

Kapittel 6 Lovgivning av betydning for arbeid og arbeidsinkludering

Aina A. Kane og Julia Köhler-Olsen

Ingress

I dette kapittelet rettes søkelyset mot arbeidsgivernes og arbeidstakernes rettigheter og plikter når det gjelder arbeidsinkludering; å få arbeid, beholde arbeid eller komme tilbake i arbeid.

Temaer som vil bli belyst er retten til likebehandling og forbud mot diskriminering i arbeidslivet, samt Navs ansvarsområder innenfor arbeidsinkludering med tanke på de ytelser og bistandsformer som forvaltes av instansen.

Innledning

Norge som stat er gjennom Den europeiske sosialpakten av 1961 og revidert i 1996 (ESP) forpliktet til å sikre og vedlikeholde høy og stabil arbeidsdeltakelse i befolkningen. Det er nedfelt i Grunnloven § 110, 1. ledd at myndighetene skal tilrettelegge for at arbeidsføre borgere skal kunne forsørge seg gjennom arbeid. Videre er myndighetene forpliktet til å sikre et grunnleggende livsopphold for borgerne (FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter 1966), art. 9 og 11, ESP art. 12 og 13, Grunnloven § 110). I det videre vil vi blant annet se nærmere på arbeidsmiljøloven og likestillings- og diskrimineringsloven angående borgernes rett til likebehandling i arbeidslivet. I tillegg skal vi se nærmere på hvilke rettslige rammer som regulerer myndighetenes ansvar for å bistå innbyggerne med å få og å beholde arbeid.

Forbudet mot diskriminering i arbeidslivet

Likestillings- og diskrimineringsloven (2017) har som formål å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder og andre vesentlige forhold ved en person (§ 1). Vernet mot diskriminering gjelder på alle samfunnsområder (§ 2 første ledd) og dermed er *lovens regler gjeldende også for arbeidslivet*.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 26 første ledd krever at alle arbeidsgivere, innenfor sin virksomhet, skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og

hindre diskriminering. I tillegg til denne aktivitetsplikten har arbeidsgiveren også plikt til å redegjøre for likestillingsarbeidet i virksomhetens årsberetning (likestillings- og diskrimineringsloven § 26a).

I lovens § 29 første ledd blir det tydeliggjort at reglene om forbud mot diskriminering gjelder ved alle sider av et arbeidsforhold. Et arbeidsforhold blir så nærmere definert, og inneholder blant annet utlysning av stilling, ansettelse, omplassering og forfremmelse, opplæring og kompetanseutvikling, lønns- og arbeidsvilkår og opphør. Kun hvis det er av avgjørende betydning for utøvelsen av arbeid eller yrket, har arbeidsgiveren adgang i ansettelsesprosessen, herunder under intervju eller på annen måte, å innhente opplysninger om søkers etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse og samlivsform (likestillings- og diskrimineringsloven § 30 andre ledd). Å innhente opplysning om graviditet, adopsjon eller planer om å få barn, samt om arbeidssøkerens seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk er ikke tillatt (likestillings- og diskrimineringsloven § 30 første ledd bokstav a og e). Begrepet «kjønnsidentitet» peker på hva slags kjønn en person oppfatter seg som, mens begrepet kjønnsuttrykk peker på måten kjønnsidentiteten uttrykkes for eller oppfattes av andre. (Barne- og likestillingsdepartementet 2102: 70).

Diskriminering er forbudt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 6. Det betyr at forskjellsbehandling som skjer eller har skjedd «på grunn av» kjønn, graviditet, permisjon i forbindelse med fødsel og adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene er lovstridig. Disse kjennetegn heter «diskrimineringsgrunnlag» - grunnene for hvorfor en person blir eller har blitt diskriminert.

Det er ikke et krav om at arbeidsgiveren har en intensjon om å diskriminere. Det er tilstrekkelig at virkningen er diskriminerende etter en objektiv vurdering (Barne-, familie-, og likestillingsdepartementet (2012-2013), s. 83). Det må altså vurderes om den aktuelle regelen, praksis, handling eller unnlatsen har negative følger for enkelte personer, sammenlignet med andre. Loven formulerer dette som «blir behandlet dårligere enn andre» eller «stilles dårligere enn andre». Det må også være en årsakssammenheng mellom den negative konsekvensen, som for eksempel ikke å få en stilling, og et eller flere av de beskyttede diskrimineringsgrunnlagene. I lovbestemmelsene er dette gjerne uttrykt med ordene «skyldes» eller «på grunn av». Høyesterett behandlet i 2012 spørsmålet om en 61 år gammel arbeidssøker med bred sosialfaglig kompetanse ble diskriminert *på grunn av* alder. Han ble

ikke innkalt til intervju til en stilling som førstekonsulent ved et Nav-kontor. Høyesterett kom frem til at *grunnen* for at mannen ikke ble kalt inn til intervju mest sannsynlig var kontorets ønsket om å styrke kompetanse på andre områder enn det sosialfaglige. Det manglet altså en *årsakssammenheng* mellom diskrimineringsgrunnlaget «alder» og den negative konsekvensen for mannen (Norsk Retstidende 2012 s. 424).

Likestilling handler ikke kun om *formell likhet*, men også om *reell likhet*. Med *formell likhet* menes at uttrykkelig forskjellsbehandling skal hindres ved et forbud mot *direkte diskriminering*. Forbud mot direkte diskriminering innebærer at ingen skal behandles dårligere enn andre blir, har blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon (likestillings- og diskrimineringsloven § 7). Et eksempel på dette kan være at en bedrift ha som praksis ikke å ansette noen arbeidssøkere som er over 50 år. I et slikt tilfelle gjøres det direkte forskjell mellom arbeidssøkende over og under denne aldersgrensen. *Forbud mot direkte diskriminering* på grunn av diskrimineringsgrunnlagene er nedfelt i likestillings- og diskrimineringsloven § 6 lest sammen med § 7.

Det er imidlertid en kjensgjerning at også nøytrale bestemmelser, praksis, handlinger eller unnlaterer kan virke diskriminerende i realiteten, fordi disse ikke tar hensyn til de ulike og sammensatte livsforholdene mennesker befinner seg i. En arbeidsplass kan for eksempel ha som en regel uten unntak at kjernearbeidstiden for de ansatte er mellom klokka 9 og klokka 15. Denne regelen gjelder for alle som skal arbeide på denne arbeidsplassen, uavhengig av visse forhold knyttet til en ansatt. Det er dermed en nøytral regel som ikke direkte forskjellsbehandler mellom de ansatte, men som *indirekte diskriminerer* mellom ulike personer. Dersom en person trenger lang tid om morgenen for å være klar til arbeid på grunn av en funksjonsnedsettelse, vil en slik nøytral regel, som altså i utgangspunktet ikke gjør forskjell mellom de ansatte, slå ut på en måte som forskjellsbehandler mellom personer. Forskjellsbehandlingen skjer mellom den som kan oppfylle kravet om å møte på jobb klokka 9 om morgen og personer som ikke eller svært vanskelig kan oppfylle det kravet om å være tilstede innen klokka 9 på grunn av sin nedsatte funksjonsevne. En nøytral regel kan slik virke diskriminerende fordi den ikke tar hensyn til arbeidstakerens livsforhold. En arbeidsgiver kan fastsette at hovedarbeidstiden skal være mellom klokka 9 og 15, men for å sikre at en person med funksjonsnedsettelse kan søke og være arbeidstaker i virksomheten, er arbeidsgiveren nødt til å se på om det er mulig å gjøre unntak for visse arbeidstakere (se nedenfor om påbudet om tilrettelegging i arbeidsforhold). *Reell likhet* skal oppnås ved å forby *indirekte diskriminering*, og dermed skape et mer inkluderende samfunn, og i dette tilfelle et mer

inkluderende arbeidsliv. Likestillings- og diskrimineringsloven forbyr indirekte diskriminering i § 6 og § 8.

Arbeidsmiljøloven kapittel 13 verner mot diskriminering i arbeidslivet. Arbeidsmiljøloven § 13-1 inneholder forbud mot diskriminering i arbeidslivet i første til tredje ledd. Etter § 13-1 første ledd er diskriminering på grunn av arbeidstakeres politiske syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon og alder forbudt. Også trakassering og instruks om diskriminering på disse grunnlag er forbudt (arbeidsmiljøloven § 13-1 andre ledd). Vernet mot diskriminering i kapittel 13 gjelder tilsvarende for arbeidstakere som arbeider deltid eller er midlertidig ansatt (tredje ledd). I § 13-1 fjerde ledd vises det til likestillings- og diskrimineringslovens regler og avgrenser bestemmelsens virkeområde dermed mot denne loven. Forbudet mot diskriminering gjelder i alle fasene av arbeidsforholdet (arbeidsmiljøloven § 13-2). Bortsett fra de ulike diskrimineringsgrunnlagene i arbeidsmiljøloven og likestillings- og diskrimineringsloven er forståelsen av hva som er diskriminering og hva som er lovlig forskjellsbehandling (som tilrettelegging) tilnærmet lik i begge lover, som vi skal se nærmere på i neste avsnitt. Arbeidsmiljøloven § 13-1 (2) anser trakassering som diskriminering, noe som mangler i likestillings- og diskrimineringsloven. Trakassering har betydning for retten til et inkluderende arbeidsliv da denne type atferd medfører til utstøting fra arbeidslivet. I et arbeidsinkluderingsperspektiv er kunnskaper om diskrimineringsforbudet viktig for å kunne identifisere og motvirke handlinger som innebærer at enkeltpersoner og grupper blir utstøtt fra eller stående utenfor arbeidslivet.

Påbudet om tilrettelegging på arbeidsplassen

Arbeidsmiljølovens (2005) formål er blant annet å fremme en «helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon», sikre likebehandling og individuelle tilpasninger i arbeidslivet, fremme samhandling mellom arbeidsgiver og arbeidstakere og generelt bidra til et «inkluderende arbeidsliv» (arbeidsmiljøloven § 1-1). «Helsefremmende arbeidssituasjon» innebærer et krav om vern mot skadevirkninger, både akutte og langsiktige, mens «meningsfylt arbeidssituasjon» innebærer krav om at både negative faktorer er fjernet, og at arbeidet aktivt gis et positivt innhold (Fanebust, 2018:165).

I følge lovens § 4-2, 2. ledd (b) skal arbeid "tilrettelegges under hensyn til den enkelte arbeidstakers arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger". I arbeidsmiljølovens

lovforarbeid (Arbeids- og sosialdepartementet 2004-2005, s. 60) fremheves målet med "et arbeidsliv hvor flere kan bidra ut fra de ressurser de har til rådighet, og hvor flest mulig ønsker og er i stand til å bli i arbeidslivet inntil pensjonsalderen", samtidig som departementet påpeker at også virksomhetenes verdiskapning, konkurranseevne og overlevelse må tas hensyn til. Klethagen og Spjelkavik (2018) påpeker at det fortsatt har skjedd lite forskning på hvorvidt og hvordan arbeidsinkludering etter denne bestemmelsen fungerer i praksis. I en rapport fra Likestillings- og Diskrimineringsombudet (2015) fremgår at et arbeidsliv som krever stadig større kompetanse og produksjon medfører at flere personer blir utstøtt og utestengt.

I lovforarbeidet til likestillings- og diskrimineringsloven sies det at reell likhet blant annet innebærer at samfunnet organiseres og innrettes slik at alle kan delta på ulike arenaer og kan få arbeid. Herunder bør offentlige tjenester tilrettelegges på måter som sikrer at personer får nødvendig arbeidsrettet bistand ut fra sine forutsetninger som for eksempel språk, funksjonsevne og kulturell bakgrunn. (Barne-, familie-, og likestillingsdepartementet (2012-2013), s. 75-76). For en arbeidsgiver kan det bety at det tas særlige hensyn til eller settes i verk egne tiltak rettet mot enkelte ansatte, for eksempel den ansatte med nedsatt funksjonsevne (Barne-, familie-, og likestillingsdepartementet (2012-2013), s. 76). Både arbeidssøkere og arbeidstakere med funksjonsnedsettelse har rett til egnet individuell tilrettelegging (likestillings- og diskrimineringsloven § 22 første ledd). Rett til individuell tilrettelegging gjelder i ansettelsesprosessen, på arbeidsplassen og ved tildeling og gjennomføringen av arbeidsoppgavene. Formålet er å sikre at arbeidssøkere og arbeidstakere kan få eller beholde arbeid, ha tilgang til opplæring og annen kompetanseutvikling, samt utføre og ha mulighet til fremgang i arbeidet. Disse formålene skal oppfylles på lik linje med andre arbeidssøkere eller arbeidstakere (§ 22 første ledd). Arbeidsgiveren skal foreta en konkret vurdering av hvilke tiltak som er hensiktsmessig for å imøtekomme arbeidstakerens konkrete behov. Det kan dreie seg om tilrettelegging av organisatorisk art, som fordeling av arbeidsoppgaver. Et eksempel lovgiveren kommer med gjelder tilrettelegging av arbeidstid (Barne-, og likestillingsdepartement (2016-2017), s. 327). I vårt ovenfor nevnte eksempel om arbeidstakeren som på grunn av en funksjonsnedsettelse ikke rekker å være på jobb innen klokka 9, vil være et tilfelle der arbeidsgiveren har plikt til å tilrettelegge for denne organisatoriske utfordringen for arbeidssøkeren eller arbeidstakeren slik at kjernetiden ikke er til hinder for å utføre arbeidsoppgavene.

At arbeidssøkere også er omfattet av rett til individuell tilrettelegging skal sikre at behovet for tilrettelegging ikke er en god grunn for å avvise en arbeidssøker med funksjonsnedsettelse. Likevel viser statistikk at mens 74 prosent av landets befolkning i alderen 16 – 66 år totalt var i arbeid i 2015, var andelen blant personer med funksjonshemming 43 prosent (Statistisk sentralbyrå 2016).

Arbeidsgiveren er forpliktet til å foreta en vurdering av arbeidssøkeren uavhengig av om det vil kreve en viss individuell tilrettelegging hvis vedkommende blir tilsatt. Tilsvarende vil gjelde dersom en ansatt får nedsatt funksjonsevne under ansettelsesforholdet, ved at arbeidsgiver er forpliktet til å tilrettelegge arbeidsplassen slik at arbeidstakeren kan fortsette i sitt arbeid (Barne-, og likestillingsdepartementet (2016-2017), s. 327).

Arbeidsgiverens plikt til individuell tilrettelegging for arbeidssøkere og arbeidstakere er ikke ubegrenset. Plikten og retten til individuell tilrettelegging gjelder så fremt ikke tilretteleggingen innebærer en uforholdsmessig byrde for virksomheten (likestillings- og diskrimineringsloven § 22 andre ledd). Lovgiveren anser denne begrensningen av arbeidsgiverens plikt som en sikkerhetsventil. At ansettelsen av en arbeidstaker med funksjonsnedsettelser medfører økte kostnader på grunn av tilrettelegging skal altså i seg selv ikke være nok for ikke å være en reell arbeidstaker på lik linje med andre. Investeringer knyttet til tilrettelegging vil kunne være til nytte for andre i form av bedre tilgjengelighet, eksempelvis gjennom universell utforming av arbeidsplasser. Offentlige støtteordninger vil også kunne dekke deler av kostnadene (Barne-, og likestillingsdepartementet (2016-2017), s. 327).

I tillegg til denne rekken av rettslige instrumenter som har som mål og som skal bidra til et inkluderende arbeidsliv, har Arbeids- og sosialdepartementet siden 2001 inngått og fornyet intensjonsavtaler om et mer inkluderende arbeidsliv med partene i arbeidslivet (IA-avtalen). Hver avtaleperiode har hatt en gyldighet fra fire til fem år, og den någjeldende IA-avtalen, signert 18. desember 2018, gjelder for perioden 2019-2022. Partene som har inngått IA-avtalen er Arbeids- og sosialdepartementet, Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), Landsorganisasjonen (LO), Kommunenes sentralforbund (KS), Unio, Hovedorganisasjonen Virke, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Akademikerne og Staten som arbeidsgiver ved kommunal- og moderniseringsminister. Det overordnede målet for IA-samarbeidet på nasjonalt nivå er å redusere sykefraværprosenten

med 10% sammenlignet med 2018, og å redusere frafall fra arbeidslivet. (Arbeids- og sosialdepartementet 2018). **I kapittel XX kan du lese mer om IA-avtalen.**

Nav som aktør i et inkluderende arbeidsliv

Arbeidsmarkedsloven (2004) har som formål å «bidra til å oppnå et inkluderende arbeidsliv gjennom et velfungerende arbeidsmarked med høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet» (§ 1). Loven pålegger arbeidsgivere å melde inn ledige stillinger hos Nav, og til å forhåndsvarsle Nav dersom de vurderer masseoppsigelse (§§ 7 og 8). Arbeidssøkere skal registrere seg hos Nav (§ 9), og kan være aktuelle for arbeidsmarkedstiltak og ytelse i form av tiltakspenger (§§ 12 og 13).

Nav-loven (2006) omhandler ansvarsområdene til Nav som et partnerskap mellom den statlige arbeids- og velferdsetaten og kommunen, jfr. lovens § 2. Nav skal ifølge formålsbestemmelsen i Nav-loven § 1 tilrettelegge for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov. Videre skal Nav «møte det enkelte mennesket med respekt, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet» (ibid). Nav har ansvaret for «gjennomføringen av arbeidsmarkeds-, trygde- og pensjonspolitikken» og for forvaltning av arbeidsmarkedsloven (2004), folketrygdloven (1997) og sosialtjenesteloven (2009), og skal sikre den enkelte bruker rett ytelse (Nav-loven § 4-1, 1. og 2. ledd). Nav skal videre drive vederlagsfri arbeidsformidling, stimulere til arbeidsaktivitet hvor mulig, og veilede arbeidsgiver og arbeidstakere for å forebygge sykefravær og utstøting fra arbeidslivet. Nav har ansvar for å gi arbeidsfremmende bistand til de som står utenfor arbeidslivet, samt «forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet» (Nav-loven § 4-1, 3. og 4. ledd). I sum omfatter Navs ansvarsområder derfor kunnskaper både om arbeidslivet og om forhold som kan hindre eller bidra til at deres brukere kommer i arbeid eller kan bli i arbeid.

De ansvarsområder og formål som her er skissert, gjelder på tvers av de lover, målgrupper, tjenester og ytelser Nav arbeider med. Disse presenteres i neste avsnitt. Nav plikter å vurdere bistandsbehovet til alle som henvender seg til dem, og som «ønsker eller trenger» deres hjelp for å komme i arbeid (Nav-loven § 14a, 1. ledd). Noen personer kan ha behov kun for å få tilgang til Navs nettsider for ledige stillinger og jobbsøking. Dersom en persons behov krever en «mer omfattende vurdering», har han/hun krav på en arbeidsevnevurdering hvor hans/hennes muligheter for overgang til arbeid, i hvilke typer arbeid, og ut fra hvilke

bistandsbehov og bistandsformer, vurderes og fremstilles i et skriftlig vedtak. Det skal også vurderes hvorvidt og hvor mye arbeidsevnen vurderes å være nedsatt for vedkommende, noe som er relevant for personer som skal søke om ulike trygdeytelser. **Se nærmere om Navs arbeidsevnevurdering i kapittel X.**

Folketrygdloven § 1-1 og sosialtjenesteloven § 1 framviser formål om inntektssikring, bedring/utjevning av levekår, og skal fremme overgang til arbeid og egenforsørging. Disse to lovene omfatter i sum et stort antall ytelser og tjenester, og vi vil i det videre avgrense oss til å presentere de som i størst grad skal fremme formålet om arbeidsinkludering. Samtidig har Navs brukere grunnleggende rettigheter med tanke på økonomisk sikring av grunnleggende livsoppholdsutgifter.

Folketrygdlovens økonomiske ytelser som er særlig relevant for personer som skal inn i – eller tilbake til – arbeidslivet, er dagpenger under arbeidsløshet (lovens kapittel 4), sykepenger (kapittel 8), arbeidsavklaringspenger for personer som av helsemessige årsaker må prøves ut i annet arbeid (kapittel 11) og stønad til enslig mor eller far (kapittel 15). Brukere kan også få dekket utgifter til forbedring av sin arbeidsevne (kapittel 10), og personer under arbeidsavklaring kan få dekket utgifter til arbeidsrettede tiltak (kapittel 11a). Slik utgiftsdekning kan være til eksempelvis pc, transport til og fra tiltak, kurs og andre kompetansehevingstiltak.

Sosialtjenestelovens § 18 om stønad til livsopphold (omtales også som «økonomisk sosialhjelp») representerer et siste sikkerhetsnett i velferdsstaten, for å sikre grunnleggende livsoppholdsbehov for personer som ikke er i stand til å forsørge seg selv på andre måter. Personer som totalt sett har tilstrekkelige midler til å forsørge seg, men trenger bistand til eksempelvis å etablere seg på nytt etter å ha mistet arbeid eller vært ute av arbeid over lengre tid, kan få stønad etter lovens § 19. Personer som trenger økonomisk sosialhjelp, men også bistand for å bedre sin mulighet for å komme i arbeid, kan være aktuelle for kvalifiseringsprogram etter sosialtjenesteloven § 29, med tilhørende ytelse gjennom kvalifiseringsstønad (§§ 29 og 35). **Kvalifiseringsprogrammet er nærmere behandlet i kapittel X**

Nav plikter å bistå mottakere av de ulike stønadsformer til å komme i arbeid gjennom oppfølging og ulikt tiltaksarbeid, og tjenestetilbudet skal «så langt som mulig utformes i samarbeid med brukeren» (Nav-loven § 4, 2. ledd, § 15, 2. ledd). **Dette innebærer at Nav skal tilrettelegge for at tiltak og bistand skal tilpasses den enkelte bruker også gjennom hva**

brukeren selv fremfører som nødvendig og ønskelig for sine behov. Dette gjelder likevel «så langt som mulig», for Nav må også se hen til faglige vurderinger av brukerens behov, tilgang til ulike bistands- og tiltaksformer, og hvilke tiltak som anses som mest tjenlig i formålet om overgang til arbeid. Navs tiltaksarbeid omtales nærmere i bokas kapittel X. Samtidig gir lovgivningen Nav adgang til å pålegge brukere å delta i ulike aktiviteter, med formål om at slike aktiviteter skal hjelpe den enkelte å komme i, eller tilbake i, arbeid. Arbeidsledige stønadsmottakere forutsettes å være reelle arbeidssøkere, og kan pålegges å melde seg arbeidsledig i Navs systemer, og å drive aktiv arbeidssøking (folketrygdloven §§ 4-5 og 4-8). For stønadsmottakere med helserelaterte ytelser som f.eks. sykepenger eller arbeidsavklaringspenger er det en forutsetning å bli utredet og å ta imot behandling. Se nærmere redegjørelse om arbeidsavklaringspenger i bokas kapittel X.

Stønadsmottakere som anses å være i stand til å arbeide på hel- eller deltid kan dessuten pålegges å delta i arbeidsrettede aktiviteter som eksempelvis kurs og arbeidspraksis (folketrygdloven § 8-8, 2. ledd og § 11-7). For mottakere av dagpenger under arbeidsledighet, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og stønad til enslig mor eller far etter folketrygdloven er plikten til å delta i aktiviteter uavhengig av tjenestemottakerens alder. For mottakere av stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven er plikten til å delta i aktiviteter universell for mottakere som er under 30 år, mens Nav kan treffe individuelle, skjønnsmessige vedtak om slik plikt også for de som er over 30 (sosialtjenesteloven §§ 20 og 20a). Nav kan unnlate å stille aktivitetskrav ved «tungtveiende grunner», eksempelvis der brukeren har for store utfordringer og aktivitetskravet kan bli en for stor belastning for han/henne. Brudd på aktivitetskrav kan sanksjoneres gjennom reduksjon eller stans i stønad, men siden sosialtjenesteloven utgjør velferdsstatens siste sikkerhetsnett for grunnleggende livsopphold, skal brukerens behov vurderes før eventuell sanksjonering. Navs tjenester, inklusive ytelser, etter sosialtjenesteloven skal være forsvarlige, jfr lovens § 4). Aktivitetskrav etter sosialtjenesteloven § 20 skal være hensiktsmessige ut fra formålet om å bistå brukeren i overgang til arbeid (Kane, Köhler-Olsen og Reedtz 2017). Forfatterne fremhever hvordan forutsetninger for at aktivitetskrav skal fremme, og ikke hemme, unge sosialhjelpsmottakeres overgang til arbeid er at Nav identifiserer mulige risikofaktorer i målgruppen, at det er en samarbeidende relasjon mellom den unge og Nav-ansatte, og at aktivitetene er av en reelt arbeidsfremmende karakter for den enkelte.

Personer som søker og mottar veiledning, tjenester og ytelser i Nav omtales som *brukere* (Nav-loven §§ 6 og 15). Når Nav innvilger eller avslår søknader på tjenester og/eller ytelser,

eller tilbyr/pålegger arbeidsrettede aktiviteter, fatter de avgjørelser som er «bestemmende for rettigheter eller plikter» for «bestemte personer», og avgjørelsene benevnes derfor som *enkeltvedtak*, (forvaltningsloven § 2, 1. ledd (a) og (b)). Brukeren benevnes da som *part* fordi avgjørelsen retter seg mot han/henne (forvaltningsloven § 2, 1. ledd (e)). Hvilke avgjørelser og personer som skal betegnes som henholdsvis enkeltvedtak og part er viktige for å kunne fastslå hvilke saksbehandlingsregler som gjelder i den enkelte sak. Som eksempel sier forvaltningsloven § 28, 1. ledd om klageadgang at det kun er enkeltvedtak som kan påklages, og at det som hovedregel er den som er part som kan klage.

Nav er en offentlig virksomhetsom utøver offentlig myndighet gjennom å treffe avgjørelser om tjenester og ytelser, og er derfor bundet av *saksbehandlingsregler* i forvaltningsloven (§ 1). Folketrygdlovens kapittel 21, sosialtjenestelovens kapittel 5 og arbeidsmarkedslovens kapittel 6 inneholder også saksbehandlingsregler som er spesielt tilpasset disse ansvarsområdene, og disse skal gå foran de mer generelle saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven dersom de er ulike.

Nav har plikt til å gi *veiledning* både til sine brukere og til andre som henvender seg til kontoret (forvaltningsloven § 11, sosialtjenesteloven § 17), og veiledningsplikten er knyttet til å fremme formålene om overgang til arbeid og til egenforsørging. Etter sosialtjenesteloven skal veiledningen også ha som hensikt å kunne «løse eller forebygge sosiale problemer». Navs ansatte har videre taushetsplikt om sine brukeres «personlige forhold» (Nav-loven §7, sosialtjenesteloven § 41 og forvaltningsloven § 13).

Grunnloven § 98 fremholder at «Alle er like for lova», og det innebærer et *forbud mot usaklig forskjellsbehandling* mellom personer. Navs handlinger og avgjørelser må derfor være basert på lovgivning, og Navs ansatte skal fortolke og anvende lovgivningen likt for like tilfeller. Dette innebærer at kriterier for ytelser ikke skal tolkes strengere eller mildere ut fra en praksis på det enkelte Nav-kontor eller ut fra den enkelte ansattes egen vurdering av hva som synes rimelig eller rettferdig. For at brukerne skal ha tillit til at saksbehandling og avgjørelser er så objektive som mulig, må saksbehandlere *ikke være inhabile* i saken (forvaltningsloven § 6). De må altså ikke ha en forbindelse til søkeren gjennom familie, vennskap/uvennskap eller gjennom andre grunner som kan så tvil om deres objektivitet.

Navs saksbehandling skal være *grundig, målrettet og i tråd med lovgivningen*, og hver sak skal være «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes» (forvaltningsloven § 17). Ved saksbehandling av søknader og andre forhold, må Nav derfor skaffe til veie den informasjon

som er nødvendig. Dette omfatter innhenting av faktaopplysninger både *om* og *fra* brukeren angående hans/hennes situasjon, lovbestemmelser som er relevant i det enkelte saksforhold, og Navs vurderinger av hvorvidt brukerens situasjon oppfyller de krav som loven stiller for den ytelse eller tjeneste brukeren har søkt om. Tjenester etter sosialtjenesteloven skal i tillegg være forsvarlige, jfr. § 4. Det innebærer blant annet at alle Navs handlinger og avgjørelser som får betydning for brukerne må bygge på gjeldende lovgivning og tilstrekkelig kartlegging og vurdering av brukernes behov.

En bruker som har en sak til behandling hos Nav har som hovedregel krav på innsyn i alle sine saksdokumenter (forvaltningsloven § 18). Begrepet «dokument» omfatte all informasjon som ligger i en saksmappe/journal, i papirform, i datasystemer, eposter, tekstmeldinger, bilder, lydfiler og annet (Graver 2015).

Nav plikter å involvere brukeren i de ulike deler av saksbehandlingen, noe som følger av den europeiske menneskerettskonvensjon 1950 (EMK) artikkel 10 og Grunnloven § 100 om borgernes ytringsfrihet. Brukerens rett til *medvirkning* i egen saker er også nedfelt i Nav-loven § 15 og sosialtjenesteloven § 43, som sier at «tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med brukeren». Retten til deltakelse skal også sikres gjennom at Nav gir informasjon og veiledning til brukeren, tilrettelegger for at brukeren får innsyn i sine saksdokumenter, og også gis mulighet for å gi uttrykk for sine meninger. Som del av medvirkningsretten, har en bruker som er part i en pågående sak hos Nav rett til bli *representert av advokat* eller annen fullmektig (forvaltningsloven § 12).

Navs saksbehandling skal være *effektiv*, så søknader skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold» (forvaltningsloven § 11a). Enkeltvedtak som retter seg mot den enkelte bruker skal være skriftlige og begrunnede, og begrunnelsen skal vise fram det faktagrunnlaget, lovgrunnlaget og de skjønnsmessige vurderingene som saksbehandleren/ne har lagt til grunn for vedtaket (forvaltningsloven §§ 23 - 25). Angående synliggjøring av enkeltvedtaks faktagrunnlag i begrunnelser, trekker Kane (2018) linjer til tvistelovens (2005) §19-6 (5) krav til domsavsigelser om å «beskrive partenes rettslige og faktiske anførsler så langt det er nødvendig for å forklare avgjørelsen». Forfatteren hevder at et tydelig skille mellom reelle faktaopplysninger og forhåndsbestemte standardsatser i Navs begrunnelser er nødvendig for å sikre at saker blir tilstrekkelig utredet. Gjennom begrunnelsen skal mottakeren av vedtaket kunne bli i stand til å forstå vedtakets innhold og grunner, og slik få tillit til at det er basert på korrekt saksgrunnlag. Begrunnelsen kan også motivere brukeren til

å klage på vedtaket for slik å få sin søknad og Navs behandling av søknaden overprøvd, for eksempel dersom han/hun opplever at vedtaket er basert på utilstrekkelig grunnlag (Justis- og politidepartementet (1964-65), s. 77-78). Slik klagerett følger av forvaltningsloven § 28.

Oppsummering og spørsmål til refleksjon

Vi har i dette kapitlet gjennomgått ulike rettslige forhold knyttet til temaet arbeidsinkludering, herunder forbud mot diskriminering i arbeidslivet og påbud om tilrettelegging for arbeidstakere. Diskriminering i arbeidslivet innebærer at enkelte personer eller grupper av personer ikke kommer inn i arbeidslivet. Det kan enten skyldes at det finnes praksis eller regler i virksomheter som direkte ekskluderer enkelte eller som virker ekskluderende mer indirekte. Begge deler er forbudt etter likestillings- og diskrimineringsloven og etter arbeidsmiljøloven, hvor forskjellsbehandlingene mellom personer knytter seg til en av de diskrimineringsgrunnene som er nevnt i begge lover. Arbeidsgiveren må ikke nødvendigvis ha hatt som intensjon å diskriminere for at forbudet er overtrådt. Det er nok at virkningen av regler, praksis, handlinger eller unnlatelser er diskriminerende.

Forskjellsbehandling er ikke alltid diskriminering. Noen ganger er det behov for å behandle folk forskjellige for å tilrettelegge for at de blir inkludert i samfunnet, blant annet i arbeidslivet. Arbeidsgivere har derfor en nokså omfattende plikt etter likestillings- og diskrimineringsloven og arbeidsmiljøloven til å legge til rette for arbeidssøkere og arbeidstakere med ulike forutsetninger og behov.

Vi har også gjennomgått Navs ansvar for å bistå personer som står utenfor arbeidslivet grunnet arbeidsledighet, sykdom og sosiale problemer, for å kunne komme i arbeid og for å kunne bli i arbeid. Navs ansvarsområder omfatter kunnskaper både om arbeidslivet og om forhold som kan hindre eller bidra til at deres brukere kommer i arbeid eller kan bli i arbeid. De som står utenfor arbeidslivet skal få vurdert sitt bistandsbehov av Nav dersom de ønsker eller trenger hjelp for å komme i arbeid.

I tillegg har Nav ansvar for ytelser som skal sikre inntekt til de som står utenfor arbeidslivet, og også tjenester som skal fremme formålet om arbeidsinkludering. Tjenestene innebærer oppfølging av den arbeidssøkende og ulike tiltaksarbeid. Disse skal utformes i samarbeid med brukeren så langt som mulig, men det er også en rekke ganger adgang etter lovgivningen å pålegge brukeren å delta i ulike aktiviteter, med formål om at aktivitetene skal hjelpe den

enkelte å komme i eller tilbake i arbeid. Avslutningsvis har vi gjort rede for sentrale regler for hvordan Nav skal opptre i behandlingen av en sak som involverer ytelser og tjenester.

Saksbehandlingsreglene skal bidra til en best mulig opplyst sak, sikre den som saken handler om, innsyn i dokumenter knyttet til saken, og gi mulighet til å imøtegå opplysninger og klage på avgjørelser.

Spørsmål til refleksjon:

Hvordan kan ulike regler eller praksiser på arbeidsplasser medføre direkte og indirekte diskriminering?

Nav forvalter ulike ytelser og bistandsformer med formål om å støtte brukere inn i eller tilbake til arbeidslivet. Hvilke målgrupper er disse ment for, og hvilke krav stilles for at en bruker kan få innvilget sin søknad om ytelsen og bistanden?

Hva er muligheter og utfordringer knyttet til arbeidsrettede aktiviteter gitt som et tilbud fra Nav til den arbeidssøkende og gitt som et pålegg til den arbeidssøkende? Knytt argumentasjonen opp mot de relevante lovbestemmelser.

Litteraturliste

Rettskilder

Grunnloven (1814). Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814.

Arbeidsmarkedsloven (2004). Lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkedstjenester.

Arbeidsmiljøloven (2005). Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.

Folketrygdloven (1997). Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd.

Forvaltningsloven (1967). Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

Likestillings- og diskrimineringsloven (2017). Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering.

Nav-loven (2006). Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen.

Sosialtjenesteloven (2009). Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Tvisteloven (2005). Lov om mekling og rettergang i sivile tvister 17. juni 2005 nr. 90.

Internasjonale avtaler

ESP (1961, rev. 1996) Den europeiske sosialpakten. Europarådet.

ØSK (1966) FN konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

Rettsavgjørelser

Norsk Retstidende 2012 s. 424

Offentlige dokumenter

Justis- og politidepartementet (1964-65). Ot.prp. nr 38 (1964-65). Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Arbeids- og sosialdepartementet (2004-2005). Ot. prp. nr. 49 (2004-2005) Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).

Barne-, familie-, og likestillingsdepartementet (2012-2013). Prop. 88 L (2012-2013). Diskrimineringslovgivning (diskrimineringsloven om seksuell orientering, likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).

Barne- og likestillingsdepartement (2016-2017). Prop. 81 L (2016-2017). Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven).

Litteratur

Fanebust, A. (2018). *Offentlig arbeidsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.

Graver, H.P. (2015). *Alminnelig forvaltningsrett*. 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Kane, A.A. (2018). Navs begrunnelser av enkeltvedtak. *Tidsskrift for velferdsforskning* 04/2018. Oslo: Universitetsforlaget.

Kane, A.A., Köhler-Olsen, J. og Reedtz, C. (2017). Aktivisering av unge sosialhjelpsmottakere – forutsetninger for å sikre overgangen til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning* 02/2017. Oslo: Universitetsforlaget.

Klethagen, P. og Spjelkavik, Ø. (2018). *Arbeidsinkludering og mentor: Første delrapport i prosjektet "samarbeid om utvikling av inkluderingskompetanse i virksomhetene ved hjelp av "naturlig bistand" (mentor)*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Nettsider:

Arbeids- og sosialdepartementet (2018). IA-avtalen 2019-2022.

<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2018/ia-avtalen-2019-2022.pdf>

Statistisk sentralbyrå. (2016). Arbeidskraftundersøkelsen – Tilleggsundersøkelser om funksjonshemmede. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/fire-av-ti-funksjonshemmede-i-arbeid>

Store medisinske leksikon. <https://sml.snl.no>

