorleder forklarer rollen slik:

Nav-leder sitter i gruppa med enhetsledere. Det har to funksjoner: Det ene er at den er leder for enheten de representerer. Det andre er at den er del av den strategiske ledergruppa til kommunedirektøren. Så gruppa fungerer som operativ og strategisk samhandling.

2.3 Partnerskapets rolle

For den kommunale eieren vil Nav-kontoret være en blant mange kommunale enheter. Dette kan gjøre at de kommunale eierne ikke kan gi Nav-kontoret samme oppmerksomhet og drive den samme utviklingen av de sosiale tjenestene, som staten kan for de statlige oppgavene i Nav-kontoret (Hellang m.fl. 2019). I intervjuene spurte vi hvorvidt forebygging er et tema i partnerskapsmøtene, og hvilken forankring temaet har hos henholdsvis statlig og kommunal eier.

Partnerskapsmøtene

Generelt finner vi at forebygging sjelden er et tema i partnerskapsmøtene. Enkelte informanter sier at temaet har vært på agendaen ved noen anledninger, men at det ikke får stor oppmerksomhet fra statlig side. Samtidig er forebyggingsbegrepet vidt, og vi hører at det er andre temaer på agendaen, for eksempel ungt utenforskap, som kan knyttes til forebygging. Men inntrykket er at den kommunale forebyggende innsatsen ikke direkte er et tema.

I caseintervjuene hører vi at kommuneadministrasjonen erfarer at statlig eier er styrende i partnerskapsmøtene. De begrunner det nettopp med at statlig eier kun styrer Nav, mens for kommunen er Nav bare en av mange tjenester. I den statlige styringslinja er det også konkrete føringer og krav, som følges opp i partnerskapsmøtene. Sitatene fra et par sektorledere illustrerer:

Staten er hele Nav, men kommunen har så mye annet. Vi må være flinke til å melde inn våre behov.

Den statlige delen tar mye plass og tid. Det som omhandler sosiale tjenester får mindre plass i Nav-kontoret. Fra statlig side er det tydelige bestillinger og tydelig hva man blir målt på. Det er mye mindre krav i kommunal del.

De samme informantene etterspør mer samarbeid mellom statlig og kommunal side i partnerskapsmøtene:

Partnerskapsmøtene har vært dårlige. Vi legger frem statistikk og utfordringer, så skal kommunen si noe eller staten si noe. Det er ikke et spisset eller målrettet forum hvor vi skaper noe. Det er et møte hvor vi prater sammen.

Det ligger et forbedringspotensial i hvordan vi kan jobbe inn i partnerskapsmøtene. Det må gjenspeile satsingene i kommunal og statlig linje. Nå er det de samme temaene gang på gang. Statlig del har sine satsinger og kommunene har sine, men dette kan vi jo ha felles satsinger om. Da blir vi sterkere! Da hadde vi hatt helt andre virkemidler enn om en del gjør noe og den andre delen noe.

Statlig sides ansvar i forebygging

Selv om Navs forebyggende innsats sjelden er et tema i partnerskapsmøtene, er det eksempler i vårt materiale på forebyggende grep i den statlige oppfølgingen på Nav-kontoret: Ved flere kontorer er det en rutine at både statlige og kommunale veiledere gjør «barnets beste»-vurderinger i saker der bruker har barn. Ett kontor vektlegger at både statlige og kommunalt ansatte skal gi opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenestelovens paragraf 17. Samtidig erfarte noen av de kommunalt ansatte ved kontorene at kartleggingene på statlig side var overfladiske. De oppfattet at veiledere med statlige oppgaver ikke tør å snakke ordentlig med brukerne om særlig økonomi. Flere av informantene stilte spørsmål ved om statlig side bør gjøre mer forebyggende innsats, særlig når det gjelder økonomisk kartlegging og rådgivning. Samtidig er det ifølge de samme informantene, uklart hva som er forventet av statlig del av Nav når det kommer til forebygging.

Ved det enkelte Nav-kontor forsøker ledelsen stort sett å viske ut skillet mellom statlig og kommunal side. Organisatoriske grep, som å samle både kommunale og statlige oppgaver i samme team, skal bidra til dette. Vi fikk også eksempler på at samarbeid mellom kommunale

og statlige veiledere skal også bidra til at forebyggingsperspektivet får en plass også i oppfølgingen av brukere med statlige ytelser og tjenester. Et sted forsøkte veilederne å ha som rutine at statlig og kommunal veileder møter brukere sammen. Samtidig varierer organiseringen av statlige og kommunale oppgaver fra ett Nav-kontor til et annet, og det varierer hvor integrert de to ansvarsområdene er i kontoret.

Informantene trekker også frem at enkelte sider ved utviklingen på statlig side i Nav ikke ser ut til å støtte opp under forebygging: Nav har de senere årene dreid brukerkontakten over på digitale flater og til sentrale enheter, samtidig som åpningstidene for de lokale Nav-kontorene er redusert. Mange Nav-kontorer har bare åpent for drop-in en eller to dager i uka. Brukerne må ha avtale med Nav-veileder dersom de skal komme til Nav-kontoret utover dette. Informantene hevder at det kan bidra til at Nav-kontoret blir mer distansert fra innbyggerne. En sier:

Digitaliseringen i Nav – er det et sted å begynne? Brukerne våre snakker med datamaskinen, er det forebyggende? (...) Vi skal vri ressursene til fysiske møter, men sitter og chatter med brukerne. Brukerne opplever at de er i dialog, men skjer det så mye i den dialogen?

Mange av føringene fra statlig side støtter samtidig opp under forebygging. Dette gjelder blant annet ungdomsgarantien, og mange av de lokale forebyggende tiltakene er forankret i nettopp ungdomsgarantien. Flere av informantene, særlig enhetsledere, trakk som nevnt også frem Navs kjerneoppgave på både statlig og kommunal side – å få folk i jobb – som en viktig del av den forebyggende innsatsen.

To styringslinjer og ulike digitale systemer kan gi utfordringer

Nav-lederne i casekommunene våre etterlyste mer samarbeid på tvers av stat og kommune om felles samfunnsutfordringer. Utenforskap og levekår, samt arbeidsinkludering, er kjerneområder for både statlig og kommunal del av Nav. Informantene pekte på at helhetlig oppfølging av den enkelte bruker, har betydning for å forebygge at problemene eskalerer. Nav-kontorets organisering kan bidra til helhetlig oppfølging. De to styringslinjene i Nav kan likevel være en utfordring for helheten i den forebyggende innsatsen. En sektorleder sier:

Det er en utfordring å lede i to linjer. Jeg opplever at det er liten fleksibilitet til å kunne løse oppgaver på tvers av oppgavelinjene. Statlig ansatte som ikke kan gjøre kommunale oppgaver, for eksempel. Vi er opptatt av å ha effektive arbeidsprosesser, hjelpe hverandre og jobbe på tvers.

Statlig del av Nav får ulike mål og oppgaver formidlet gjennom årlige styringsbrev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. I tillegg sender direktoratet et årlig brev til alle kommunene, som skisserer forventninger til kommunene forvaltning av de sosiale tjenestene. Ett av Nav-kontorene foreslår et felles styringsdokument for Nav-kontorene, i stedet for et mål- og disponeringsbrev til statlig side og et eget kommunebrev til kommunal side. På den måten kan det være enklere å se de ulike utfordringene og oppgavene i sammenheng.

Ulike regler for taushetsplikt i statlig og kommunal sektor skaper også utfordringer: Det er ulike saksbehandlingssystemer for kommunale og statlige oppgaver. Det vil si at informasjon knyttet til for eksempel økonomi og sosialstønad skal dokumenteres i ett system, mens arbeidsrettet oppfølging dokumenteres i et annet. For Nav-veilederne kan det føre til at de ikke har all informasjon om brukeren. Viktig informasjon som har betydning for oppfølgingen eller brukers bistandsbehov kan glippe, og gjøre oppfølgingen mindre målrettet. Dette gjelder Nav-kontorer der den enkelte veileder enten har statlige eller kommunale oppgaver. Den enkelte veileder har da bare tilgang til ett av saksbehandlingssystemene.

Ved noen Nav-kontorer (og ofte i ungdomsteamene) jobber Nav-veilederne helhetlig, det vil si at den enkelte veileder har både statlige og kommunale oppgaver. Ved disse kontorene har veilederne tilgang til begge saksbehandlingssystemene, men det er likevel tungvint med to systemer. Det er også vanskelig å forklare overfor bruker at informasjonen de gir skal i ulike

systemer. Ofte må bruker også oppgi den samme informasjonen to ganger. Videre er det sånn at brukeren kan kontakte Nav-veileder via en dialogfunksjon på Mitt Nav. Men dette er del av det statlige saksbehandlingssystemet, og her kan ikke bruker og veileder ha dialog om for eksempel økonomi. Flere mener at det ville vært enklere å jobbe forebyggende rundt den enkelte bruker, med ett felles saksbehandlingssystem. De peker på at det er forebyggende om statlig og kommunal side i Nav vet det samme om den samme personen. Noen etterlyser også én digital dør inn for brukerne:

Det er de samme innbyggerne. De som har sosialhjelp skal jo også i jobb. Som veileder kan jeg skrive alt om deg unntatt om sosialhjelp fordi det skal i et annet fagsystem. Og du som bruker kan ikke chatte med veileder om sosialhjelp. Det høres ut som småting, men det belaster. Jeg kan ikke skjønne at sosialhjelp er mer belastende enn helse. Jeg håper de kan trykke på litt der.

2.4 Oppsummering

Informantene fra både breddekartleggingen og caseundersøkelsen gir uttrykk for at Navs forebyggende ansvar kan tolkes både snevert og vidt, og at lovverket ikke gir en entydig retning for hvordan ansvaret skal forstås. Noen peker på at Nav tradisjonelt har vært «siste utvei» i velferdssystemet, og at mye av det forebyggende arbeidet bør skje før innbyggerne kommer til Nav. Andre vektlegger at Nav har en viktig rolle i å hindre at situasjonen forverrer seg for brukerne, og at innsatsen overfor familier og barn kan være forebyggende på sikt. Samlet sett tyder intervjumaterialet tyder likevel på at de fleste lederne ser Navs forebyggende ansvar som noe som favner bredt. Kapittel 3 i lov om sosiale tjenester er lite diskutert på kontorene, men flere sier at formålet ligger i «ryggraden» av det daglige arbeidet, selv om det ikke er et eksplisitt tema. Viktigst er imidlertid at Nav-kontorene er usikre på hvordan de skal forstå sitt ansvar. Forebyggingsansvaret er generelt og lite konkretisert i lovverket, noe som gir rom for ulike tolkninger. Vi finner også at mange i Nav ikke tenker på innsatsen de gjør som forebyggende, og at prosjekter og satsinger ofte har andre «merkelapper» enn forebygging.

Begrunnelsene for forebyggende innsats springer ofte ut av behov Nav-kontorene selv identifiserer i lokalmiljøet, eller fra statlige føringer som ungdomsgarantien. Det er sjelden kommunen tar initiativ til forebyggende prosjekter; Nav har ofte selv vært pådriver og søker forankring og støtte i kommuneorganisasjonen i etterkant. Kunnskapsgrunnlaget for innsatsen hentes fra Navs egne erfaringer, statistikk og folkehelseoversikter. Noen bruker erfaringer fra modeller som andre Nav-kontorer har utviklet.

Navs rolle i det helhetlige forebyggende arbeidet i kommunen varierer. Noen Nav-kontorer er godt integrert i kommunens plan- og strategiarbeid, mens andre driver sin aktivitet mer på siden av resten av kommunen. Organisatorisk plassering i kommunen, lederens engasjement og jevnlig møtepunkter har stor betydning for Navs synlighet og mulighet til å påvirke. Det er også varierende grad av forankring og interesse for Navs arbeid blant kommuneledelsen og politikere, ifølge våre informanter.

Partnerskapsmøtene mellom kommunal og statlig eier har sjelden forebygging som tema, ifølge våre informanter. Indirekte er det likevel temaer i dialogen som omhandler forebygging – som for eksempel ungt utenforskap. Samarbeidet om forebygging mellom statlig og kommunal del av Nav er utfordret av ulike styringslinjer og ulike digitale systemer. Dette kan føre til mindre helhetlig oppfølging av brukerne. Informantene etterspør blant annet mer felles styringssignaler og digitale løsninger for å styrke det forebyggende arbeidet.

3 Den forebyggende innsatsen i praksis

Nav-kontorenes forebyggende arbeid forekommer på ulike nivåer, både på universelt, selektivt og indikativt nivå. Ofte – men ikke alltid – sammenfaller disse ulike typene av forebyggende innsats også med arbeid på ulike organisatoriske nivåer i Nav-kontorene og i kommunene de tilhører. For eksempel finner vi gjerne universelle innsatser på strategisk/overordnet nivå i Nav-kontoret eller i Nav-kontorets samarbeid med andre enheter i kommunen gjennom planarbeid eller utvikling av kommuneplaner eller lignende. Selektive og indikative innsatser praktiseres til gjengjeld i større grad ute i tjenestene og i arbeidet til den enkelte Nav-veileder.

Her vil vi gi et bilde av hvordan det forebyggende arbeidet ofte foregår på disse tre ulike nivåene. Først beskriver vi omfanget av forebyggende innsats ved kontorene. Vi trekker her både på informasjon samlet inn i breddekartleggingen, og fra caseintervjuene gjort ved de seks Nav-kontorene/kommunene.

3.1 Omfanget av forebyggende innsats ved Nav-kontorene

Vi har intervjuet 20 Nav-kontorer i breddekartleggingen. Materialet gir et godt inntrykk av omfanget av forebyggende innsats ved Nav-kontoret. Samtidig gir ikke materialet en presis oversikt eller en fulltelling av hva Nav-kontorene gjør. Forebyggingsbegrepet tolkes på ulik måte mellom kontorene. I vår undersøkelse har vi heller ikke definert presist hva som ligger til forebyggingsbegrepet, men tatt utgangspunkt i det kontorene selv gjør som de mener er forebyggende. En observasjon vi gjorde i flere intervjuer var at informantene innledningsvis ikke knyttet så mye av Nav-kontorets aktivitet til forebyggingsbegrepet, men etter hvert som de fikk tenkt seg om beskrev de en rekke innsatser og tiltak med forebyggingsrelevans.

Vårt materiale viser at alle kontorene driver forebyggende arbeid. Likevel er det variasjon i hvor omfattende innsatsen er. Flertallet av kontorene har en rekke ulike initiativer og tiltak, som omfatter både tjenestenivå og plan- og utviklingsarbeid. Disse kontorene har også gjerne et utstrakt samarbeid med andre tjenester i kommunen. Dette gjelder kontorer i alle de store byene og kommunene i utvalget, men en del av kontorene med en slik bredde av innsatser ligger også i mellomstore kommuner og mindre kommuner (med laveste innbyggertall på omtrent 10 000 innbyggere).

Et mindretall av kontorene har en mer begrenset forebyggende innsats. Ved enkelte av kontorene er innsatsen kun på indikativt nivå, altså som del av det ordinære tjenestetilbudet, mens noen av kontorene i tillegg har enkelttiltak eller innsatser utover dette. Det kan for eksempel være et samarbeid mellom kontoret og noen utvalgte frivillige organisasjoner, eller det kan være ansatt en familiekoordinator. Alle kontorene med en begrenset innsats ligger i mindre eller mellomstore kommuner, med innbyggertall fra omtrent 8000 til 16 000 (utvalget av kontorer i undersøkelsen inkluderer ikke de minste kommunene). At det forebyggende arbeidet er mer begrenset i mindre enn i større kommuner er forventet, da en kan gå ut fra at behovet også er mindre. Samtidig oppgir lederne ved noen av disse kontorene at begrensede ressurser er en viktig årsak til at de ikke jobber mer forebyggende.

Noen av kontorene som ble forespurt om å delta takket også nei, som betyr at nye kontorer ble valgt ut etter gitte kriterier. Utvalget kan dermed være noe selektivt, da det kan tenkes at kontorene som er engasjert for forebyggende innsats i større grad velger å delta enn kontorer uten en slik innsats.

3.2 Universell forebygging - innsatser for hele befolkningen

Universell forebygging handler om tiltak og innsatser som retter seg mot hele befolkningen, uavhengig av individuelle risikofaktorer. Målet er å fremme helse og livskvalitet generelt, og å forebygge problemer før de oppstår.

Universell forebygging vil i denne sammenheng innebære tiltak som retter seg mot personer som ikke nødvendigvis er i kontakt med Nav fra før. Vi anser også tiltak og arbeid på strategisk nivå, slik som planprosesser, som tiltak som retter seg mot hele eller en stor del av befolkningen. På overordnet systemnivå skjer dette i mange kommuner også indirekte gjennom dialogen i partnerskapet (både møter og løpende kontakt), samt i dialogen internt i sektoren Nav-kontoret er underlagt med sektorleder og de andre enhetene i sektoren. Noe av dialogen foregår på ledernivå, men de ulike enhetene samarbeider også fortløpende om overlappende innsatser og ansvarsområder.

Nav-kontorets arbeid får noen steder mye oppmerksomhet innenfor den sektoren av kommunen de er del av. Det avholdes månedlige møter med alle enhetsledere, slik at disse er godt orientert om hverandre og evner å se ting på tvers. I argumentasjonen for å etablere forebyggende tiltak vises det til betydningen av et tiltak i Nav også for de andre tjenestene i kommunen. For eksempel kan temaer som inkludering i arbeid av flyktninger og unge diskuteres som en oppgave Nav ikke kan løse alene, men der Nav er avhengig av de andre sektorene for å finne arbeidsplasser. Mangel på arbeidskraft i helsesektoren – noe som er et viktig tema i mange av kommunene – er noe som både kan bidra forebyggende ved å få unge kvalifisert til slikt arbeid og løse utfordringer i kommunens tjenester. I én kommune er det et relativt ferskt politisk vedtak på at kommunen forplikter seg til å ansette arbeidssøkere som mottar sosialhjelp.

Imidlertid finner vi også at i flere av kommunene opplever Nav-kontoret at de i liten grad blir lyttet til av de øvrige tjenestene, og at det er vanskelig å «få kommuneadministrasjonen på banen».

Slik vi ser det, kan mye av innsatsen som Nav-kontorene inngår i på dette nivået forstås som universelt forebyggende arbeid. Samtidig er en erfaring fra intervjuene våre at de ikke nødvendigvis selv omtaler eller tenker om dette som forebygging. Vi finner at flere steder står ikke forebygging eksplisitt som tema på dagsorden, men innsatsen både Nav-kontorene og de andre enhetene i kommunene sammen legger ned i å forbedre egne tjenester faller i mange tilfeller inn under universell forebygging. Eksempler på universell forebygging i Nav-kontorene

For Nav-kontorene har universell forebygging gjerne et proaktivt siktemål, å handle i forkant av at utfordringene oppstår. For Nav sin del handler universell forebygging om involvering på et strukturelt, overordnet nivå slik som involvering i kommuneplaner, samarbeid med tjenester og frivilligheten, og større områdesatsninger. Generelt er inntrykket fra intervjuene at Nav-kontorene i liten grad jobber med universell forebygging. Det er lite rom for å prioritere denne typen innsats, og Nav-lederne er usikre på hvilken rolle Nav skal ha i denne typen forebygging. De aller fleste ønsker imidlertid å være en aktiv og relevant part i kommunen, i diskusjoner som berører levekår og sosiale forhold.

Innhente kunnskap om sosiale utfordringer i kommunen

Flere Nav-kontorer skaffer seg innsikt i levekårene i kommunen, på ulike måter. De gjør det gjennom levekårsundersøkelser, Ungdata, folkehelsesrapporter, samarbeid med andre tjenester og kunnskap fra eget Nav-kontor. Samtidig mener noen Nav-kontorer at det ikke nødvendigvis er deres oppgave å kartlegge sosiale utfordringer. Ett kontor har over tid hatt fokus på levekårsutfordringer som lavt utdanningsnivå og utenforskap, noe som har bidratt til at kommunen ønsker å skape positive endringer. Ved hjelp av samarbeid med kommunelegen

og andre aktører har kommunen jobbet med å kartlegge levekårene, blant annet gjennom å utvikle indekser og sikre et godt tallgrunnlag for å belyse utfordringene. Dette har vært spesielt viktig i forbindelse med planarbeid og målrettede tiltak.

I én kommune har oppvekstsvilkår vært et sentralt tema de siste årene. En tverrfaglig gruppe bestående av oppvekst, Nav og helse ble etablert for å samle innsikt om levekår fra blant annet Ungdata og folkehelse rapporter. Gruppen har tett samarbeid og lav terskel for kontakt, og fungerer på oppdrag fra kommunalsjef-nivå. Fokus har vært å strukturere og systematisere den kunnskapen som allerede finnes i kommunen.

En annen kommune har også prioritert oppvekstområdet og opprettet en tverrfaglig gruppe på tvers av oppvekst, Nav og helse. Gruppen jobber med mindre og større oppdrag, som å samle innsikt fra Ungdata og folkehelse rapporter, og har fokus på å sette kunnskap i system. Kommunen benytter også informasjon fra daglig kontakt med innbyggere, noe som gir et utfyllende bilde av levekårssituasjonen i en liten kommune.

Felles for disse kommunene er at de arbeider med å forstå og forbedre levekårene til sine innbyggere. De legger vekt på samarbeid med ulike aktører, både kommunale og eksterne, og bruker verktøy som rapporter, undersøkelser og dialog for å få denne innsikten. Tverrfaglige grupper og strukturer har vært viktige for å sette kunnskapen i system og sikre en helhetlig tilnærming til utfordringene, samtidig som de søker å bruke egne innsikter fra arbeidet på kontoret.

Informasjonsspredning ved tilstedeværelse utenfor Nav-kontoret

Informasjonsspredning ved tilstedeværelse utenfor Nav-kontoret handler i denne sammenhengen om at Nav deler og tilgjengeliggjør kunnskap, ressurser og tilbud til innbyggere, samarbeidspartnere eller andre tjenester. Dette handler om å møte folk der de faktisk befinner seg, heller enn å vente på at de selv oppsøker tjenestene. Dette kan bidra til å senke terskelen for kontakt og gjøre Nav mer tilgjengelig for grupper som ellers ikke ville tatt initiativ. En slik praksis legger til rette for tidlig innsats og kan forebygge at utfordringer utvikler seg eller forsterkes. Vi finner flere eksempler på at Nav-kontoret – i et forsøk på å komme tidlig inn og forhindre problemutvikling – har etablert fast tilstedeværelse utenfor Nav-kontoret på steder de mener sjansen for å treffe individer og grupper som kan ha behov for deres tjenester, er stor.

Et Nav-kontor har opprettet en ordning der gjeldsrådgivere har et fast treffpunkt på det kommunale biblioteket. Kontoret ser ordningen som en del av arbeidet med å gi opplysning, råd og veiledning til personer som har behov for det. Mange innbyggere er ikke kjent med denne tjenesten, og dette er noe av bakgrunnen for at gjeldsrådgiverne er til stede på biblioteket. Det kan også være tabubelagt å snakke om økonomiske utfordringer. Ved at Navs gjeldsrådgivere er synlige på biblioteket, blir flere kjent med Navs tilbud og det kan være lettere å ta en samtale med Nav om økonomi.

Et annet kontor har hatt et prosjekt der Nav-veileder er til stede på helsestasjonen i kommunen. Formålet har vært å gi informasjon om Nav, og å fange opp familier som kan ha behov for Navs tjenester. Dette opplevde helsestasjonen som positivt for det forebyggende arbeidet. De opplevde at det var trygt å ha Navs kompetanse tettere på i møte med familiene. Tilstedeværelsen bidro også til at flere fikk hjelp tidligere:

Etter hvert som tiden gikk, ble hun (Nav-veileder) koblet på stadig flere saker. Det føltes som veldig greit, og bra fordi familien ble kobla på tidlig. Forhold rundt økonomi og sånn ble ordnet opp raskt, før de vokste seg til langt større utfordringer.

Informantene fra kontorer som har slike ordninger, mener at det kan bidra til å skape tillit til Nav. Innbyggerne har ofte et negativt bilde av Nav fra media, som Nav vil forsøke å snu ved å være imøtekomende og informere om tjenester som mange kan ha nytte av.

3.3 Selektiv forebygging – innsatser for utsatte grupper

Selektiv forebygging er den innsatsen som retter seg mot grupper av innbyggere som man, basert på erfaringer og etablert kunnskap, vet har forhøyet risiko for problemutvikling. Tiltakene er dermed mer målrettede enn universelle forebyggingstiltak, som rettes mot hele befolkningen, men mindre individspesifikke enn indikativ forebygging. Selektiv forebygging kan for eksempel handle om å tilby støtte og oppfølging til ungdom som vokser opp i sårbare familier, og å sette inn særskilte tiltak for minoritetsspråklige elever med høy risiko for frafall. Et sentralt poeng er å identifisere risikogrupper, og å sørge for at innsatsen bygger på kunnskap om både risiko- og beskyttelsesfaktorer. Selektiv forebygging handler dermed om målrettet innsats og idealer om å redusere utenforskap i bred forstand for ulike grupper av innbyggere, eller sagt på en annen måte – å fremme deltagelse og inkludering.

Nav-kontorene har en rekke selektive satsinger, som gjerne har startet opp som prosjekter finansiert av tilskudd og prosjektmidler fra statsforvalter eller direktorater. Enkelte har deretter blitt videreført som del av ordinær drift ved Nav-kontoret. Innsatsen er ved flere av kontorene rettet mot å komme tidlig inn for å forebygge utenforskap hos målgruppen, og inkluderer personer som ikke selv er brukere hos Nav, som ungdom eller familiemedlemmer til brukere. Et helhetlig perspektiv er også vektlagt i de selektive innsatsene, og kontorene samarbeider tett med andre tjenester og aktører.

Nav-kontorene begrunner den selektive innsatsen først og fremst ut fra de behovene de observerer ved Nav-kontoret. Innsatsen er ofte et strategisk grep for å motvirke at personene i målgruppen får et fremtidig behov for tjenester fra Nav. Samtidig kan innsatsen bidra til at de som vil få kontakt med Nav kan nyttiggjøre seg tjenestene bedre. Vi er at også nasjonale føringer, som ungdomsgarantien, og lokale utfordringer i kommunen er av betydning for hvilken innsats som er igangsatt. For kontorene inngår gjerne selektive innsatser slik i et helhetlig forebyggingsperspektiv - kontorene ser innsatsen de gjør som et bidrag til å forebygge utenforskap i samfunnet mer generelt.

Innholdet i innsatsene tar ulike former. I noen av kommunene har de etablert lavterskeltilbud og møteplasser, mens andre har kurs og veiledning rettet mot bestemte grupper, eller tverrsektorielle samarbeid som mobiliserer flere offentlige tjenester samtidig. Et gjennomgående kjennetegn er at flere kontorer har en bred portefølje av tiltak rettet mot unge, flyktninger og barnefamilier. I de neste avsnittene ser vi derfor nærmere på innsatsen rettet mot disse tre hovedmålgruppene.

3.3.1 Selektiv innsats for unge

Flere av Nav-kontorene har en særlig oppmerksomhet på innsats overfor unge. Dette henger sammen med den forholdsvis nylig innførte ungdomsgarantien i Nav.

Flere informanter uttrykker en felles bekymring for at ungdom skal falle ut av jobb eller skole, og for at de skal få økonomiske utfordringer, og mange av tiltakene er rettet mot en tidlig innsats for å forebygge dette. I tillegg retter innsatsen seg mot unge i rusmiljø eller som er utsatt for å komme inn i slike miljøer.

Flere av kontorene inngår i strategiske samarbeid overfor unge i kommunen, sammen med andre offentlige tjenester og sivilsamfunn. I samarbeidene blir utfordringene kommunen står overfor diskutert, og innsats samkjørt. Et eksempel er en kommune, hvor Nav-kontoret arbeider med samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT). Dette er en modell som involverer samarbeid mellom kommune, politi og andre relevante aktører som skoler, barnevern, helse og frivillige organisasjoner. SLT-samarbeidet inkluderer diskusjoner på overordnet nivå mellom ledere fra ulike kommunale tjenester, og Nav bidrar med informasjon om de trender og utviklingstrekk de observerer.

Flere av innsatsene handler også om å møte unge ute på de arenaene de oppholder seg. Det kan for eksempel være på skolen eller ungdomshuset i kommunen. Nav bidrar med kurs, rådgivning og samtaler. En Nav-leder beskriver hvordan et arbeidsteam jobber forebyggende på videregående skoler:

Annenhver tirsdag er arbeidsteamet på [navn] gymnas. Vi skal også inn i andre videregående skoler. Hovedmålet er å forebygge ved å snakke med unge i feresonen og hjelpe dem med praktiske utfordringer i skolehverdagen, hybellivet og motivasjon. Vi forsøker å få dem til å forstå hva som venter om de dropper ut. Teamet prøver å nudge dem til å se verdien av å fullføre skolen, selv når det kan virke forlokkende å slutte.

Forebyggingen skjer her gjennom motiverende samtaler som delvis bygger på å synliggjøre konsekvensene av å droppe ut. Teamet forsøker også å inspirere ungdommene ved å fortelle historier om andre ungdommer som har lykket.

Ved noen av kontorene innebærer innsatsen også å tilpasse tjenestene i Nav for unge. Et kontor har etablert et eget ungdomstiltak i samarbeid med Røde Kors. Kontoret erfarte at de unge ikke hadde godt nok utbytte av de ordinære arbeidsmarkedstiltakene, og har etablert tilbudet for å gi ungdommene et sted å komme og meningsfylte aktiviteter. Ungdommene gjør oppgaver i kommunen, som for eksempel å handle og kjøre hjem varer til eldre. Tiltaket låner lokalene til frivilligsentralen. Et annet eksempel er en kommune som har utvidet åpningstidene sine for å møte unge når det passer for dem. Videre kan innsatsen bestå av oppsøkende arbeid mot unge som hverken er i skole eller jobb.

Innsatsen ved kontorene er oftest rettet mot unge fra rundt 16 år og oppover. Samtidig beskriver ansatte ved flere av kontorene et behov for økt innsats overfor unge under 16 år. Ved et av kontorene har de nylig ansatt en jobbspesialist (IPS) i Familiens hus, som bistår ungdom uten aldersbegrensning. Prosjektet er rettet mot ungdom som dropper ut av skolen, og jobbspesialistene samarbeider tett med andre tjenester for å tilby støtte og hjelp videre.

Eksempel 3-1 Forebyggende innsats overfor unge ved et av kontorene

Et av de større Nav-kontorene har flere innsatser på selektivt nivå. For å forebygge rusproblematikk blant unge er det ansatt en erfaringskonsulent. Målet er å nå ungdom før de starter med rus, eller i tidlig fase. Konsulenten har selv erfaring fra rus, og bruker egne erfaringer i foredrag på skoler i kommunen. Etter foredragene blir gjerne konsulenten værende på skolene en stund, for å gi unge som ønsker det mulighet til å ta en prat. I tillegg følger konsulenten opp enkeltbrukere under 30 år på Nav-kontoret, i samarbeid med veilederne. At konsulenten har egen erfaring gir troverdighet og tillit hos unge, og er en unik posisjon for å få til endret atferd, ifølge Nav-lederne. Kontakt med fengsler og brukerorganisasjoner på området er også del av konsulentens oppgaver.

Ved Nav-kontoret har de også ansatt en gjeldsrådgiver som jobber utadrettet. Gjeldsrådgiveren er del av et team på Nav-kontoret, men reiser i tillegg ut på skoler og til brukerorganisasjoner for å informere om og forebygge gjeldsproblematikk. Rådgiveren har inngående kunnskap om, og lang erfaring med å følge opp, alvorlig gjeldsproblematikk. I møte med unge og andre kombinerer rådgiveren kunnskapen med et sterkt engasjement på området. Et eksempel er at rådgiveren på eget initiativ sprer økonomiråd i sosiale medier for å nå ut til unge "der de er".

3.3.2 Selektiv innsats for utsatte familier

Et av formålene for lov om sosiale tjenester er å bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud (paragraf 1). Familieperspektivet i Nav har også blitt forsterket i senere år. I Nav sin veileder om barnets beste fra 2024, er det blant annet presisert at barnets beste skal inngå i vurderinger av oppfølgingen av brukerne og utviklingen av tjenestene.

Flertallet av Nav-lederne i vårt utvalg oppfatter at Nav bør ta et forebyggende ansvar for utsatte familier, og knytter dette til et ansvar for å forebygge utenforskap blant barn og unge. Flere av kontorene har en selektiv innsats overfor familier. Overordnet er intensjonen å motvirke sosial arv i mottak av sosiale ytelser. Ved å bedre livssituasjon for voksne og barn i familiene kan Nav motvirke fremtidig, i tillegg til nåtidig, utenforskap i skole, utdanning og arbeid. Lederen ved et av kontorene forteller at slik forebygging kan gi barna en annen fremtid: Det gjelder å prøve å bistå så tidlig som mulig for de barna som lever i lavinntekt og som har levekårsutfordringer.

Innsatsene overfor utsatte familier er ofte lavterskel og lett tilgjengelig, det blir rettet oppmerksomhet mot hele familien og oppfølgingen har et langsiktig perspektiv. Det å bygge en god relasjon mellom Nav-veilederen og familiene er også vektlagt.

Den vanligste formen for innsats ved kontorene er ansettelse av en familiekoordinator, ofte finansiert med prosjektmidler, som følger opp et begrenset antall familier tett. Oppfølgingen er rettet mot en rekke områder som helse, aktiviteter til barn og unge i familien, økonomisk rådgivning og arbeidsrettet veiledning. Familiene blir grundig kartlagt, og oppfølgingen inkluderer blant annet hjemmebesøk, hvor koordinatorene bygger relasjoner og bistår med konkrete oppgaver som å kjøre barna til aktiviteter, følge familiemedlemmer til lege eller skole, og gi støtte over lengre tid. Mens noen familier har behov for omfattende hjelp, trenger andre bare en kortvarig innsats for å bli selvhjulpne. Flere av kontorene har altså en slik form for innsats, og inntrykket er at kontorene her ser til hverandre. Et eksempel er en Nav-leder som forteller at tiltaket kom på plass etter inspirasjon fra andre kontorer med familiekoordinator.

Innsatsen for utsatte familier kan også bestå av tilpasning av tjenestene. Et eksempel er et kontor som har satt av tid til drop-in avtaler, i tillegg til faste møter annenhver uke for familiene. Videre innebærer innsatsen utstrakt samarbeid med andre offentlige tjenester, for å etablere et helhetlig lag rundt familiene. Familiekoordinator bistår med å komme i kontakt med andre tjenester.

Et av Nav-kontorene har hatt to familieveiledere ansatt siden 2024. Den ene stillingen er finansiert med prosjektmidler, den andre over Navs driftsbudsjett. Målet er å forebygge utenforskap blant både voksne og barn i familiene. Kommunen har høy andel sekundærttilflytting, det vil si av innvandrere som først er bosatt i en annen kommune. Bistand i denne krevende etableringsfasen er blant fokusområdene for familieveilederne. Hver veileder har ansvar for ti familier, og følger opp både voksne og barn i familiene. Veilederne koordinerer innsatsen rundt den enkelte familie, og gir tett oppfølging. De drar på hjemmebesøk og bistår med alt fra å finne fritidstilbud til bolig- og økonomiutfordringer, og veileder familien inn til andre tjenester de har behov for. Det er tett samarbeid mellom familieveilederne og frivillige aktører. Blant annet bistår Fontenehuset med meningsfylte aktiviteter for foreldre som står langt fra arbeid. Familieveilederne erfarer at Nav ikke har gode lavterskeltilbud for denne gruppa, og trekker frem samarbeid med Fontenehuset som verdifullt. Familieveilederne legger også særlig vekt på å finne aktivitetstilbud til barn og unge, og motvirke at ungdom faller ut av videregående opplæring. Veilederne behandler også søknader om sosialhjelp fra familiene som de følger opp.

Ved et annet Nav-kontor har de etablert *Nye Mønstre*, som er et program for bedre koordinert tverrfaglig innsats for barnefamilier med lav inntekt ved bruk av familiekoordinator. *Nye mønstre- trygg oppvekst* ble utviklet av Kristiansand kommune, og modellen har spredd seg til andre Nav-kontorer. Programmet strekker seg over fem år, og målet er å bedre familiens livssituasjon og motvirke fremtidig utenforskap hos barn og unge. Familier som deltar i prosjektet har ofte komplekse utfordringer og er avhengige av flere ulike tjenester, som helsevesen, skole, barnevern og Nav. Familiekoordinator fungerer som en helhetlig kontaktperson for familiene, og er deres hovedkontaktpunkt i hjelpeapparatet. I programmet blir barn og voksnes behov sett i sammenheng. Erfaringen til de ansatte i prosjektet er at det har stor betydning å koordinere hjelpen rundt familier i vedvarende lavinntekt.

3.3.3 Selektiv innsats for flyktninger

De økte ankomstene som følge av krigen i Ukraina har økt presset på kommunenes tjenester. Dette har tydeliggjort et behov for at Nav bistår i den helhetlige integreringsinnsatsen i kommunene. Både i Nasjonale mål og hovedprioriteringer for de sosiale tjenestene og i Mål- og disponeringsbrev til Nav-kontorene for 2025, er det beskrevet at Nav-kontorene skal samarbeide med kommunen om oppfølgingen av nyankomne flyktninger.

Flere av kontorene i vårt utvalg har innsatser overfor flyktninger, og har dette som en prioritert målgruppe. En del av innsatsen er på indikativt nivå, ved at Nav for eksempel bidrar med tiltak for introduksjonsdeltakere i overgangen fra program til Nav. Samtidig har noen av kontorene også selektive innsatser for flyktninger i kommunen.

Den selektive innsatsen retter seg ofte inn mot tidlig integreringsfase, i samarbeid med andre offentlige tjenester. I noen av kommunene har tjenestene, i møte med de økte ankomstene, etablert et tettere samarbeid for å avklare ansvarsområder, dele kunnskap på tvers og gi gjensidig støtte i integreringsarbeidet. Et eksempel er en kommune hvor Nav-kontoret inngår i samarbeid med kommunalt boligkontor og andre tjenester for å felles møte utfordringene knyttet til bosetting. I samarbeidet blir det sam snakket om hvordan tjenestene best kan treffe flyktningenes behov og felles fremme inkludering lokalt. For Nav-kontorene er deltakelse i slike

samarbeid om nyankomne et grep for å forebygge at målgruppen senere får behov for Navs tjenester, eller bedre overgangen til Navs tjenester.

Vi finner også eksempler på at Nav bidrar med sin kunnskap i strategi- og planutvikling for integrering i kommunen. Videre har de andre selektive innsatsene, overfor unge og utsatte familier, i en del tilfeller et integreringsperspektiv. Det gjelder da særlig i kommunene med høy innvanderandel som er i kontakt med offentlige tjenester.

Eksempel 3-3 Samarbeid om integrering

En av kommunene har forsterket innsats for å inkludere flyktninger i samfunn og arbeid. Dialogen mellom Nav-kontoret og flyktningetjenesten har blitt tettere, med jevnlig samarbeidsmøter. Nav-kontoret har også opprettet et eget team som er med på møter med andre tjenester allerede fra bosetting. På møtene blir innsatsen koordinert, og Nav bidrar med informasjon og veiledning. Gjennom en egen kommunal satsing har kommunen også bevilget midler til å øke bruken av lønnstilskudd. En del av denne innsatsen kan vi definere som indikativ - det er grep for å få den enkelte integrert. Samtidig er Nav-kontorets innsats selektiv ved å ha en spesifisert målgruppe, ved at Nav-kontoret bidrar til tidlig integrering før flyktingene er brukere hos Nav, og gjennom overordnede samarbeidsmøter. Et viktig mål for arbeidet er å forebygge fremtidig behov for Navs tjenester, og å gjøre en eventuell overgang til Nav smidig.

3.4 Indikativ forebygging – forebygging i de individuelle tjenestene

Ansatte på veiledernivå jobber forebyggende på indikativt nivå, gjennom individuelle tjenester, enkeltsaker og oppfølging av enkeltpersoner. Flere av de selektive innsatsene beskrevet ovenfor kombineres også med indikativt orienterte tiltak med oppfølging av personer som trenger det. All individuell oppfølging i Nav dreier seg dypest sett om forebygging ved å sikte mot å forhindre ytterligere problemutvikling og bidra til bedre livskvalitet, mer inkludering og engasjement i arbeid, skole eller lokalsamfunn. Arbeidsmåter og fokuspunkter i den individuelle oppfølgingen kan imidlertid bidra til at oppfølgingen er særlig forebyggende, hindrer at nye problemer oppstår, og bidrar til å bryte sosial arv. Under har vi tatt med noen eksempler fra materialet. Ettersom informasjonen fra innsamlet datamateriale i hovedsak stammer fra kontor- og avdelingsledere, og enkelte informanter som jobber indikativt innenfor konkrete prosjekter, har vi begrenset med informasjon om hvordan arbeidet konkret foregår.

3.4.1 Eksempler på indikativ forebygging

God kartlegging når en innbygger oppsøker Nav er god forebygging ved at en får oversikt over brukernes helhetlige situasjon før utfordringene eskalerer. Det er Nav sitt ansvar å kartlegge grundig, og å se behov utover det økonomiske og trekke inn samarbeidspartnere der det trengs.

Helhetlig kartlegging av brukers behov

Flere kontorer fremhever at kartlegging er et sentralt element i den indikative forebyggingen. Ofte er det uklart hva som er hovedproblemet for brukeren når de oppsøker Nav, og derfor jobbes det med å «identifisere hele bildet, og ikke bare den ene tingen som personen har tatt

kontakt for». Lederen ved et av kontorene understreker at det sjelden kun er dårlig økonomi som ligger til grunn for at noen oppsøker Nav:

Det er jo klart det at det er jo ikke bare pga. dårlig økonomi du kommer til Nav-kontoret. Det kan være noen andre utfordringer i livet - det som gjør at ikke du klarer å ordne deg ut i arbeid og det å jobbe med det det ser vi at vi er på en måte ikke god nok fordi at vi har fordi at vi har mer enn nok med å betale penger til folk så vi jobber hele tida da skal vi komme i posisjon til å jobbe med å kartlegge til hva som egentlig er hovedårsaken til utfordringene dine.

Flere informanter forteller at Nav også har kontakt med personer før de blir registrert som brukere. Dette kan skje gjennom henvisninger fra andre tjenester som familievern, helsestasjon eller barnevern. For eksempel kan barnevern melde fra om familier med trang økonomi, eller namsmannen henvende seg ved fare for tvangssalg:

Vi har kontakt før de blir brukere også, vi kan bli kontaktet av familievern, helsestasjon eller lignende. Barnevern kan f.eks. se at her er det trang økonomi, de kan ha behov for supplerende stønad, hjelp til andre ytelser, Namsmannen kontakter meg ofte pga. fare for tvangssalg, da kartlegger vi de og ser om de kan ha rett på ytelser av sosialtjenesten.

I kartleggingsarbeidet legger også Nav vekt på paragraf 17 i sosialtjenesteloven, som gir kommunal del av Nav plikt til å gi opplysning, råd og veiledning som kan løse eller forebygge sosiale problemer. Flere kontorer peker på dette rettslige grunnlaget som en inngang til å gi forebyggende hjelp. De viser til at de gir enkeltvedtak etter paragraf 17, der det gis individuell veiledning med tanke på forebygging. Et par informanter sier:

Det er litt her og nå den oppfølgingen vi gir, men vi forsøker i rådene vi gir at det også skal være noe som forebygger.

Det går på at man som veileder blir bevisst på at det ikke bare handler om penger og jobb. Det kan være råd og veiledning på andre områder, så du kan bli i stand til å komme et skritt videre. Vi blir indoktrinert i det navske, men hvis bruker har ustabil bostedssituasjon da klarer ikke veileder å nøste i det.

Som en del av kartleggingsarbeidet har også Nav-kontorene flere felles fokusområder i sin individuelle saksbehandling og oppfølging. To sentrale fokusområder var økonomi og barneperspektivet.

Økonomi i individuell saksbehandling og oppfølging

Flere kontorer vektla økonomisk kartlegging og mestring av egen økonomi som et hovedfokus i møte med brukerne. Noen kontorer har rutiner for at også brukere som mottar statlige ytelser og tjenester, skal få økonomisk veiledning. Et slikt fokus er viktig fordi økonomisk stabilitet er en grunnleggende forutsetning for mestring, livskvalitet og selvstendighet. Ved å hjelpe brukerne med å forstå, håndtere og forbedre sin økonomiske situasjon, kan Nav bidra til å forebygge utfordringer som gjeld, sosial eksklusjon og økt avhengighet av offentlige ytelser. Dette styrker også brukernes muligheter for arbeid, utdanning og en bærekraftig livssituasjon.

Det varierer hvor mange stillinger Nav-kontoret har til økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning. Noen kontorer har ikke dedikerte stillinger til dette arbeidet. Andre kontorer bruker gjeldsrådgiverne strategisk, og gjerne utenfor kontoret, for å komme i kontakt med utsatte grupper, som beskrevet i de foregående delkapitlene. Blant kontorene som har gjeldsrådgivere, er det eksempler på at disse bistår med kompetanseheving blant øvrige ansatte. Formålet er å bidra til forebygging av økonomiske problemer blant alle de ulike brukergruppene i Nav, og å trygge veilederne på å ta opp økonomi i brukermøtene.

Barneperspektivet i individuell saksbehandling og oppfølging

Flere Nav-kontorer legger vekt på et barneperspektiv i sitt individrettede arbeid, både innenfor sosiale tjenester og statlige ansvarsområder. De viser til faste rutiner for barnekartlegging for de ulike brukergruppene i Nav. Et eksempel fra et av kontorene er at sosialtjenesten skal gjøre

barnekartlegginger hver tredje måned, og veiledere på statlige ytelser skal gjøre barnekartlegginger en gang i året. Resultatet av barnekartleggingene dokumenteres i Navs saksbehandlingssystemer. Ved et annet kontor har de etablert begrepet «barneblikket» for å trekke frem barnas behov i sosialhjelpsvedtakene.

Barneperspektivet innebærer å kartlegge hvert enkelt barn og familie for å synliggjøre behov knyttet til utstyr, fritidsaktiviteter og oppfølging, for å bidra til å bryte negative sosiale mønstre og redusere risikoen for at barn arver foreldrenes utfordringer. Kontorene gjør også forsøk på å koble på riktige instanser tidlig, og på å utvikle en helhetlig og tverrfaglig oppfølging i samarbeid med andre tjenester som psykisk helse, barnevern, boligkontor og flyktningetjeneste. Dette innebærer både individuell veiledning, økonomisk rådgivning, familieveiledning og lavterskeltiltak for ungdom, samtidig som det settes inn ressurser for å støtte foreldregenerasjonen, slik at de kan fungere som rollemodeller. Forebygging, tidlig innsats og tett oppfølging i sårbare overganger står sentralt, men oppfølgingen oppleves ofte tidkrevende og kan komme i konkurranse med andre oppgaver.

Samarbeid med andre tjenester i den individuelle oppfølgingen

Enkelte kontorer sier at et viktig moment når det gjelder forebygging, er samarbeid med andre tjenester i oppfølgingen av enkeltbrukere. Samarbeid med andre tjenester, som for eksempel kommunale helsetjenester eller barnevern, bidrar til mer helhetlig og tilpasset hjelp til den enkelte. Ved å samarbeide godt, er det også mindre risiko for at det er utfordringer som ikke fanges opp, og mindre risiko for at innbyggerne faller «mellom to stoler.» I neste kapittel belyser vi erfaringer med samarbeid mellom Nav og andre tjenester.

Veiledning knyttet til bolig

Mange av innbyggerne som mottar sosiale tjenester, har en utfordrende eller uforutsigbar bo-situasjon. Det er ofte Nav som får informasjon om slike utfordringer, og Nav-veilederne forsøker å veilede til rett instans i kommunen.

Informantene synes generelt at bolig er et vanskelig område å jobbe forebyggende på. Hovedutfordringen er at det er mangel på egnede boliger i mange kommuner, og stort press på leiemarkedet. Det er enkelte eksempler på at Nav-kontorene har egen boligveileder som kan delta i brukersamtaler. Formålet er å sikre at Nav får kartlagt alt som er relevant knyttet til bo-situasjonen. Bolig-veileder kan også delta dersom det er utfordringer med bolig og gi veiledning i hva som er utleiers ansvar og hva som er leietakers ansvar. På den måten kan Nav forebygge uheldige situasjoner, som at bruker mister boligen sin og Nav må skaffe til veie en nødbolig.

3.5 Erfaringer – hva er viktig, og hva er utfordrende?

Gjennom intervjuene fikk vi informasjon om de ulike aktørenes erfaringer med det forebyggende arbeidet. Under har vi sortert erfaringer og funn fra intervjuene tematisk. Vi ser først på hva informantene mener er viktig, deretter hva som er utfordringer.

Hva er viktig når det gjelder forebyggende arbeid? Informantene pekte særlig på helhetlig og tidlig innsats som viktig. Vi spurte videre hva som skal til for å få til det. Det å **tenke proaktivt** er viktig, ifølge flere av informantene. Det handler om å utnytte de ressursene Nav har på best mulig måte sett i forhold til utfordringene i ulike brukergrupper. Det handler også om å tenke kreativt og forbedringer i tjenestene. Én leder sier:

Vi har ingen frie ressurser i arbeidet, så vi må bruke de vi har. Det handler om tidlig innsats og forebygging på mange nivåer. Nav er sentrale, fordi de har tettest dialog med innbyggerne og vet hva som er behovet – i større grad enn andre tjenester.

Det å tenke proaktivt kan også knyttes til et annet poeng som mange løfter frem: Det er viktig med fysisk tilstedeværelse utenfor kontoret. Nav-kontorene har mer oppsøkende virksomhet enn vi hadde forventet, hos andre tjenester, på skoler og andre steder. En sektorleder trakk frem at Nav kan tenke utenfor boksen – det er ikke sikkert at alle innbyggerne må inn på Nav-kontoret for å få tjenester fra Nav. Tilstedeværelse utenfor kontoret bidrar også til å **treffe innbyggerne der de er, og til å treffe dem tidlig**. På den måten kan Nav komme i posisjon til å hjelpe før problemene vokser seg store:

Noen ønsker ikke å oppsøke Nav-kontoret. Vi må jobbe ekstra hardt for å få frem gode saker, for at de ikke skal være redde for å komme inn døra. Hvis du går inn her og har et positivt bilde av Nav, da er det lettere å hjelpe deg.

Informantene mener tilstedeværelse på ulike arenaer er viktig fordi det bidrar til å senke terskelen for å ta imot hjelp fra Nav, og kan **skape tillit til Nav blant innbyggerne**. Tilstedeværelse utenfor Nav-kontoret kan ha god omdømmeeffekt. De tjenestene vi snakket med som har hatt Nav-veiledere til stede hos seg, trekker også dette frem som veldig nyttig og avgjørende for et godt samarbeid.

Til sist peker flere informanter på at det er viktig å ha **tid til kontinuitet** og til å følge opp og jobbe systematisk rundt brukerne.

Når det gjelder å sette i gang forebyggende tiltak, ser vi at **det er ofte Nav som tar initiativ til forebyggende innsats**. Det er ikke så unaturlig, i og med at det er Nav selv som ser utfordringene. Flere sektorledere er veldig glade for at Nav tar slike initiativ. De sier også at de har tillit til at Nav reiser spørsmål og utfordringer som de ser. Én sier:

Ofte så er det jo Nav som setter fokus på noe de skulle ha gjort noe med. Og så løfter de opp et diskusjonsgrunnlag til våre møter. Og så jobber jo vi, Nav-leder og jeg, om problemstillinga. Vi løfter det inn i kommunedirektørens egen ledergruppe.

I nær alle Nav-kontorene er **prosjektmidler et viktig premiss for lokal utvikling av forebyggende tiltak**. Dette gjelder for så godt som alle de forebyggende tiltakene på selektivt nivå. Prosjektmidler fra statsforvalteren eller direktorater er viktig for muligheten til å utvikle nye eller bedre forebyggingstiltak. Prosjektmidler kan også være viktige for å få frigjort ressurser til tett nok oppfølging og mer «helhetlig» innsats. Et par aktører påpekte at det finnes veldig mange ulike tilskuddsordninger som kommunen kan søke på, og at det er uoversiktlig og noen ganger tilfeldig hvilke finansieringskilder kommunen vet om. De ønsker seg en bedre samordning av ulike tilskuddsmidler.

Generelt erfarer mange av kontorene at det kan være utfordrende å få satsningene overført til ordinær drift ved prosjektslutt. Selv om prosjekter kunne ha gode resultater i prosjektperioden blir de ikke alltid videreført og tatt inn i ordinære tjenester. Vi finner at det i seg selv kan være en stor jobb knyttet til det å dokumentere virkning av slike tiltak og knyttet til det å få tjenestene, lederne og ikke minst det politiske nivået med på å prioritere videreføring. I noen kommuner hadde Nav-prosjekter i ettertid blitt etablert som varige tiltak. Der dette er realisert ser vi at Nav-kontoret aktivt har synliggjort prosjektet opp mot politisk og administrativ ledelse i kommunen.

Funnene over henger sammen med to utfordringer som flere trekker frem. For det første er det vanskelig å vite hva som virker, og å **måle resultatene av det forebyggende arbeidet**. Informantene peker på at det er viktig å kunne måle resultater av den forebyggende innsatsen, slik at de kan vise overfor politikerne hva innsatsen bidrar til. Mange er imidlertid usikre på hvordan de skal måle resultater, og hva som er effekten av innsatsen de gjør. Mer generelt etterspør informantene også informasjon om hvilken type tiltak som virker, overfor ulike utsatte målgrupper.

For det andre sier fler at **ressursknapphet i kommunene gjør det vanskelig å prioritere forebygging**. Flere erfarer at det er et gap mellom det økende antall mennesker som trenger

hjelp fra Nav og de begrensede mulighetene Nav har til å tilby tilstrekkelig oppfølging og forebygging. Samtidig er arbeidet preget av en «ressursknapphet», det vil si at Nav-kontoret har. En leder forteller:

Samtidig så opplever jeg at mengden mennesker som trenger vår hjelp, så opplever jeg ikke at vi er i nærheten av å klare å favne om alle. Når det gjelder den ivaretagelsen de burde få fra Nav sin side. Sånn at ... Det er fremdeles, så langt jeg kan se, et stort gap mellom behovet for forebygging og realiteten i vår hverdag. Og perioden vi har stått i de siste årene, to år med at vi har hatt mindre ressurser. Vi har hatt en flyktningsituasjon som har gitt oss ekstreme arbeidsmengder. Som gjør at per i dag så er vi mer saksbehandlere enn vi er oppfølgere. Og det er jo noe vi jobber kontinuerlig med å komme i posisjon til å snu. Fordi at vi ønsker å bruke mer tid på oppfølging av dem som søker hjelp hos oss.

Flere opplever et misforhold mellom det økende antallet mennesker som trenger hjelp og de begrensede mulighetene Nav har til å tilby tilstrekkelig oppfølging og forebygging. Ressursmangelen knyttes til strukturelle forhold, som lovpålagte oppgaver og økt arbeidsmengde gjennom flyktnings situasjonen, som fører til en forskyvning i arbeidsrollen til veilederne. En annen Nav-leder sier:

Vi går litt baklengs inn i samtiden. Det er en svært krevende økonomisk situasjon, og en del av de ikke lovpålagte tjenestene som blir kuttet (...) Vi må dreie fra dyre tjenester til tidlig innsats og forebygging nå.

For det enkelte Nav-kontor er det også en kontinuerlig avveining hvor mange spesialstillinger - som for eksempel familieveiledere - kontoret skal ha, sett i forhold til «produksjon»:

Det er fine ord. Men det er alltid det store ressurs spørsmålet. Det blir store porteføljer på resten.

Enkelte peker på at kontorstørrelse kan ha betydning for muligheten til å jobbe forebyggende.

Små Nav-kontorer er sjanseløse. De klarer så vidt dag-til-dag. Store enheter har muligheter til å gjøre en forskjell i sitt lokalsamfunn. Store robuste enheter med gode fagmiljøer er viktig.

Mange informanter var opptatt av at det er vanskelig å prioritere forebyggende arbeid og at saker som haster stjeler oppmerksomhet og ressurser fra forebyggingsperspektivet.

Mange synes de driver mer «brannslukking» enn forebygging. Fra flere Nav-kontor hører vi at de selv opplever å i for liten grad arbeide forebyggende, at de ikke vet om forebygging virker (at det er vanskelig å dokumentere), og at de i praksis driver mer med «brannslukking» enn forebygging. I dette ligger det slik vi oppfatter det at de ikke opplever å arbeide så mye på universelt og primærforebyggende nivå som de skulle ønske samtidig som det er noe uklart for dem hvor godt det virker. I praksis opplever de å jobbe mer tertiærforebyggende eller med akutte problemer på indikativt nivå.

Flere trakk også frem at **det er vanskelig å jobbe forebyggende på det boligsosiale området**. Nav møter de innbyggerne som bor i kommunal bolig eller har behov for kommunal bolig, men som regel er dette ansvarsområdet plassert utenfor Nav-kontoret. Noen peker på at det er uklare grenseganger mellom tjenestene på dette feltet, og at ansvaret er fragmentert i kommunen. Det er særlig frustrerende for Nav når brukerne ikke får eller mister boligen sin. To Nav-ledere sier:

Vi har restanse møter med boligkontoret, så blir brukerne kastet ut og Nav skal dekke midlertidig bolig. Hva er poenget?? Det må være noen konsekvenser for bruker, men det er viktig at vi har et bedre og tettere samarbeid. De sier «er dette Nav sitt bord?», men det blir jo brått Nav sitt bord! Vi er en og samme kommune.

Vi får ofte de som er kastet ut av lavterskeltilbud i kommunen. Og så har vi ikke noe. Tilgangen på kommunale boliger er ikke bra.

Det er enkelte eksempler på systematisk samarbeid mellom Nav og boligkontoret, hvor Nav blant annet bidrar inn i diskusjoner om hvordan de kommunale boligene kan brukes best mulig.

Dette har også et forebyggende perspektiv. Dersom en person får tildelt en bolig som kan fungere over tid, kan det være god forebygging av andre utfordringer. Det er også mangel på boliger i mange kommuner, noe som gjør at Nav ikke opplever at de har virkemidler til å løse vanskelige bo-situasjoner for brukerne. Videre øker bo-kostnadene, men satsene til Nav og virkemidlene harmonerer ikke med kostnadsnivået.

Taushetsplikt mellom tjenestene betyr at ansatte i Nav i utgangspunktet ikke kan dele personopplysninger om brukere med andre tjenester uten samtykke. Taushetsplikten skal beskytte den enkeltes personvern og tillit til tjenestene. Dette kan føre til at viktig kunnskap om en person eller familie kan bli værende i én tjeneste, selv om andre kunne handlet tidligere hvis de hadde hatt informasjonen.

Det er mye kunnskap om lokale forhold i tjenestene, men uklart hvor gode kommunene er til å ta den i bruk. Gjennom innsatsen ansatte i Nav-kontoret gjør på både indikativt og selektivt nivå, bygger de mye kunnskap og innsikt i lokale forhold som de løfter inn til kolleger og samarbeidspartnere gjennom samarbeidsfora. Det er uklart hvor systematisk kommunene og Nav-kontorene benytter denne innsikten i arbeidet med å utvikle forebyggende innsats.

Enkelte informanter er likevel frustrerte over at de ikke får **kommuneadministrasjonen på banen**. De ønsker at kommuneledelsen skal være mer interessert i Navs rolle og det de driver med, få en forankring for å kunne videreføre/prioritere tiltak som Nav ser at det er behov for. Dette kunne være en utfordring i store byer der det er utfordrende å få oversikt over hvilke tjenester som gjør hva på hvilke områder. En fortalte at problemstillingen med å få kommuneadministrasjonen på banen også kunne handler om at kommunen har innsparingskrav, der de tingene Nav løfter kanskje ikke oppleves viktige nok. En annen fortalte at «kommunen er veldig lydhør og forstår at vi mer ressurser».

3.6 Oppsummering

Gjennomgangen vår viser at alle Nav-kontorene arbeider forebyggende, men omfang og innretning varierer mellom kontorene. De mest omfattende tiltakene finner man i større og mellomstore kommuner der det er en bred portefølje av initiativer. Mindre kommuner har ofte en mer begrenset innsats, hovedsakelig på individnivå, og peker særlig på mangel på ressurser som en sentral utfordring.

Universell forebygging, rettet mot hele befolkningen, får lite systematisk oppmerksomhet og Nav-kontorene er ofte usikre på egen rolle på dette nivået. Likevel finnes flere eksempler på kunnskapsinnhenting og tiltak for å gjøre Nav mer tilgjengelig i lokalmiljøet. Når det gjelder Navs involvering på strategisk nivå i kommunen, for eksempel i planarbeid, er noen kontorer svært delaktige mens andre i liten grad involveres på dette nivået. Selektiv forebygging er mer utbredt, særlig rettet mot unge, utsatte familier og flyktninger, ofte gjennom prosjekter og tverrfaglig samarbeid. Tidlig innsats og helhetlig oppfølging fremheves som sentrale prinsipper, og flere kontorer har utviklet egne tiltak som familiekoordinator og oppsøkende virksomhet for unge.

På individnivå (indikativ forebygging) står grundig kartlegging og tverrfaglig samarbeid sentralt for å forhindre at utfordringer forverres. Økonomisk rådgivning og oppmerksomhet på barns situasjon er viktige elementer i oppfølgingen, og som kan bidra til forebygging på individnivå.

Informantene trekker frem helhetlig og tidlig innsats, fysisk tilstedeværelse utenfor kontoret, og muligheten til å utvikle tiltak gjennom prosjektmidler som viktige faktorer i arbeidet. Hovedutfordringer er knyttet til ressurser, vanskeligheter med å overføre prosjektarbeid til ordinær drift, fragmenterte ansvarsforhold (særlig innen bolig), og utfordringer knyttet til å måle effekten av forebyggende arbeid. Mange opplever også at akutte saker ofte får forrang, slik at forebyggende arbeid lett blir nedprioritert.

4 Samarbeid med andre aktører

Et godt samarbeid mellom Nav-kontoret og andre kommunale tjenester er sentralt for å få til en helhetlig forebygging. Nav-kontorene skal samarbeide med andre sektorer og tjenester, etter kapittel 3 i lov om sosiale tjenester. Kontoret skal medvirke til at sosiale hensyn blir ivarettatt av andre offentlige organer, og bidra til at den enkelte bruker får nødvendig oppfølging og et helhetlig tjenestetilbud. Samtidig skal Nav-kontorene også gi uttalelser og råd, og delta i kommunal og fylkeskommunal planleggingsvirksomhet. Dette er med andre ord et område hvor Nav har et uttalt forebyggende ansvar.

Tidligere i rapporten har vi beskrevet hvordan Nav samarbeider overordnet i kommunen for forebyggende innsats (kap. 2.2.1) og gitt eksempler på samarbeid med andre sektorer og tjenester på universelt, selektivt og indikativt nivå (kap.3). Samlet sett finner vi at det blir samarbeidet mye på tvers. I dette kapittelet ser vi først nærmere på de erfaringene ansatte ved Nav-kontoret og i de andre offentlige tjenester har med samarbeidet. Deretter beskriver vi hva aktørene erfarer at er viktig for å få til gode samarbeid, og hva som er utfordrende. I siste del av kapittelet beskriver vi deretter de formene for samarbeid Nav-kontoret har med frivilligheten, og erfaringene aktørene har fra samarbeidet.

4.1.1 Hvordan erfarer Nav og de andre offentlige tjenestene at samarbeidet fungerer?

Ansvar for forebygging tolkes ofte som et delt ansvar: Nav må samhandle med både helsetjenester, barnevern og andre kommunale aktører for å lykkes. Informantene i både Nav og de øvrige tjenestene beskriver i hovedsak samarbeidet som godt. Informantene i de andre tjenestene oppfatter at Nav har vilje til å jobbe forebyggende, og de beskriver at Nav bidrar med verdifull kompetanse for forebyggende innsats. Samtidig finner vi, basert på intervjuene, en motsetning mellom hvordan Nav selv forstår sin rolle i det forebyggende arbeidet på kommunalt nivå og den opplevelsen andre kommunale tjenester formidler. Nav beskriver gjennomgående innsatsen sin som mer omfattende, enn de andre tjenestene oppfatter. Det er også motstridende oppfattelse av hvor proaktiv Nav er i det forebyggende arbeidet. Nav-ansatte beskriver gjennomgående at de oftest tar initiativ selv, mens noen av de ansatte i andre tjenester beskriver at de aktivt må "dra" Nav med. I et av våre intervjuer med kommuneadministrasjonen fortelles det om hvordan mye arbeid har blitt lagt ned i å få Nav mer på banen og for i fellesskap jobbe med sektorovergripende oppgaver:

Vi brukte tid på å få trukket Nav ut av kontoret sitt, de så ikke helt nytteverdiene av det. De ville helst være rådgivende og veiledende. Men etter hvert så de verdien for bruker og de andre tjenestene.

Vi har ikke data som sier mer om årsakene til de motstridende oppfattelsene. Vår kartlegging viser imidlertid at mange av Nav-kontorene har en rekke tiltak og prosjekter. At dette ikke er oppfattet av de andre tjenestene kan være uttrykk for at kontorene ikke alltid er gode på å synliggjøre innsatsen sin. Videre ser vi at kommunestørrelse ser ut til å spille inn på hvordan det mer uformelle samarbeidet i kommunene fungerer. Det kan synes som at mindre kommuner har en fordel i at avstanden mellom de ulike tjenestene her er mindre, samt at ledere og ansatte i de ulike tjenestene har god kjennskap til hverandre og at terskelen for å ta kontakt derfor er mindre. Større kommuner og bykommuner på den andre siden forteller at det kan være vanskelig å få oversikt over de ulike tjenestene i kommunen. Vi ser også at det er en del forhold som går igjen der samarbeidet blir beskrevet som godt fungerende, og forhold som utfordrer samarbeidene. I neste del beskriver vi disse nærmere.

4.1.2 Hva er viktig i samarbeidet mellom Nav og offentlige aktører? Og hva er utfordrende?

Samarbeidet mellom tjenestene blir i hovedsak beskrevet som godt av både Nav-ansatte og ansatte i samarbeidende tjenester. Informantene er samstemte om at det er viktig at tjenestene får et innblikk i **Nav sitt samfunnsoppdrag og arbeidsmetoder** for at samarbeidet skal fungere godt, og for at Nav skal kunne bidra inn i felles forebyggende arbeid. Det handler om at Nav synliggjør hvilke virkemidler de har og hvordan de kan bidra forebyggende. Det handler også om å synliggjøre helheten av den innsatsen Nav gjennomfører. Assisterende kommunedirektør i en av kommunene beskrev hvordan tjenestene hadde misnøye til Navs innsats basert på manglende forståelse av hva kontoret faktisk bidro med. Direktøren så det som viktig å bruke tid i ledergruppen på at de ulike enhetene ble kjent med hverandre og deres tjenesteområder. Det er også viktig **at Nav er tilgjengelige** for de andre tjenestene. Dette er noe særlig informantene i tjenestene utenfor Nav påpeker, men også Nav-ledere. Der det er faste kontaktpersoner i Nav for de andre tjenestene, og der Nav er lette å nå på e-post og telefon, blir samarbeidet i all hovedsak vurdert positivt av informantene i de andre tjenestene. Også fysisk nærhet og tilstedeværelse er viktig. Nav-leder ved et av kontorene vi har snakket med forteller om hvordan de erfarte at samarbeidet med psykisk helse og rus i kommunen ble merkbart forbedret ved at en Nav-veileder nå hadde ukentlig tilstedeværelse ute i tjenesten:

Nå har vi jo en fast person som har en kontordag der og er med på møter og er med på drop-in-møter sammen med brukere [...] Og vi ser jo at gjennom det så har veien mellom oss blitt kortere. Og vi samarbeider mer med psykisk helse og rus, vi samarbeider mer med barnevern. Hvis vi skal få til det her, så må vi snakke sammen. Og vi må snakke litt samme språket overfor brukerne òg, da.

Tilgjengelighet handler altså om mer enn å raskt kunne avklare spørsmål og utfordringer. Det handler om å bygge samarbeidsrelasjoner som gjør at aktørene forstår hverandre og snakker “samme språk”, både seg imellom og overfor brukerne.

I analysen ser vi også at der det er etablert **faste rutiner for samarbeidet**, vurderer ofte informantene samarbeidet som godt fungerende. I samme kommune kan vi se at en tjeneste med et formalisert samarbeid med Nav vurderer samarbeidet som vesentlig bedre enn en annen tjeneste uten samme samarbeidsstruktur. Informantene fremhever at faste møtepunkter og avklarte ansvarsforhold gir et godt samarbeid, og at det er stadfestet at tjenestene skal ha faste kontaktpersoner for hverandre. I dette ligger det også at forventningene til hverandres rolle og bidrag blir avklart. Samarbeidsavtaler er også beskrevet som positivt av informantene. En av Nav-lederne påpeker at dette kan gjøre samarbeidene mindre personavhengige:

Når vi får ting inn i en avtale, så blir det mer kvalitet. Noen kolleger er gode på å ha relasjoner med andre tjenester og får ting til, men så merker vi ikke før de er vekke hva de har fått til. Så formaliserte samarbeid er viktig.

Selv om informantene beskriver at samarbeidene mellom tjenestene på mange områder fungerer godt, så er det et gjennomgående tema i intervjuene med Nav-ledere at de ønsker et bedre samarbeid med de andre kommunale tjenestene. Sett fra Nav lederes perspektiv er en av utfordringene knyttet til et godt samarbeid forbundet med hvor de er **organisatorisk plassert i kommunene**. I de kommunene hvor Nav er plassert innenfor sektorspesifikke avdelinger er det flere som trekker frem at de kan bli litt usynlige og at andre deler av avdelingenes kjerneområder blir dominerende. Eksempler på dette er der hvor Nav ligger under avdeling for helse- og omsorg og hvor Nav-lederne opplever at mye av fokuset rettes mot eldreomsorg og sykehjemsplasser. Nav-lederne ved kontorene som er organisatorisk plassert under kommunedirektør oppgir oftere at de opplever at de har en god dialog med de

andre tjenestene og kommuneledelsen. Flere av Nav-lederne og ansatte i de andre tjenestene erfarer det også som en utfordring at Navs **mandat og oppdrag for forebyggende innsats er uklart** for de øvrige tjenestene i kommunen. Flere av informantene i de andre offentlige tjenestene uttrykker at de er usikre på hva Nav kan og bør bidra med. En avdelingsleder i helsesektoren beskriver:

Jeg føler meg usikker på hvorvidt Nav jobber forebyggende. Jeg hører jo hva Nav-leder sier når vi er i kommunalt team. Vi oppdaterer jo på et vis hverandre, men jeg har ikke helt oversikt over hva prioriteringene i Nav er akkurat nå. Det har ikke jeg.

Over beskrev vi også en assisterende kommunedirektør som la ned arbeid for at tjenestene skulle få bedre kjennskap til hverandre i en kommune. Direktøren påpeker at det er Nav sitt oppdrag og ansvarsområde som var mest uklart for de andre enhetslederne:

Jeg opplever at Nav sitt oppdrag og ansvarsområde ikke er klart. Det er litt for uklart for de andre tjenestene og sektorene rett og sløtt. Så å synliggjøre det inn i resten av kommunal tjenesteyting er det aller, aller viktigste.

De **fysiske rammene rundt Nav kontoret og organiseringen av Nav** er noe særlig informantene i tjenestene utenfor Nav tar opp som utfordrende i intervjuene. Mange opplever Nav som en rigid organisasjon. I en av kommunene forteller ansatte i andre kommunale tjenester at den nåværende lokaliseringen av Nav i nye lokaler som skal ivareta tryggheten til Nav ansatte er med på å skape en avstand. Nav oppleves som en lukket enhet som det er stigmatiserende å oppsøke. I en annen kommune beskriver en informant at utfordringene med å få kontakt med Nav gjør at samarbeidet blir begrenset:

Ellers opplever vi at Nav er vanskelig tilgjengelig. De er lite tilgjengelige og lite interesserte i å gå utafor. Det er vanskelig å få tak i de på telefon, de ringer ikke opp igjen når vi ber om det. Vi får ikke komme inn dit lenger, det er et veldig rigid system på hvem som kan komme inn. Nav bidrar selv til å skape et dårlig forhold til kollegaer - om du sier til venninnen dit hit, men ikke lenger, så gidder hun snart ikke stå på trappa og vente.

4.2 Samarbeid med frivilligheten

At Nav og frivilligheten utnytter hverandres erfaringer og kompetanse kan styrke den forebyggende innsatsen. I henhold til sosialtjenesteloven skal kommunene samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med de samme oppgavene som kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen (kapittel 3, paragraf 14). Behovet for samhandling mellom frivilligheten og Nav kommer også til uttrykk i initiativer slik som intensjonsavtalen mellom Frivillighet Norge og Nav (inngått 2023) og tilskuddsmidler til forebyggende arbeid i samarbeid mellom Nav-kontor og frivilligheten.

I intervjuene med Nav-kontorene spurte vi om hvordan kontorene samarbeider med frivilligheten. I caseundersøkelsene spurte vi i tillegg tre frivillige organisasjoner om erfaringer fra samarbeidet med Nav.

4.2.1 Kjennskap til hverandres tilbud

Nav og frivilligheten får ofte kjennskap til hverandre gjennom samarbeidet om brukerne. Ved Nav-kontoret har de gjerne opparbeidet et nettverk av frivillige tilbud som har aktiviteter til brukerne. Gjennom samarbeidet får Nav kjennskap til frivilligheten, og frivilligheten til Navs tjenester.

I de mindre kommunene har Nav-kontoret gjerne god oversikt over lokale frivillige tilbud. En Nav-leder beskriver det som at “alle kjenner alle”, og samarbeidet er basert på lokale relasjoner. I de større kommunene kan det være utfordrende for Nav-kontorene å ha en god oversikt over de frivillige tilbudene. Det finnes mange frivillige tilbud, og disse kan ha lignende

mål og målgrupper. Samarbeidet blir, som i de mindre kommunene, ofte basert på etablerte nettverk og relasjoner, men det betyr at det kan være en rekke frivillige tilbud lokalt som kontoret ikke får kjennskap til.

Samtidig finner vi i større kommuner eksempler på Nav-kontorer med etablerte rutiner for å få en helhetlig oversikt over frivillige tilbud, og hvor det blir systematisk utvekslet informasjon med frivilligheten. I en kommune har Nav møter med frivillige organisasjoner hvert kvartal, hvor Nav informerer om sine tjenester og behov. I en del av kommunene inngår også Nav i felles samarbeidsfora med frivilligheten, slik som ledersamarbeid om levekårsutfordringer. Et annet eksempel på systemisert samarbeid, er et Nav-kontor med en liste med oversikt over lokale frivillige tilbud, utarbeidet i samarbeid med en frivillighetskoordinator i kommunen.

4.2.2 Former for samarbeid

Strategisk samarbeid for en helhetlig innsats

Noen av Nav-kontorene har et overordnet samarbeid med frivilligheten. Dette skjer ofte gjennom deltakelse i felles samarbeidsfora og gjennom lederdialog. Ved noen av kontorene er det faste møter mellom ledelsen ved Nav-kontoret og frivilligheten, slik som kvartalsvise møter. Nav-lederen bidrar gjerne med kunnskap til frivilligheten om utviklingen av levekårsutfordringer i kommunen og gir innspill til innsatsbehov.

Vårt inntrykk er at kontorene med et overordnet samarbeid med frivilligheten ofte er de samme kontorene som også ellers inngår i overordnede, helhetlig samarbeid mot utenforskap i kommunen. Det er gjerne etablert samarbeidsfora i kommunen for en rekke velferdstjenester, hvor også frivilligheten deltar. Et eksempel er en kommune hvor Nav-leder deltar i ledergruppe for områdesatsning, hvor da også frivillige organisasjoner er representert. I tillegg oppgir Nav-lederen at kommunens strategiske ledergruppe jobber ut mot frivilligheten for å koordinere innsatsen og treffe riktige målgrupper. I en annen kommune er det etablert en samarbeidsgruppe bestående av frivillighet og Nav, samt aktører som politi, skole og barnevern. Målet er å dele kunnskap og erfaringer for en målrettet og koordinert innsats mot sosialt utenforskap blant barn og unge. Det er også noen av Nav-kontorene som bidrar til kommunens planutvikling for frivillighet, slik som til kommunens frivillighetsstrategi.

Det er et mindretall av kontorene vi har snakket med som har strategiske samarbeid med frivilligheten. Ved de minste kontorene er det ikke nødvendigvis et behov, da tilbudet er begrenset og aktørene kjenner hverandre godt. Samtidig er det også en del større kontorer uten, eller med et begrenset, strategisk samarbeid med frivilligheten.

Praktisk bistand og meningsfylte aktiviteter

En vanlig form for samarbeid mellom Nav-kontorene og frivilligheten er at brukerne i Nav og deres familiemedlemmer får praktisk bistand og aktiviteter fra frivilligheten. Veiledere i Nav setter brukerne i kontakt med en lokal frivillig organisasjon som bistår med aktiviteter som utdeling av utstyr, matkasser, julegaver og idrettsaktiviteter. Ved et av kontorene har de som eksempel inngått et samarbeid med en organisasjon som kjører ut dagligvarer til eldre og det er kontorer som samarbeider med Røde Kors om utstyrssentral.

Nav-lederne beskriver at frivillige aktiviteter gir brukerne sosialt samhold og lavterskel-aktiviteter i trygge rammer. En av lederne beskriver at det lokale Fontenehuset gir brukerne "et sted å høre til – og det er det ingen av de arbeidsrettede tiltakene som gir". Aktivitetene kan også ha et jobbrettet mål, slik som arbeidsverksted.

Aktiviteter til barn av brukerne blir vektlagt ved mange av kontorene. En av Nav-lederne beskriver samarbeidet kontoret har med frivilligheten slik:

De er med på felles arenaer hvor vi snakker om barn og unge, oppvekstvilkår og de er en viktig samarbeidspartner. Også en telefon med at vi har et barn som trenger å komme på kulturskolen.

Men det er ikke noen ramme på det, det er fra person til person. Men vi er opptatt av at barn skal ha en fritidsaktivitet og å få de inn uavhengig av når de søkte.

Felles tiltak og innsats

Noen av kontorene har inngått et mer omfattende samarbeid med frivilligheten. Her er det en tettere, felles innsats for å motvirke utenforskap og Nav er gjerne en aktiv bidragsyter til de frivillige aktivitetene. Et tiltak kan være at familieveilederen ved Nav-kontoret er fysisk til stedet i frivillighetens lokaler, og følger opp brukere som deltar i aktivitetene. Et annet eksempel er samarbeid om lån av lokaler. Et av Nav-kontorene har nøkkel til lokalene til en lokal frivillig organisasjon, som kan anvendes for brukermøter. Det gir mulighet til mer uformelle møter:

Vi får de vekk fra Nav-kontoret. Vi har nye fine lokaler, men det er ikke et bilde eller en kaffekopp på bordet. Det er ikke her du finner ut hva du skal bli når du blir stor

Vi kan illustrere hvordan tett, felles innsats kan se ut gjennom beskrivelse av et etablert samarbeid i en av kommunene:

Eksempel 4-1 Samarbeid med frivillige organisasjoner

I en av kommunene har frivillige organisasjoner og Nav hatt flere dialogmøter, hvor også andre offentlige tjenester deltok. På bakgrunn av flere møter mellom de to største idrettsforeningene i kommunen, og Nav-kontoret, er det etablert en felles innsats for å forebygge utenforskap blant unge. Det er etablert "Idrett for alle" som er et tett samarbeid mellom Idrettslag, foreninger og Nav, hvor barn og unge kan få dekket treningsavgift, treningsutstyr og utlegg til treningsreiser. Støtten er finansiert gjennom en kombinasjon av midler fra Nav og midler fra idretten, slik som tilskuddsmidler. Informasjon om støtteordningen er blant annet annonsert på plakater som henger i idrettshall, skolene og andre offentlige lokaler. Det er etablert et direktenummer til Nav, som unge eller deres familie kan ringe for å få hjelp til å dekke utlegg. To veiledere i Nav har et ansvar for å besvare henvendelsene. Idrettslagene har også direktenummer til Nav, slik at unge kjapt kan få hjelp via idrettslaget. Målet med innretningen er å bidra til lav terskel for kontakt og bistand, men også å redusere stigma. Det å kunne ta kontakt med en tredjepart er ønskelig for noen – de kan da ringe direkte til idrettslaget om de ønsker det, eller om de ikke ønsker å gi idrettslaget informasjon om sin økonomi kan de også kontakte Nav direkte. Det er ikke et krav for støtten at barna har foreldre som er brukere hos Nav. Idrettslagene har også et eget fond slik at unge som eventuelt ikke fyller vilkår for støtte fra Nav, kan fanges opp der. Dette fondet ble etablert tilbake i 2019, og blir informert om på foreldremøter, trenersamlinger og på nettsiden til idrettslagene. Partene beskriver at tett dialog mellom idrettslagene og Nav løser saker på individnivå der dette er nødvendig. Samlet sett er målet å fange opp flest mulig, slik at ingen havner utenfor fritidsaktivitet på grunn av familiens økonomiske situasjon.

Erfaringer

For Nav-kontorene er frivilligheten en viktig bidragsyter til å aktivisere og inkludere brukerne og deres familie. Det er også viktig for Nav at frivilligheten fanger opp personer med bistandsbehov, og informerer om muligheter og vilkår i Navs tjenester. I flere av kommunene er det som beskrevet tett kontakt og dialog mellom aktørene, og samarbeidet fungerer godt. Samtidig kan tilbudet fra frivilligheten erfares som uoversiktlig for Nav i de større kommunene. I en av kommunene har de, som beskrevet over, tilgang til en inkluderingskoordinator for frivilligheten, og dette erfares som et nyttig tiltak. Aktørene i frivilligheten vi har intervjuet erfarer at Nav har vilje til å motvirke utenforskap. Samtidig kan det være vanskelig for frivillige aktører å komme i kontakt med Nav for spørsmål knyttet til brukerne og for generelle avklaringer.

Begge parter beskriver at kontakten til dels er personavhengig. Erfaringen fra både Nav og frivilligheten tilsier dermed at det kan være behov for å systematisere samarbeidet, da særlig i de større kommunene.

4.3 Oppsummering

Nav-kontorets samarbeid med andre offentlige tjenester fungerer i hovedsak godt, ifølge informantene. Nav bidrar med verdifull kompetanse inn i samarbeidene i kommunen, og har en vilje til å jobbe forebyggende. Oppfattelsen av hvor mye Nav bidrar forebyggende, og hvor proaktive de er, varierer likevel mellom Nav og de andre tjenestene. Dette kan indikere at Nav ikke alltid er gode på å synliggjøre egen innsats i kommunen. For å etablere gode samarbeid på tvers, viser intervjuene at det er viktig at de andre tjenestene får innblikk i Navs samfunnsoppdrag og arbeidsmetoder. Det er også viktig at Nav er tilgjengelige og at det er faste rutiner for samarbeidet, slik som faste møtepunkter og kontaktpersoner. I bunn fremstår dette å handle om å etablere gode samarbeidsrelasjoner og gjensidig forståelse mellom tjenestene. På den andre siden blir samarbeidet utfordret av at Navs mandat og oppdrag for forebyggende innsats er uklart for de øvrige tjenestene i kommunen. Også de fysiske rammene rundt Nav-kontoret og organisering av Nav blir pekt på som en utfordring.

Informantene i de andre tjenestene kan oppleve Nav som en rigid organisasjon, hvor det er vanskelig å få tilgang og kontakt. Vi ser også at organisatorisk plassering av Nav-kontoret og kommunestørrelse er av betydning for samarbeidene. Der Nav-kontoret er lagt til Helse- og omsorg i kommunen kan Nav bli litt “usynlig” opp mot de andre tjenestene. Videre er det i mindre kommuner kortere vei mellom tjenestene, og terskelen for å ta kontakt er mindre. Dette er også gjeldende for samarbeidet mellom Nav-kontoret og frivilligheten, hvor samarbeidet blir beskrevet som tettere og tilbudet mer oversiktlig i de mindre kommunene. Samarbeidet mellom Nav og frivilligheten er ellers vanligst i oppfølgingen av brukerne, men i noen av kommunene er det også etablert strategiske samarbeid og felles innsatser. For Nav kan det frivillige tilbudet i kommunen fremstå uoversiktlig, og frivilligheten kan på sin side erfare Nav som vanskelige å nå. Funnene indikerer at det kan være behov for å systematisere samarbeidet i de større kommunene.

5 Diskusjon og anbefalinger

I rapportens kapitler har vi belyst hvordan ansatte i ulike roller ved Nav-kontoret og i kommunen forstår Navs forebyggende ansvar. Vi har vist hvordan det forebyggende arbeidet foregår, og konkrete eksempler på innsats og prosjekter ved Nav-kontorene. Vi har også vist hvordan Nav-kontorene samarbeider med andre tjenester og frivilligheten om å forebygge sosiale problemer.

Det forebyggende ansvaret er formulert blant Nav-kontorets «generelle oppgaver» i lov om sosiale tjenester, kapittel 3. Oppsummert viser vårt materiale at det er uklart hvilket forebyggende ansvar Nav-kontorene har. Både Nav-ledere, avdelingsledere og administrativ ledelse i kommunene er usikre på hvordan ansvaret skal forstås. Noe av dette kan henge sammen med at forebyggingsbegrepet i seg selv er uklart ved at det kan ha ulike betydninger og forstås ulike av informantene. I flere kommuner og Nav-kontorer brukes dessuten andre begreper, om innsats som kan sies å være forebyggende.

Vi finner imidlertid at Nav-kontorene har mange innsatser som skal virke forebyggende. I flere tilfeller driver kontorene med mer forebygging enn lederne selv hadde reflektert over, særlig på selektivt og indikativt nivå. Det henger sammen med at innsatsene ikke har vært etablert som forebyggende tiltak, men har andre begrunnelser. Nav-kontorene ser også samarbeid med andre tjenester som en viktig del av den forebyggende innsatsen. Ved å sikre helhetlige tjenester for innbyggerne, kan Nav og resten av kommunen bidra til at innbyggerne kommer seg ut av en vanskelig situasjon. Noen av kontorene hevder at den viktigste forebyggende innsatsen de gjør, er å samarbeide systematisk med andre tjenester. Det forebyggende ansvaret til Nav må også ses i sammenheng med hva de andre tjenestene gjør – og ikke gjør. De fleste Nav-kontorene samarbeider også med frivillig sektor, særlig for å få i gang meningsfylte aktiviteter for brukerne og deres familier. Det er imidlertid få Nav-kontorer som har et systematisk samarbeid med frivillig sektor.

I dette kapitlet oppsummerer vi hva informantene mener er gode grep i det forebyggende arbeidet. Vi drøfter deretter hvordan Navs forebyggende ansvar kan forstås og hvordan Nav-kontorene og kommunene kan ta ansvaret. Til sist peker vi på hvilke implikasjoner våre funn har for videre arbeid, og anbefalinger.

5.1 Gode grep i det forebyggende arbeidet

Hva sier vår analyse om hva som skal til for å prioritere forebyggende arbeid ved Nav-kontoret? Hva er gode grep? Vi har sett at mange Nav-kontorer har mange ulike forebyggende innsatser og prosjekter overfor ulike målgrupper. De fleste er Nav-kontorer av en viss størrelse. De små kontorene i vårt utvalg har ikke utstrakt forebyggende arbeid på universelt og selektivt nivå, men jobber forebyggende gjennom den individuelle oppfølgingen. I vårt utvalg har vi heller ikke med de aller minste Nav-kontorene. Vi antar at heller ikke de aller minste jobber så mye forebyggende utover den ordinære oppfølgingen. Kanskje kommer også forebyggingsperspektivet inn på en annen måte i mindre kommuner, der det er lettere å holde oversikt over brukerne som får tjenester fra Nav og ha kontakt mellom tjenestene.

Tid og lederforankring er stikkord som går igjen blant informantene, når vi spør hva som skal til for å sette i gang forebyggende innsats. Når det gjelder forankring, er særlig Nav-leder og avdelingsleders interesse for forebyggende arbeid, av betydning. Nav-ledelsen er viktig for at de ansatte skal kunne bruke tid på forebygging. Dette gjelder både forebygging på indikativt nivå og på selektivt nivå. De ansatte må ha tid til samarbeid og grundig kartlegging i den ordinære brukeroppfølgingen, og tid til å utvikle prosjekter og arbeidsmåter overfor utsatte målgrupper. Tid til tilstedeværelse utenfor Nav-kontoret og tid til å kunne prioritere utsatte brukere er også viktig.

Enkelte trekker frem at organiseringen av Nav-kontoret kan støtte opp under helhetlig oppfølging. En organisering som bidrar til kunnskaps- og kompetansedeling på tvers av fag- og ansvarsområder, er viktig dersom oppfølgingen i Nav skal virke forebyggende.

Forankring i kommuneledelsen er også viktig for at Nav-kontoret skal kunne jobbe forebyggende på selektivt og universelt nivå. Det tverrsektorielle samarbeidet flyter antakelig bedre dersom ledelsen i kommunen fremhever det som viktig og tar opp temaet på etatsledermøter. Videre må kommuneledelsen vise interesse for Navs prosjekter og se betydningen av det, dersom Nav skal få prioritert budsjettmidler til å jobbe forebyggende, særlig på selektivt nivå. Samarbeid og dialog mellom Nav-leder og kommuneadministrasjonen kan bidra til at kommuneledelsen får kjennskap til Navs innsats og brukernes behov. Her har Nav-leder igjen en nøkkelrolle. Vi ser i vår undersøkelse at statlige oppgaver og ansvarsområder i Nav får mye oppmerksomhet. En av grunnene er at det er formulert tydelige krav og konkrete oppgaver i det årlige mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Kravene til de kommunale ansvarsområdene er i større grad formulert som forventninger, og ikke tydelige krav. Dersom Nav-leder klarer å også «lene seg mot» den kommunale eieren og ta plass i kommuneorganisasjonen, ser vi at Nav i større grad opplever å bli involvert og hørt i viktige prosesser.

Flere av informantene peker på at Nav-medarbeiderne må få frihet til å være kreative i det forebyggende arbeidet. Lokalt utviklingsarbeid og metodeutvikling overfor utsatte målgrupper kan være inspirerende for de ansatte. Igjen er dette noe som krever tid og ressurser. Vårt materiale viser at statlige prosjektmidler er viktige for å frigjøre tid og ressurser til forebyggende innsats.

Vi ser at mange Nav-kontorer har prosjekter og innsatser der Nav er til stede utenfor Nav-kontoret. Slik vi vurderer det, kan denne typen innsats bygge tillit til Nav og gjøre at flere blir kjent med Navs tjenester. Mange innbyggere og kommunale tjenester har lav kjennskap til hva Nav kan bidra med. Når Nav er synlige i skolen, på biblioteket eller i andre sammenhenger, bidrar det til at både andre instanser og innbyggere tar kontakt tidligere enn de ellers ville gjort, ifølge våre informanter. Det å synliggjøre Navs tjenester slik at flere kommer i kontakt med Nav før problemene blir store, framstår som et godt forebyggende grep. Vi tror også at dette er en type forebyggende innsats som Nav-kontorer av ulik størrelse kan få til, og uten at det nødvendigvis krever egen finansiering.

Navs rolle må defineres relativt til andre tjenester i kommunen

Vårt materiale tyder også på at samarbeid med andre tjenester på system- og individnivå er av stor betydning for å forebygge.

Forebygging – både på universelt, selektivt og indikativt nivå – ligger til mange deler av kommunen, og ansvarsområdene kan dels være overlappende. Nav verken skal eller kan ta det ansvaret alene. Det er vanskelig å skulle definere hvem som har ansvar for hva uten å se de ulike tjenestene i sammenheng. Vi finner at mange er usikre på hva Navs ansvar skal være, relativt til andre tjenester, noe som peker i retning av et behov for økt innsats for å konkretisere Navs rolle inn i helheten av lokale tjenester. Vårt materiale tyder også på at det kan være vanskelig å få oversikt over hva de ulike tjenestene bidrar med av forebygging, særlig i de store kommunene. Det mangler ikke nødvendigvis på innsats, men det er behov for mer systematikk i kommunens forebyggende arbeid og å se ulike tjenesters innsats i sammenheng. Flere trekker frem at Navs rolle i det forebyggende arbeidet må defineres i forhold til hva andre kommunale tjenester gjør – både på universelt og selektivt nivå, men også i den individuelle brukeroppfølgingen.

Vi finner også at samarbeid på systemnivå og samarbeidsavtaler er viktig for at samarbeidet på individnivå skal fungere bra. Det er viktig med realistiske samarbeidsavtaler som tas i bruk, og sikrer at samarbeid mellom tjenester blir en rutine. Et godt grep er å evaluere

samarbeidsavtalene med jevne mellomrom, slik at tjenestene kan forbedre det som ikke fungerer etter hensikten. Enkelte trekker også frem felles fagsamlinger på tvers av tjenester som viktig for samarbeidet. Det kan bidra til fokus på tjenestenes overordnede oppdrag og felles brukere, i stedet for diskusjon om hvor grensene og finansieringsansvaret mellom ulike tjenester, går.

5.2 Hvordan kan Nav ta et forebyggende ansvar?

Sosialtjenesteloven sier at

- Kommunen skal gjøre seg kjent med innbyggernes levekår, vie spesiell oppmerksomhet til trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale problemer, og søke å finne tiltak som kan forebygge slike problemer.
- Kommunen skal søke å legge forholdene til rette for å utvikle og styrke sosialt fellesskap og solidaritet i nærmiljøet.
- Kommunen skal spre kunnskap om sosiale forhold og tjenester i kommunen.

Vår undersøkelse viser altså at aktørene er usikre på hvordan ansvaret skal tolkes. Selv om Nav-kontorene tar en rekke forebyggende grep, er det altså uklart for dem hva som skal til for å oppfylle lovbestemmelsen, og hvordan Navs bidrag står i forhold til annen forebyggende innsats i kommunene. Hva betyr det å levere godt forebyggende arbeid?

Slik vi ser det, henger usikkerheten på den ene siden sammen med at det ikke er tydelig definert i lov og rundskriv hvordan forebygging skal forstås innenfor Navs ansvarsområder. Innledende intervjuer med Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, KS og et utvalg statsforvaltere bekrefter funnene i vår dokumentstudie: De generelle oppgavene i lov om sosiale tjenester har fått lite oppmerksomhet og ansvaret er ikke tydelig definert. Slik det er i dag, er det heller ikke definert hva som skal til for at kommunene oppfyller sitt forebyggende ansvar etter lov om sosiale tjenester. På den andre siden viser studiene våre at en konkretisering og tydeliggjøring av Navs forebyggende ansvar forutsetter en avstemming opp mot kommunens øvrige virksomhet og tjenester. Dette peker i retning av at ansvaret heller ikke kan konkretiseres og gjøres helt tydelig på forhånd og uten en tilpassing til den lokale konteksten.

Denne undersøkelsen har vært en kartlegging av Nav-kontorenes forståelse og praksis når det gjelder forebygging. Vi har ikke evaluert eller rangert kontorenes innsats, og heller ikke vurdert om kommunene oppfyller sine forpliktelser etter loven. Ut fra funnene våre har vi imidlertid noen refleksjoner rundt Nav-kontorenes muligheter til å drive forebyggende innsats på ulike nivåer.

Innledningsvis i rapporten viste vi til at forebygging kan skje på ulike nivåer og med ulike målgrupper. Primærforebygging er innsats som gjøres før problemer er synlige. Sekundærforebygging skal sikre tidlig innsats når problemer begynner å vise seg. Tertiærforebygging handler om å redusere problemer som allerede er oppstått, og hindre at disse eskalerer. Når det gjelder målgrupper, kan den forebyggende innsatsen rettes mot alle innbyggere (universell forebygging), utsatte målgrupper (selektiv forebygging) eller mot personer som allerede har kjente problemer.

Navs tjenester skal i sin natur forhindre at problemer som allerede er oppstått, utvikler seg. Tjenestene skal også bidra til å løse problemer som er oppstått. Oppfølgingen av sosialhjelpsmottakere har blant annet til hensikt å «løse eksisterende sosiale problemer og forebygge at slike problemer oppstår» (Nav 2025). Oppfølgingen skal støtte opp under sosialhjelpsmottakernes mulighet til å bli selvhjulpne. Videre skal Nav sørge for samordnede og koordinerte tjenester. På den måten kan nesten «alt» Nav-kontoret gjør betraktes som forebyggende arbeid. Dersom forebyggingsansvaret skal forstås som indikativ forebygging –

altså å hjelpe enkeltpersoner som har sosiale og økonomiske problemer – så vil kontorene oppfylle forventningene til forebygging gjennom de kommunale tjenestene.

I kapittel 3 viste vi at kartlegging og brukeroppfølgningen i Nav kan ha et særlig forebyggende fokus, blant annet gjennom systematisk bruk av barnekartlegginger og systematisk gi råd og veiledning blant annet knyttet til økonomi (i henhold til § 17 i lov om sosiale tjenester). Vi finner at en stor andel av kontorene vektlegger barneperspektivet i saksbehandling og oppfølging, men at dette er relativt nytt. De fleste nevner også at tverrsektorielt samarbeid som en nøkkel til god forebygging i den individuelle oppfølgingen.

Universell forebygging er innsats som skal hindre at problemer oppstår for alle innbyggerne, rettes mot alle innbyggere eller store grupper av innbyggere. Slik vi ser det, kan denne type forebygging ivaretas av Nav-kontoret gjennom dialog og deltakelse på strategisk nivå i kommunen. Ved å delta på ulike arenaer sammen med kommuneadministrasjon og politisk ledelse, kan Nav spre kunnskap om sosiale forhold i kommunen, og bidra til å finne tiltak som kan forebygge sosiale utfordringer – som altså er kravene i loven. Mange av kontorlederne forteller at de bidrar i de relevante planprosessene og diskusjonene i kommunen. Samtidig finner vi at mange Nav-ledere må invitere seg selv inn og gjøre seg relevante. Kommunene tenker ikke automatisk på Nav som en relevant samarbeidspart på dette nivået. Vår undersøkelse tyder også på at Navs erfaringsbaserte kunnskap ikke nødvendigvis systematiseres, og det varierer hvor godt Navs kunnskap tas i bruk i den kommunale planleggingen. Dersom det forebyggende ansvaret skal forstås som universell forebygging, vurderer vi at Nav-kontorene kan oppfylle forventningene gjennom å være en relevant partner på strategisk og politisk nivå i kommunen. Dette handler både om å løfte utfordringsbildet og sikre ivaretagelse av sosiale problemer og god forebygging i både Nav og andre tjenester.

Flere Nav-kontorer oppfatter imidlertid at godt forebyggende arbeid er noe pro-aktivt, og noe mer enn det Nav yter gjennom de ordinære, lovpålagte tjenestene. Flertallet av kontorene i vårt utvalg har innsats som retter seg mot målgrupper som kan være i risiko for å utvikle problemer, og som har som formål å komme tidlig inn. Dette kan kategoriseres som forebygging på selektivt nivå. Dersom Navs forebyggende ansvar også innebærer denne type innsats, er det noen tydelige utfordringer med å oppfylle forventningene. Nav-kontorene selv peker på at de minste enhetene har mindre mulighet til å drive utviklingsarbeid, og til å etablere prosjekter. I tillegg erfarer et flertall av informantene i vårt utvalg at kommune-økonomien er begrenset, og det er vanskelig å få midler til tiltak som går utover det lovpålagte. Kommunene og Nav-kontorene har i liten grad økonomiske forutsetninger til å ta et forebyggende ansvar på selektivt nivå, ifølge vårt materiale. Dette illustreres ved at det meste av innsatsen på dette nivået, er finansiert med statlige tilskuddsordninger. Mange av informantene i Nav etterlyser også kunnskap om hva som er gode forebyggende grep overfor ulike utsatte målgrupper.

Oppsummert er vår vurdering at det er mulig for Nav-kontorene å dreie den individuelle oppfølgingen slik at den virker mer forebyggende, gjennom blant annet samarbeid med andre tjenester og vektlegging av barneperspektivet. Analysen vår viser at Nav-kontorene agerer på statlige styringssignaler. Myndighetene kan legge til rette og være pådriver for at forebygging – gjerne tydeligere definert på ulike nivåer – får oppmerksomhet i Navs lovpålagte tjenester.

Vi vurderer også at det er mulig for Nav-kontorene å bidra inn i universell forebygging i kommunen. Her vil vi vise til kommunal eiers ansvar for at forpliktelsene i lov om sosiale tjenester oppfylles: Kommunal eier må også være pådriver for å involvere Nav-leder i relevante prosesser og sikre at Navs kunnskap inngår i de relevante beslutningene.

Når det gjelder mer proaktiv innsats og selektiv forebygging, vurderer vi at kommunene og Nav-kontorene har behov for kunnskap og kapasitet for å ivareta et slikt ansvar. Under punkt 5.3 peker vi på hva nasjonale myndigheter kan bidra med på dette nivået.

5.3 Implikasjoner for videre arbeid

Hvilken betydning har våre funn for videre arbeid på feltet? Vi vurderer at mange Nav-kontorer tar mye forebyggende ansvar, selv om de er usikre på hva det forebyggende ansvaret består i. Slik vi oppfatter det, gjør Nav-kontorene det fordi det er viktig, ikke fordi det står i loven.

Nav tar mye initiativ til forebyggende innsats, særlig på selektivt og indikativt nivå. Det er imidlertid behov for å gjøre Nav mer synlig som aktør i kommunen og i kommunens forebyggende arbeid. Det kan skje ved at Nav tar en mer proaktiv rolle i å synliggjøre sin innsats for andre tjenester og for kommunal ledelse, slik som ved å "invitere seg inn" i samarbeidsfora og ledermøter i kommunen og ved å informere andre tjenester om egen innsats. Samtidig er det viktig at Nav også blir invitert inn av disse aktørene. Det er behov for at kommunene tar i bruk Nav-kontorenes innsikt i sosiale forhold mer systematisk. Mange erfarer også at det er behov for mer helhetlig innsats på tvers av statlige og kommunale ansvarsområder i Nav-kontoret, og for at temaet forebygging får oppmerksomhet i partnerskapsmøtene. Tydeligere styringssignaler om at forebygging er et felles ansvar, slik som i mål- og disponeringsbrev, kan samtidig gi retning til arbeidet.

Slik vi ser det, kan Arbeids- og velferdsdirektoratet som fagdirektorat bidra til å gi oppmerksomhet til Navs forebyggende innsats og ansvar. Direktoratet gjennomfører i 2023-2028 program for forebyggende sosialt arbeid hvor målet er å bidra til økt oppmerksomhet om de generelle oppgavene i sosialtjenesteloven, og til et forebyggende perspektiv i forvaltningen av de individuelle sosiale tjenestene. Som del av arbeidet bør direktoratet bidra til å tydeliggjøre hva lovgiver har tenkt med bestemmelsene i kapittel 3 i lov om sosiale tjenester, og hva som er rimelig å forvente på de ulike nivåene av forebygging. Direktoratet kan bistå kommunene og gi retning til det forebyggende arbeidet på ulike nivåer, og bidra med kunnskap om hva som er gode forebyggende innsatser på de ulike nivåene. Nav-kontorene må på sin side få kompetanse og kapasitet til å ta det forebyggende ansvaret, i tråd med forventningene.

Vi spurte Nav-lederne om det er behov for å konkretisere ansvaret etter kapittel 3 i lov om sosiale tjenester. Enkelte mente at det vil være lettere å forholde seg til en mer konkret bestemmelse. Samtidig trakk de fleste frem at den forebyggende innsatsen må kunne tilpasses lokale behov og finne sin form i den lokale konteksten. Nav sin rolle blir også først tydelig etter avklaring og koordinering med de andre kommunale tjenestene. Dette er relevant på universelt og selektivt nivå, men også på indikativt nivå fordi oppfølgingen av den enkelte må samstemmes med andre tjenesters innsats. Ved å operasjonalisere for mye, kan denne friheten forsvinne. Slik det er i dag, er det imidlertid vanskelig for Nav-kontorene å få videreført forebyggende prosjekter over i ordinær drift, blant annet fordi det ikke er tydelig hva som er Navs forebyggende ansvar. Hvis Nav skal prioritere forebyggende innsats, er det viktig med styringssignaler som gir retning. Styringsvirkemidlene trenger imidlertid ikke være av juridisk art – direktoratet kan bruke pedagogiske styringsvirkemidler. Tilsyn eller veiledning fra statsforvalter kan også klargjøre hva som er Navs forebyggende ansvar.

Til sist vil vi peke på at tilskuddsmidler er viktig for å få satt i gang og testet ut ulike forebyggende innsatser. Slik det er i dag, har flere direktorater ulike tilskuddsordninger som kan være aktuelle. Lokalt oppleves det som unødvendig og uhensiktsmessig med en slik sektorisering av midlene. Målgruppen for tilskuddsordningene er ofte de samme innbyggerne. Nav-kontorene ønsker en samkjøring av tilskuddsmidler, og at tilskuddsmidlene ivaretar behovet for lokal tilpasning.

Litteratur

Caplan, G. (1964). Principles of preventive psychiatry.

Fossestøl, K, Breit, E., Andreassen, T.A., Klemsdal, L. (2015). Managing institutional complexity in public sector reform: Hybridization in front-line service organizations. Public Administration, 93(2), 290 – 360. Tilgjengelig: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/10642/3177>

Gerring, J. (2007). Case Study Research: Principles and Practices. Cambridge University Press.

Hellang, Ø. m.fl. (2019). Mulighetsrommet i Nav-partnerskapet. Rapport NORCE 34-2019. Tilgjengelig: <https://www.ks.no/contentassets/e803305dec80493aa71f2ab34d6884a8/Rapport-Mulighetsrommet-i-Nav-partnerskapet-20200520-med-vedlegg.pdf>

Meld.St.5 (2024-2025). Trygghet, fellesskap og verdighet — Forebyggings- og behandlingsreformen for rusfeltet Del I — en ny politikk for forebygging, skadereduksjon og behandling. Tilgjengelig: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20242025/id3064959/>

Meld.St.32 (2020-2021). Ingen utenfor — En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv. Tilgjengelig: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-32-20202021/id2856870/>

Meld.St.33 (2023-2024). En forsterket arbeidslinje - flere i jobb og færre på trygd. Tilgjengelig: <https://www.regjeringen.no/contentassets/6c89bf4309654a0aaa24a5c6b123b7f1/no/pdfs/stm202320240033000dddpdfs.pdf>

Nav 2024: Nasjonale mål og hovedprioriteringer for de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen. Tilgjengelig: https://www.nav.no/_attachment/inline/52a04055-c454-45b0-8876-fa682bfd94d2:61b35e6ac73c64492b911c2f6c09c38d0e3e1908/Nasjonale%20mål%20og%20hovedprioriteringer%20for%20de%20sosiale%20tjenestene%20i%20arbeids-%20og%20velferdsforvaltningen%20i%202024.pdf

Nav 2025: Nasjonale mål og hovedprioriteringer for de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen. Tilgjengelig: <https://www.nav.no/samarbeidspartner/nasjonale-mal-og-hovedprioriteringer>

Nav.no: <https://www.nav.no/no/samarbeidspartner/presse/nyheter-og-pressemeldinger/nav-og-frivillighet-norge-inngar-samarbeidsavtale>

Sosialdepartementet, Ot.prp.nr.29 (1990 – 91). Om lov om sosiale tjenester m.v. (sosialloven). Tilgjengelig: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1990-91&paid=4&wid=a&psid=DIVL1041&s=False&pgid=a_1049

Sosialtjenesteloven (2009). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2009-12-18-1319. Lovdata. Tilgjengelig: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>.

Thøgersen, Marthine (2023). Nav-kontorets rolle i å motvirke ungt utenforskap – proaktive og reaktive tilnærminger. Tilgjengelig: <https://www.idunn.no/doi/10.18261/tfv.26.2.3#sec-3>