

Aktivitetsplikt for sosialhjelp

En kvalitativ studie om aktivitetsplikt for sosialhjelp sett i lys av ansatte i NAV

Qendresa Gjoshi



UNIVERSITETET I AGDER

Veiledere

Morten Blekesaune og Solveig Sagatun

Master i sosiologi og sosialt arbeid
Fakultet for Samfunnsvitenskap
Institutt for Sosiologi og sosialt arbeid

Universitetet i Agder, 2017

Sammendrag

Krav om aktivitet for å motta sosiale ytelser er et tema som politikerne har satt høyt på agendaen og spesielt den sittende regjeringen av Høyre og Frp. Vilkår for å motta sosialhjelp er ikke nytt i Norge. Det ble fastsatt allerede i vår første fattiglov fra 1845. Prinsippet i arbeid for hjelp har blitt videreutviklet gjennom årene. I dag er det sosialtjenesteloven i arbeids- og velferdsforvaltningen fra Desember 2009 som regulerer dette prinsippet lovmessig. Lovens hensikt er å sikre livsoppholdet til mennesker som av ulike årsaker ikke er i stand til å forsørge seg selv. Hjelp skal ikke ytes før alle andre utveier er prøvd ut. Sosialhjelp skal således være en siste utvei. Sosialhjelpen kan ses som det siste eller nederste sikkerhetsnettet i velferdsstaten. I 2015 ble sosialtjenesteloven endret slik at det som hovedregel *skal* stilles krav om aktivitet for alle som mottar økonomisk sosialhjelp. Fra januar 2017 har dette kravet blitt ytterligere innskjerpet for mottakere under 30 år.

Denne masteroppgaven har belyst to spørsmål 1) *Hvilke oppfatninger og vurderinger har sosialarbeidere om at det skal stilles strengere krav om arbeid for å motta sosialhjelp,* 2) *hvilke konsekvenser kan denne lovendringen få for tjenester og mottaker.*

For å få svar på disse spørsmålene har jeg intervjuet 11 sosialarbeidere som jobber ved to lokale NAV- kontor. Intervjuene utgjør mine data, og den empiriske analysen er delt inn etter spørsmålene ovenfor. Oppgaven omhandler unge sosialhjelpsmottakere som omfattes av innskjerpingen av aktivitetskravet fra januar 2017.

Mine data indikerer at mange sosialarbeidere er positive til målet om at flere skal komme i aktivitet. Dataene indikerer også at de har betydelig handlefrihet i hvordan de skal utføre arbeidet. Det er også mitt inntrykk at de bruker denne friheten til å forvalte sine oppgaver på forsvarlig vis. Det ser ut til at sosialarbeiderne bruker vilkåret om aktivitet med forsiktighet og at de fraviker dette vilkåret når de anser dette som nødvendig. Praktiseringen av vilkår for sosialhjelp varierer mellom kontorene som jeg har studert mellom ansatte innenfor kontorene. Under de kvalitative intervjuene med sosialarbeiderne kom det fram at de arbeider i et felt hvor de kan stille krav til brukere og sanksjonere om påbudene ikke følges.

Innskjerpingen av vilkåret for å motta sosialhjelp medfører at det settes flere og strengere krav også til de som administrerer ordningen, blant annet til saksbehandling, vedtaksskriving og oppfølging av vedtak. I tillegg innebærer det at vilkåret må finne fram til og vurdere flere hensiktsmessige tiltak og de må vurdere hvilke konsekvenser det skal ha om vilkårene ikke oppfylles. Dataene bekrefter min hypotese om at mange ansatte er positive til innskjerpingen av aktivitetskravet, men bare dersom vilkåret er hensiktsmessig for brukeren. Dette menes at det må være flere og varierende tiltak for at vilkåret rettet mot aktivitet skal virke hensiktsmessig for den enkelte bruker.

Utfordringen er at dette legges større press på sosialarbeidere som kan oppleve å være i et spenningsfelt mellom to typer lojalitet: til brukerne nedenfra og samfunnets lover og regler ovenfra (Levin 2004, Terum 2003). En annen utfordring ved å gjennomføre det innskjerpede aktivitetskravet knytter seg til mangel på egnede tilbud om aktivitet til brukerne.

Sosialarbeiderne forventer at de nå vil få tilgang til flere og mer varierte tilbud om aktivitet. Dette begrunner de med at noen mottakere har store og sammensatte problemer, og disse trenger omfattende og individuell oppfølging. Det er ønskelig hos mange sosialarbeiderne med flere tiltaksplasser for å få flere unge sosialhjelpsmottakere ut i arbeidslivet.

Informantene ønsker og håper på aktiv samarbeid med det lokale næringsliv og bedre samarbeid med arbeidsgivere, dette for å få flere arbeidsrettet aktiviteter.

Forord

Arbeidet med masteroppgaven har vært lærerik og spennende prosessen. Samtidig har det vært en forholdsvis lang og arbeidsom prosess. Jeg vil først takke mine to veiledere Morten Blekesaune og Solveig Sagatun. De har bidratt med grundige og konstruktive tilbakemeldinger underveis i skriveprosessen. Takk til Morten som har hele tiden være tilgjengelig for møter og innspill. Tusen takk for det!

Jeg vil takke mamma, pappa, søstrene mine og bror for støtte og oppmuntrende ord underveis. Jeg vil også takke medstudentene mine fra masterkullet 2016. Spesielt stor takk til min medstudent Natalia som har stilt i utfordrende perioder og som har bidratt til at studietiden i Kristiansand har vært fantastisk.

Den aller største takken går til alle deltakerne- ansatte i NAV ved begge to kontorene. Takk til alle informanter som har brukt av sin tid til å dele sine erfaringer og kunnskaper med meg. Uten dere hadde denne masteroppgaven aldri blitt skrevet. Tusen takk!

Kristiansand, juni 2017

Qendresa Gjoshi

Innholdsfortegnelse

1.0 Kapittel 1	7
1.1 Introduksjon	7
1.2 Bakgrunn for studien	10
1.3 Oppgavens struktur	11
1.4 Begrepsavklaringer	11
1.5 Tidligere forskning	12
Kapittel 2. Offentlig dokumenter	15
2.1 Arbeidslinja	15
2.2 NAV- reformen	17
2.3 Sosialtjenesteloven	19
2.4 Økonomisk sosialhjelp	21
2.5 Aktivitetsplikt	23
2.6 Internasjonalt fenomen	24
2.7 Innføring av aktivitetsplikt for sosialhjelp	25
Kapittel 3. Teoretiske perspektiver	28
3.1 Profesjoner	31
3.2 Profesjonsmakt	32
3.3 Profesjonsetikk i NAV	33
3.4 Hjelp og kontroll	34
3.5 Ansatte i NAV	36
3.6 Brukermakt	38
3.7 Brukermedvirkning	38
3.8 Teorier om bakkebyråkrater	42
Kapittel 4. Metode	45
4.1 Valg av metode	45
4.2 Utvalg	46
4.3 Rekruttering	48
4.4 Intervjuer	49
4.5 Behandling og analyse av data	51
4.5.1 <i>Etiske hensyn</i>	51
4.5.2 <i>Konfidensialitet</i>	52
4.5.3 <i>Troverdighet</i>	53
4.5.4 <i>Overførbarhet</i>	54
4.5.5 <i>Transkribering</i>	55
4.5.6 <i>Analyseprosessen</i>	56
Kapittel 5. Kravet om arbeid for sosialhjelp	59
5.1 Variasjoner i praktisering av aktivitetskrav	59
5.1.1 <i>Praktisering av aktivitetskravet</i>	60
5.2 "Å se brukerne"	63
5.3 Hvordan skal man sikre brukermedvirkning?	67
5.4 Skjønnets i sosialhjelpen	68
5.5 Ufrivillig eller frivillig brukere?	72
Kapittel 6. Mulige konsekvenser	75
6.1 Plikt eller mulighet	75

6.2 Viktig med vilkår	77
6.3 Krav til NAV- ansatte	78
6.4 utfordringer for NAV- ansatte	79
6.4.1 Makt og kontroll ved brudd på vilkår.	80
6.5 Sosialarbeiderrollen under press	83
6.5.1 Brukermedvirkning	86
6.5.2 Tidsaspekt	89
6.6.3 Forståelse av aktivitetskravet	92
6.6.1 'Å stå opp og gjøre noe'	93
6.6.4 Hensiktsmessig aktivitet	95
6.7. Arbeid er viktig	96
6.7.1 Midlertidige ansettelse	97
6.7.2 Overgang til arbeid	98
Kapittel 7. Konklusjon	101
Hovedfunn.....	101
7.0 Litteraturliste	104
Vedlegg	112
Vedlegg 1	113
Vedlegg 2	115
Vedlegg 3	117
Vedlegg 4	119
Vedlegg 5	120

1.0 Kapittel 1

1.1 Introduksjon

Allerede i 1845 da vi fikk lov om sosiale tjenester viser loven at det kan stilles krav for å motta sosialhjelp. Reglene om økonomisk stønad er en direkte videreføring av tidligere fattighjelp, forsorgshjelp og sosialhjelp. Fokuset i sosialpolitikken omkring velferdsstatens utforming, var spørsmålet om hvor grensene trekkes mellom selvforsørgelse og offentlige intervensjon, mellom eget og offentlig ansvar. Hovedprinsippet i sosialpolitikken har vært å sikre flest mulig lønnet arbeid. Så lenge en er i yrkesaktiv alder, skal man helst klare seg selv (Halvorsen, 2004, s.169). Dette kravet har blitt innskjerpet flere omganger (Kjønstad, Bernt, Kjellevoid & Hove,1994). Disse innskjerpingene har sin bakgrunn i at politikerne er bekymret at flere personer som mottar offentlig forsørgelse har økt, og da spesielt blant de unge. Politikerne ønsker at flest mulig skal være i arbeid hvis det ikke er medisinske hindringer for det. For den som over lengre tid er avhengig av sosialhjelp, er det blitt mer vanlig å kreve at de arbeider for økonomisk sosialhjelp. Dette er en internasjonal tendens på 1990-årene, og som er kjent under slagordet ”workfare no welfare” (Lødemel & Trickey, 2001). Nå har regjeringen innført aktivitetsplikt for unge mottakere av økonomisk sosialhjelp. Aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere under 30 år ble innført 1. januar i år.

Flere offentlig dokumenter (stortingsmeldinger mm) har presisert i forslag for å inkludere av personer som står uten arbeid. Stortingsmeldingen (St. meld. nr.9 (2006-2007)) *Arbeid, velferd og inkludering*, la grunnlaget for arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), som skulle tilrettelegge bedre for en mer helhetlig bistand og oppfølging av brukere og å styrke arbeidslinja. I Stortingsmeldingen (St.meld. nr. 33. (2015-2016)) *NAV i ny tid- for arbeid og aktivitet* viser det at ”det er behov for en aktiv arbeids- og velferdspolitik med sikte på at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet”. Dette følges opp i Stortingsmeldingen (St.meld.nr 35 (1994-1995) s.17) at ”arbeid har en egenverdi for den enkelte. Aktivitetsplikt for sosialhjelp er en av flere endringer som skal bidra til å nå det politiske målet- *flere i arbeid, færre på trygd.*

I 2015 vedtok Stortinget at kommunene skal stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven (Proba 2015-12). Vedtaket viser at

lovendringen ikke skal iverksettes før kommunene blir kompensert for eventuelle merutgifter. I første omgang ser departementet som mest hensiktsmessig å innføre aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere under 30 år (ibid).

Fra 1 januar 2017 ble det innført lovfestet aktivitetsplikt for alle under 30 år som mottar økonomisk sosialstønad. Lovgiver har ved lov av 24 april 2015 nr 20 endret lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18 desember 2009 nr 231 (sosialtjenesteloven) §20 a første setning, slik at NAV- kontorene ikke lenger bare *kan*, men *skal* stille vilkår om aktivitet (se vedlegg 4). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen §20 a første ledd viderefører også gjeldende for vilkårsbestemmelse og lovfester adgang til å stille vilkår for tildekning av stønad *med mindre tungtveiende grunner taler mot det*. Videre fremkommer det i loven at det kan også stilles andre vilkår for tildeling av økonomisk stønad, inkludert vilkår etter §25. I bestemmelsens tredje ledd gis hjemmel for å redusere stønaden til livsopphold helt eller delvis ved brudd på vilkår som kommunen har stilt med hjemme i §20 første ledd og § 20 a, siste ledd (Sosialtjenesteloven, 2009, Kane & Köhler-Olsen, 2015). Lov om sosiale tjenester i NAV §2 sier at alle som oppholder seg i riket har rett til å søke om sosialhjelp. Personer som ikke kan sørge for seg selv gjennom arbeid, trygd eller andre økonomiske rettigheter har rett til sosialhjelp (NAV.no).

Unge sosialhjelpsmottakere er overrepresentert i sosialhjelpsstatistikken. Dette bekymrer politikere og forvaltningen. Statsministeren Solberg hevder at det er flott tiltak og er enig i at det er nødvendig å stille strengere krav til sosialhjelpsmottakere; ”Det er viktig at ikke velferdsordningene blir en sovepute for samfunnet og for oss politikere” (Fædrelandsvennen, 19. 01).

Formålet med aktivitetsplikten er å styrke den enkeltes mulighet til å finne jobb og forsørge seg selv. Det er viktig at unge raskt får aktivitetstiltak, blir motivert og stilt krav til. Det er viktig å unngå passivitet for det kan frata dem mulighet for gjennom bistand å prøve seg ut i arbeid, skole eller aktivitet (Progba 2015-12). Forskning indikerer at vilkår om aktivitet kan ha gunstig effekt overfor unge sosialhjelpsmottakere (Thorbjørnsrud & Becken, 2013, Kane & Köhler-Olsen, 2015). Regjeringen begrunner at det er nødvendig og hensiktsmessig å innføre aktivitetsplikten for stønadmottakere under 30 år (Prop.13 L (2016-2017). Offentlig statistikk viser at det er et stort antall personer i Norge som lever av offentlig forsørgelse.

Derfor har det gjennom flere år vært mer fokus på hvilken plikter som kan knyttes til mottak av offentlig forsørgelse.

Data fra statistisk sentralbyrå viser at det var 127 000 som mottok sosialhjelp i 2015, hvorav 47 000 var under 30 år. Unge sosialhjelpsmottakere er en utsatt gruppe i samfunnet fordi de er mange grupper og utgjør en økonomisk belastning for kommunale budsjetter (Bråten, Hyggen, Lien & Nielsen, 2016). Langtidsmottakere av sosialhjelp er en marginal gruppe hvorav de ofte er uten arbeid og de har få trygderettigheter (St.meld.nr 9 (2006-2007) s.218). Sosialhjelp er en midlertidig og behovsprøvd ytelse (Kjønstad & Syse, 2005, s. 359) og mottakerne kan derfor hevdes å være i en mer sårbar situasjon enn trygdemottakere. Forskning viser at de som ikke jobber lenge på sikt medfører risiko for varig ut av arbeidslivet. Det har lenge vært frykt for at en velferdsstat med sjenerøse trygdeordninger over tid vil undergrave arbeidsmoralen hos folk, at stadig flere vil foretrekke å leve på trygd (Halvorsen, 2011). Det er derfor nødvendig med kommunenes iverksetting av vilkåret for unge sosialhjelpsmottakere.

På nyåret 2017 la Fremskrittspartiet ut et bilde på Facebook av en dresskledd ung mann, sovende på en sofa med en halvspist hamburger med underteksten ”Krav til unge på NAV” (Jf Vedlegg 5). Bildet skapte sterke reaksjoner, hvorav en ung bruker svarer med ”Nei, Frp. Jeg er ikke lat”. Noen politikere er kritiske til NAV og mottakere av sosialhjelp. Ti år etter NAV reformen ser statsministeren Solberg at NAV reformen ikke har vært vellykket, og fortsatt er det avgjørende videreutvikle NAV for å nå målene om flere i arbeid og færre på trygd.

Kritikken rettes mot politikere, NAVs ledelse og mot NAV generelt. Det har også vært rettet mot ledelse, styringssystemer og arbeidsformer. Deler av kritikken rettes mot ansatte i NAV. Det er viktig å presisere at dagens hjelpeapparat er politisk vedtatt og politisk villet. Det er Stortinget som vedtar lover. Men ytterst i den styringskjeden står ansatte som møter mottakere ansikt til ansikt. På dette laveste nivå skal de vedtatte lover utøves i praksis. Ansatte i NAV med på skjønnsmessig grunnlag bestemmer hvem som skal få sosialhjelp, hvilken levestandard hjelpen skal bidra til å sikre (Terum 2003). I tillegg skal de sammen med mottaker av sosialhjelp bestemme utformingen av vilkåret.

Ansatte i NAV skal på den ene siden følge lovens krav om at brukerne skal motiveres og hjelpes til å gå inn i arbeidslivet, og på den andre siden skal de ivareta brukerens ønsker og ideer om sine liv og gi god oppfølging. Skjerping av aktivitetskravet medfører at lokale kontorer og ansatte i NAV står overfor store utfordringer. På denne bakgrunn ønsker jeg å undersøke om ansatte mener å befinne seg i et krysspess mellom lojalitet til det overordnende regler og samtidig ivareta brukernes rett til å bestemme over eget liv. Dette kan bety at ansatte står i et krysspess mellom samfunnets krav og fagetiske hensyn når de skal bistå brukere uten arbeid.

1.2 Bakgrunn for studien

Mitt utgangspunkt er en interesse for NAV- ansattes oppfatninger og vurderinger, samt deres meninger rundt det at ansatte må stille strengere krav til sosialhjelpsmottakere. Jeg ønsker å få innsikt i hvordan ansatte i NAV praktiserer aktivitetsplikten, og forstå deres praksis sett med deres egne øyne. I undersøkelsen var det ønskelig å forstå hvordan NAV- ansatte følger lovens krav om at brukere skal motiveres og hjelpes til å gå inn i arbeidslivet så raskt som mulig.

Intervjuene ble gjennomført før aktivitetskravet ble lovfestet, slik at det var ønskelig å se på hvilke utfordringer ansatte forutså å kunne komme som følge av innskjerpingen av aktivitetskravet for unge mottakere. Først og fremst skapte det nysgjerrighet hos meg om å finne ut av hvordan NAV- kontorene tilrettelegger for arbeidsrettede aktiviteter for mottakere av økonomisk sosialhjelp med krav om aktiviteter etter § 20 a i lov om sosiale tjenester i arbeids og velferdsforvaltningen.

Det finnes mye forskning om brukere av sosialhjelp, men det finnes mindre forskning om hvordan ansatte forholder seg til krav og forventninger ovenfra og nedenfra. Media og forskning viser at brukernes blandende følelser angående aktivitetskravet. Noen er fornøyd med at de blir stilt krav til dem, mens andre er misfornøyd med dette. Vi hører sjelden hva ansatte i NAV mener om aktivitetskravet.

For å undersøke dette har jeg valgt å benytte av dybdeintervjuer. Derfor har jeg både intervjuet veiledere, økonomisk saksbehandlere og avdelingsledere for å få en bredere variasjon.

Oppgavens to problemstillinger

1. Hvilke oppfatninger og vurderinger har sosialarbeidere om at det skal stilles strengere krav om arbeid for å motta sosialhjelp?
2. Hvilke konsekvenser kan denne lovendringen få for tjenester og mottakere?

1.3 Oppgavens struktur

Kapittel 2 presenterer arbeidslinjen i sosialpolitikk og gir en fremstilling av praktisering av vilkår for sosialhjelp. Jeg vil gi en kort historisk gjennomgang som viser arbeidsplikten plass i ulike velferdspolitiske faser. Kapittel 3 presenterer teorier om bakkebyråkratier, sosialarbeiderrollen, makt, brukermedvirkning, profesjonsmakt samt om etiske posisjoner og profesjonsetikk. Kapittel 4 presenteres for data og metodiske valg. Det drøfter undersøkelsens validitet og reliabilitet, samt etiske utfordringer. Kapittel 5 presenterer ansattes oppfatninger om at det skal stilles strengere krav om arbeid for sosialhjelp. Kapittel 6 drøftes mulige konsekvenser av lovendringen. I kapittel 7 oppsummeres funnene fra studiet.

1.4 Begrepsavklaringer

Begrepet ”bruker” benyttes om alle som mottar tjenester fra NAV. ”Sosialhjelpsmottakere” anvendes om personer som mottar økonomisk sosialhjelp gjennom NAV. I offentlig sektor hører brukerbegrepet inn i en forståelsesramme hvor offentlige organers sentrale oppgaver er å produsere tjenester som brukerne vil ha (Rønning & Solheim 1998). I denne oppgaven er en bruker en person som søker økonomisk sosialhjelp fra NAV som er mellom 17-30 år.

Når det gjelder ansatte i NAV som jeg har intervjuet, benytter jeg vekselvis betegnelsene ’ansatte’, ’veileder’, eller ’sosialarbeider’. Tradisjonelt har ansatte med sosialfaglig bakgrunn, i den tidligere kommunale sosialtjenesten, blitt omtalt som sosialarbeidere. Sosialarbeider er en fellesbetegnelse på personer med ulik utdanningsbakgrunn som arbeider innen offentlig sosial hjelpevirksomhet (Store norske leksikon¹). Fordi NAV- kontorene er

¹ <https://snl.no/sosialarbeider>

preget av flerfaglighet og har ansatte med ulike fagtradisjoner og yrkesbakgrunn, velger jeg å veksle mellom begrepene NAV-ansatt, veileder og sosialarbeider. En ungdomskonsulent og en spesialkonsulent som også er intervjuet har jeg valgt å kalle veiledere. I oppgaven omtaler disse grupper for bakkebyråkrater.

1.5 Tidligere forskning

Det finnes flere undersøkelser og forskning om aktivitetsplikt for sosialhjelp og vilkår for sosialhjelp, både i Norge og internasjonalt. Her vil jeg gi en kort oversikt over hovedtemaet i de studiene som var nevnt om ”aktivitet for sosialhjelp” og som er sentral for oppgavens problemstilling. Jeg kommer tilbake til slike undersøkelser der de er relevante å diskutere i lys av min egen studie.

Antallet sosialhjelpsmottakere ble mer enn fordoblet på 1980-tallet og fortsatte å økte mot 1990-tallet (Eriksen 1994, Brevik 1995). Langtidsmottakere av sosialhjelp ble studert i flere av undersøkelser av Seim og Hjemdal (1992) og Solheim (1995). En undersøkelse (Hove 1992) viser at levekårene hos sosialhjelpsmottakerne ble dårligere med økende lengde på klientkarriere.

Lødemel (1997) var en av de første som studerte vilkår om arbeid for sosialhjelp som ble innført som en del av sosiallovgivningen fra 1. januar 1993. Endringene medførte at mottagere av sosialhjelp kan avkreves arbeid som gjenytelse økonomisk hjelp. Han undersøkte hvordan kommunene praktiserte arbeidsplikten. Vilkåret ble gjennomført i forskning som avtaler mellom sosialkontor og mottakere. Da Lødemel gjennomførte studien, hadde det gått et år siden Trondheim kommune iverksatte vilkår for å motta sosialhjelp. Omtrent 34 prosent av sosialkontorene hadde benyttet seg av denne utvidelsen av sosialtjenestelovens vilkårsparagraf og avkrevd arbeid som motytelse for økonomisk stønad.

Lødemel (1997) undersøkte også bruken av sanksjoner. Sanksjoner er praktisert og omtrent 50 prosent av ansatte hadde gitt advarsel og eller redusert stønaden hvis vedkommende nekter å etterfølge et vedtak.

Vik- Mo & Nervik (1999) studerte kommunenes iverksetting av arbeidsvilkåret for økonomisk sosialhjelp. Funnene indikerer at arbeid for sosialhjelp er et vanlig virkemiddel, 55

prosent av kommunene oppgir at noe eller alle tiltaksplassene er et ledd i praktiseringen av vilkåret. En fjerdedel av kommunene praktiserte om arbeid for sosialhjelp. Også denne studien viser at kommunene bruker sanksjoner. To tredjedeler av sosialkontorene hadde brukt sanksjonsmuligheten. Vik-Mo og Nervik hevder at vilkåret brukes for å disiplinere brukere man anser som ”uverdige trengende”. Mange klienter valgte å delta i arbeidstiltak når de ble truet med bortfall av stønad.

Flere studier viser at sosialhjelpsmottakere kan føle seg maktesløse. To undersøkelser viser hvordan sosialhjelpsmottakere føler seg usynlige og kontrollert av ansatte. Den ene er Marthinsen og Moe (1999) studie av ”Langtidsbrukere av sosialhjelp ved Byåsen sosialtjeneste”, viser at langtidsmottakere kan få status som ”usynlige” klienter og at deres behov ikke ble sett. Chudasama (2005), viser at sosialhjelpsmottakere kan appellere sosialkontorene som en ren kontroll- og utbetalingsinstans i situasjoner de selv ønsket gode råd, veiledning og motivasjon, samt oppfølging og meningsfulle aktiviteter. Disse kvalitative studiene viser at brukere kan føle seg maktesløse i møte med veileder eller saksbehandler.

Forskning indikerer at tiltak som arbeidstrening i bedrifter eller behandlingstilbud kan virke effektive for å få langvarige sosialhjelpsmottakere i arbeid (Johannessen & Lødemel, 2005). En undersøkelse (Brandzæg et al., 2006) viser at en grunn til at kommunene ikke har praktisert muligheten for å stille krav om arbeid for sosialhjelp er at de mangler arbeidstiltak.

Forskning viser at arbeidsrettede tiltak for unge sosialhjelpsmottakere kan ha god effekt for overgang til arbeid, men at denne effekten synker med økende alder (Andersen, 2013). Dette viser både en rapport om tiltaket Ny sjanse (Proba, 2012-07) og forskning som Frischsenteret (Hernæs, Markussen & Røed, 2015) som laget en analyse av virkningene av vilkår for sosialhjelpsmottakere. Begge studiene viser at når kommunene tok i bruk vilkår om aktivitet førte det til redusert mottak av sosialhjelp, samt økt fullføring av videregående skole. Begge undersøkelser viser at arbeidsrettet vilkår virker som et positivt middel for å få sosialhjelpsmottakere ut i arbeid.

En sentral teoretiskdiskusjon i forhold til den oppgavens problemstilling, er teorier om bakkebyråkrater. Lipsky (1980) utviklet bakkebyråkratibegrepet. Han mente at mye av velferdspolitikken i praksis utformes i ansikt til ansikt relasjonene. Teori om makt er sentral fra flere studier. Mange velferdsforskere har studerte makt i relasjon mellom bakkebyråkrater

og brukere, blant annet Mik- Meyer & Villadsen (2007) og Lipksy (1980). Disse studiene viser at relasjonene mellom velferdsbyråkratiet og brukerne avspeiler et asymmetrisk maktforhold der brukeren er det svakeste part.

Engelsk språklig litteratur brukes betegnelsen ”workfare” for det vi mener med ”arbeid for sosialhjelp”. Lødemel & Trickey (2001) definerer workfare som programmer som innebærer at mottakeren må arbeide som motytelse for sosialhjelp. I studien kommer det frem at arbeidsmarkedspolitikken har vært konsentrert om bruken av finansielle sanksjoner for å motivere personer som står utenfor arbeidslivet.

Empirisk forskning indikerer at workfare kan ha virkning om at arbeid skal være en offentlig forpliktelse, spesielt i USA. Mead (1997) viser at ved å stille krav har antall sosialhjelpsmottakere i Wisconsin gått betydelig ned. Og av de som fortsatt mottok sosialhjelp ble det krevd arbeid som en motytelse. At staten skal sikre borgerne inntekt kan medføre at staten også kan kreve om vilkår. Slike krav kan forstås som paternalisme, der offentlige institusjoner kan påvirke atferden og for å sikre at enkelte gjør det som er til deres eget beste.

I praksis innebærer det at staten stiller ikke bare høyere krav til mottakere av sosialhjelp, men de skal også tilby veiledning og tett oppfølging. Han ser det som nødvendig at bakkebyråkratene driver streng oppfølging, og at det virker motiverende for bruker. Dette er hjelp kombinert med krav. Han hevder at de fattige vil arbeide, men at det er sprik mellom intensjoner og atferd, som kun kan løses ved tvang (Mead 1997). Mead bruker også begrepet ”piskan”, som Lødemel , og mener at tvang er den riktige løsningen for å endre atferden til de fattige. Det eneste moralsk riktige sier Mead, er at arbeidsføre jobber og forsørger seg selv. Mead sier at de fattige vil endre atferd ved hjelp av insentiver, og bare ved bruk av tvang vil de fattige endre atferd.

I følge Mead (1997) er arbeid den riktige og viktigste kilden til personlig identitet og mening. Han forteller hvor viktig arbeid er gjennom å vise at arbeid er essensielt for å være en god velfungerende borger. Kun de som jobber har et moralsk ståsted til å kunne kreve rettigheter, mener Mead. Når man har forventninger til personer som står utenfor arbeidslivet, vil det virke motiverende.

Kapittel 2. Offentlig dokumenter

Jeg vil i dette kapitlet gi en kort historisk gjennomgang som viser arbeidsplikstens plass i ulike velferdspolitiske faser. Historikken gir en oversikt over sosialpolitisk utvikling i Norge og bakgrunnsforståelse for dagens arbeidspliktordning. Jeg vil også gi en generell beskrivelse av økonomisk sosialhjelp i forhold til lovverket, samt gi en oversikt over endringer som har skjedd i sosialtjenesteloven.

2.1 Arbeidslinja

Arbeidslinja har røtter til Arbeiderpartiets økonomiske politikk på 1930- tallet da økonomisk vekst skulle sørge for at det ble ressurser til å utvikle et omfattende system av sosiale ytelser. Massearbeidsløshet førte til en politisk nyorientering i synet på det offentlige engasjement i økonomien (Halvorsen, 2010). Utviklingen av den norske såkalte arbeidslinja er utformet i fire faser. Først og fremst ble arbeid en sentral kulturell verdi. Synes på arbeid hos den kristne kulturen førte til endring, arbeid ble ikke lenger sett på som en forbannelse, men også som en plikt. Gjennom arbeid ble man velsignet av gud (Svendsen, 2011). I andre fasen ble forholdet mellom sosiale ytelser og arbeidsmotivasjon et sentralt tema. Fattighjelpen skulle være mindre attraktiv enn de lavere klassers arbeid. Vi gjenfinner også denne varianten i dagens arbeidslinje; det skal alltid være mer attraktivt å arbeide fremfor å motta stønad. I tredje fase ble det innledet det nye økonomiske og politiske linje på 1930- tallet (Stjernø & Øverbye , 2012). På grunn av dårligere økonomi og høy arbeidsledighet på 1930-tallet var det viktig at befolkningen var sysselsatte. I slutten av 1930 årene ble grunnlaget lagt for store deler av etterkrigstiden sosialpolitikk. Økonomer hevdet at den eneste veien ut av krisen var troen på økonomisk vekst og blikket ble rettet mot planøkonomien. I 1933 kom ”En norsk 3-årsplan” der målet var ”Hele folket i arbeid,” og en sosialpolitikk som ikke bare fordelte overskuddet av veksten, men selv bidro til å skape den (Seip,1994, Furre,1992).

Retten til arbeid ble fastslått i partienes fellesprogram i 1945 med formulering ”alle arbeidsføre skal ha rett og plikt til arbeid”. Politikken var basert på at folk flest ville være i arbeid og at arbeidsløsheten skyldtes mangel på muligheter, ikke mangel på vilje. I 1977 mente regjeringen at de som ønsket å jobbe hadde krav på arbeid. Det var et offentlig ansvar å gi folk mulighet for arbeid. I grunnloven §110, står det ”Det paaligger Statens Myndigheder at

lægge forholdene til Rette for at enhver arbredsdygtigt Menneske kan skaffe sig Udkomme ved sit Arbeide” (Hatland, 2011, s.113).

Et dårlig norsk økonomi førte til at utbyggingen av trygdesystemet ble redusert. Velferdskrisen på den tiden førte til uroligheter i arbeidslivet og mange ble stående uten arbeid. Full sysselsetting var en forutsetning for vekst- og utjæmningspolitikken. Full sysselsetting ble også sett på som en betingelse for å bygge opp den nye velferdsstaten. Veien til økt velferd skulle gå gjennom produktivt arbeid. Alle som var i stand til å arbeide skulle delta i produktiv virksomhet. Ambisjonene hos politikere var en økt sysselsetting og at det skulle legge til rette for at flere skulle forsørge seg selv gjennom inntektsgivende arbeid (Stjernø & Øverbye, 2012).

Den siste fasen ble innledet på 1990- tallet da Arbeiderparti- regjeringa begynte å fokusere på kobling mellom rettigheter og plikter for brukere. (Stjernø & Øverbye, 2012, s.19). Det innebærer at passive ordninger skulle avløses av aktiviserende ordninger. Et stort innslag av arbeidsmarkedstiltak relativ til utbetaling til arbeidsløse arbeidssøkere har vært ansett som riktig virkemiddel til å hindre passivitet og utstøtning. Arbeidslinja skal bidra til at mottakere av offentlige ytelser blir stadig mer forpliktet til å delta i arbeidsrettede tiltak, blant annet ved at det stilles vilkår for sosialhjelp. Denne trenden har økt i tråd i Europa, med et skifte fra en ”passiv” til en ”aktiv” arbeidsmarkedspolitikk (Røysum, 2012, s.25, Caswell & Innjord, 2011).

Begrepet arbeidslinja i norsk velferdspolitikk fikk en sentral plass på 1990-tallet på grunn av at de offentlige utgiftene til trygder hadde økt, og det var en bekymring for at mange ble ekskludert fra arbeidsmarkedet. 1900-tallet ble preget av omstillinger i arbeidslivet, med høy arbeidsløshet og samtidig økte antallet sosialhjelpsmottakere. Det ble et fokusskifte i velferdspolitikken; *arbeid skulle nå være naturlig førstevalget for personer i yrkesaktiv alder*. I 1991 fikk kommunene adgang til å kreve at sosialhjelpsmottakere skulle arbeide for sosialhjelp. Som følge av arbeidslinja ble det på 1900 og 2000-tallet foretatt en rekke endringer i trygdesystemet. Det førte til at det ble satt i verk nye innstramminger i ytelser blant annet for eldre, uføre og arbeidsløse (Wahl, 2011).

Det moderne arbeidslinja ble formulert i Attføringsmeldingen i 1992 (St.meld. nr. 39 (1991-1992)) og Stortingsmelding i 1995 (St. meld. nr. 35 (1994-1995)). I Velferdsmeldingen står

det at ”formålet med arbeidslinja er at flere skal bli integrert i arbeidslivet ved at velferdsordningene utformes slik at de stimulerer folk til å ta arbeid fremfor å motta dagpenger, sosialhjelp eller andre ytelser”. Det innebærer at tildelingsreglene skal være stramme slik at det ikke må være mer attraktivt å gå på sosialhjelp enn å ha lønnet arbeid. Den som kan og vil arbeide, skal bruke sine evner til det i høyest mulig grad.

Arbeidslinja kan sees i lys av en innstramming i velferdspolitikken, hvor det skulle legges til rette for hjelp til selvhjelp. Det er nødvendig at flest mulig arbeider og betaler skatt, og få personer lever av velferdsytelser. Derfor legges det vekt på å skape ordninger som ikke fører til at folk lar være å arbeide. Ansvar et skulle ligge hos den enkelte for å sørge for seg selv og kommunen kunne stille krav om arbeid for sosialhjelp. Velferdsytelsene skal utformes slik at de stimulerer folk til å arbeide framfor å leve på trygd eller sosialhjelp (Rugkåsa, 2016, s.152). Den enkelte skal motiveres til å legge til rette for selvhjelp, slik at den enkelte kan bli selvforsørget.

Arbeidslinjas ambisjon er ”arbeid til alle” og at færre skal leve på ”passiv” stønad. Det innebærer at de som søker om stønad, må utføre en eller flere aktiviteter. Ett virkemiddel i arbeidslinja er økt bruk av aktive vilkår. For å få rett til en stønad har man nå plikt til å delta i ulike typer aktiveringstiltak. Arbeidslinja kan kobles mot borgernes rettigheter og plikter i velferdspolitikken (Halvorsen, Stjernø & Øverbye, 2013). Arbeidslinja dreier seg om at den enkelte har plikt til å forsørge seg selv og bidra til verdiskapning i samfunnet (Andreassen og Fossetøl, 2011).

2.2 NAV- reformen

Våren 2005 vedtok Stortinget å etablere en ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). Før etableringen av NAV besto velferdsforvaltningen i den kommunale sosialtjenesten og de to statlige etatene som var trygdeetaten og Aetat. Arbeids- og velferdsforvaltningen, også kalt NAV, ble etablert 1.juli 2006 (Andreassen & Fossetøl, 2011). NAV ble opprettet med hjemmel i arbeids og velferdsforvaltningsloven (Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, 2006). Reformen førte til en sammenslåing av arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og deler av den kommunale sosialtjenesten. En begrunnelse for opprettelse av den nye etaten var at man ønsket en ”mer brukervennlig, samordnet og effektiv velferdsforvaltning” (Ot.prp.nr 47 (2005-2006), s.5).

Den nye etaten skulle forhindre at brukerne ble flyttet frem og tilbake mellom de tre etatene. Denne problematikken har blitt kalt ”kasteball problematikk” (Rytter, 2008, s. 29). Det kom tydelig frem når brukere hadde krav på hjelp fra flere tjenester samtidig. Ansvaret til de ulike etatene var ikke tydelig klarlagt noe som førte til at brukerne ble sendt fra den ene etaten til den andre, uten å få et godt og helhetlig tilbud fra etatene. En oppsplittet forvaltning førte til at mange brukere ble for lenge gående på passive stønader før de fikk aktiv hjelp. En fells etat kunne være et egnet svar på denne utfordringen. Hensikten med den lokale integreringen var å få til en forbedret samordning mellom forvaltningsområdene. Det var viktig at brukerne hadde kun ett kontor og en dør og forholde seg til. I NAV- kontorene skal brukerne møte en helhetlig førstelinjetjeneste (Nyseter, 2015). I tillegg skulle forvaltningen være faglig, kvalifisert bistand framfor byråkratiske regelforvalter. Hensikten var at flere i arbeid og aktiv virksomhet og færre på trygd og sosialhjelp. Med andre ord skulle arbeidslinja settes ut i praksis. Det som skulle prege NAV var arbeidslinja.

Politikerne hadde forsøkt å få til et samarbeid mellom de tre etatene, og et tverretatlig samarbeid som skulle vise seg og ikke fungere godt. Løsningen ble derfor en samordning av tjenestene gjennom en felles dør for brukerne. I følge St. Prp. 46. (2004-2005) er hovedmålet med den organisatoriske samordningen av a-etat, trygdeetat og den kommunale sosialtjenesten å gi kraft til arbeid med å få flere personer i arbeid, bygge opp under arbeidet med et inkluderende arbeidsliv og ha fokus på hver enkelt bruker med sine individuelle og unike muligheter (Nyseter, 2015).

Den politiske orienteringen i NAV er at man skal aktivere de som kan aktiveres. Oppfølging av brukere er viktig, herunder at individuelle behov skal være kartlagt. Reformens hovedmål var å få flere i arbeid og færre på stønad, og et velfungerende arbeidsmarked, at det skal bli enklere for brukerne og at tjenesten skal bli tilpasset brukernes behov (Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen). NAV er et system som skal bidra til *trygghet* og *inkludering* i det norske arbeidsliv. NAV- reformen må sees i lys av arbeidslinja: flere i arbeid, færre på trygd. At NAV er et resultat av en økt satsing på *arbeidslinja*, gjenspeiles i Arbeid og velferdsloven (NAV-loven) §1 siste ledd:

”Arbeid- og velferdsforvaltningen skal møte den enkelte menneske med respekt, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet”.

2.3 Sosialtjenesteloven

Det er naturlig å starte med fattigloven av 1845 når vi skal se på den historiske utviklingen til sosialtjenesteloven. På grunn av mye fattigdom i samfunnet fikk vi vår første fattiglov i 1845. Den alminnelig oppfatning var at den fattige selv var årsaken til sin fattigdom. Det var de fattige syke, gamle, vanføre, vanvittige og foreldreløse barn som fikk hjelp under denne loven fordi de ikke var i stand til å arbeide. Den fattige hadde lav arbeidsmoral og dette var årsaken til deres fattigdom. Derfor fikk ikke de fattige arbeidsføre hjelp under fattigloven av 1984, men måtte arbeide på arbeidshus i stedet. Her skulle de fattige få styrket sin arbeidsmoral. Man skilte mellom ”verdige” og uverdige” trengende, der årsaken til den enkeltes fattigdom var avgjørende for om man fikk hjelp eller ikke. De friske og arbeidsføre var de uverdige trengende som ikke skulle hjelpes, de som hadde brutt med arbeidsmoralen. De ”verdige trengende” var de som hadde sykdom, var for gamle og heller ikke hadde familie som kunne ta seg av dem. Denne gruppen fikk en sikring mot sult og nød. De uverdige skulle få lavere ytelser og underlegges strengere kontroll enn de verdige trengende (Halvorsen mfl, 1986, Weihe, 2004).

Som tidligere nevnt, gikk de politiske partiene i 1945 i sitt fellesprogram inn for å utvikle sosiallovgivningen slik at fattigloven ble overflødig (Halvorsen, 2010 s.65). Den 26. September 1980 ble det bestemt en ny samlet sosiallov. Bakgrunnen for en ny lov var at de sosiale tjenestene var spredt på flere forskjellige lover som var gamle og uoversiktlige, og man ønsket derfor en ny samlet sosiallov. Denne lovgivningen har videreutviklet seg gjennom årene, og i dag er det sosialtjenesteloven 18 desember 2009 som gjelder.

Lovgrunnlaget for den kommunale sosialtjenesten er først og fremst hjemlet i lov om sosiale tjenester (1991). Loven er utformet i samsvar med prinsippet om at kommunene selv skal finne fram til en hensiktsmessig organisering av virksomheten (Halvorsen, 2005). I forbindelse med NAV- reformen har sosialtjenesten vært igjennom større eller mindre endringer. Loven trådte i kraft 1. januar 2010, loven er i hovedsak en videreføring av kapittel 5 og kapittel 5A, samt enkeltbestemmelser i lov om sosiale tjenester fra 1991. Før sosialtjenesteloven var sosialhjelpen regulert i lov om sosial omsorg fra 1964, forsorgsloven av 1948 og fattigloven fra 1900 (Halvorsen, Bakken & Fugelli, 1993, s.150).

Sosialtjenesteloven er utformet med sikte på å ivareta trygghet og omsorg og sosial rehabilitering. Lovens skal (§1)”fremme økonomisk og sosial trygghet”, bedre ”levekårerne

for svaktstilte” og ”forebygge sosiale problemer”. Lovens hensikt er å gi mulighet for folk flest til å komme i arbeid og beholde jobben som er det viktigste grunnlaget for å leve og bo selvstendig (Sosialtjenesteloven, 2009).

Lov om sosiale tjenester 18 desember 2010 gir befolkningen muligheter til å få behandling, tjenester og økonomiske ytelser fra det offentlige. Sosialhjelpen er et kommunalt ansvar, der nivå og omfang av hjelpen påvirkes av den kommunale økonomiske situasjonen. Retten til hjelp har en søker som er uten egne midler og ikke får dekket sine behov gjennom andre offentlige stønadsordninger eller lønnsinntekt. Disse mulighetene kan være gjennom arbeid, trygdeytelser, formue eller sosial trygghet. Lovens formål er å fremme overgang til arbeid og å bidra til likestilling og likeverd. Tjenestene skal være lett tilgjengelige og like for alle uavhengig av kjønn, alder, status, boligforhold eller andre individuelle forhold (Kjellevold 2012). Sosialtjenesteloven jf §2, gjelder for alle som har lovlig opphold i Norge og nødvendig livsopphold er en rettighet norske borgere har.

På den ene siden skal sosialtjenesteloven fremme trygghet og omsorg og på den andre siden skal mottakeren bli selvhjulpent (Lødemel, 1997). Sosialtjenesten skal fungere som et sikkerhetsnett og skal dekke de restgrupper i befolkningen som faller utenfor det øvrige trygdesystemet. Formålsbestemmelser gir uttrykk for at loven skal understøtte de overordnede målene om å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, tilpasse forvaltningen til brukernes behov og skape en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning (Ot.prp.nr 47 (2005-2005) s.6). Andre viktige virkemidler i sosialtjenesten i kommunene er råd og veiledning til å løse eller forebygge sosiale problemer. Sosialtjenesteloven skal ikke bare sikre den enkelte økonomisk trygghet, men har også ansvar for tilrettelegging om spesielle behov skulle oppstå ved for eksempel sykdom, alder eller funksjonshemming. Det kommer også frem i sosialtjenesteloven at de som ikke oppfyller kravene i §18 vil alltid vurderes opp mot §19 (Kjellevold, 2012).

Kjønstad (2009, s. 257) skiller mellom tre hovedgrupper som mottar ytelser etter loven om sosiale tjenester:

Sosialtjenesten har adgang til å yte sosialhjelp til (1) de som faller utenfor de forskjellige trygdeytelsene og (2) til de som har rett til trygd, men trenger supplerende hjelp fra sosialtjenesten og (3) og de som har så lave arbeidsinntekter og høye bortgifter at de trenger økonomisk stønad i tillegg til inntekten.

Fra slutten av 60- årene og fram til slutten av 80 årene var det mange som i den sosialpolitiske debatten mente at rettigheter og rettsikkerhet for sosialhjelpsmottakere måtte styrkes (NOU 1972:30, NOU, 1985:18). Det var først med sosialomsorgsloven av 1964 at sosialhjelpen fikk et rettighetspreg. Det var adgang til å fastsette vilkår eller loven §3. Debatten har de senere årene utviklet seg mer om økt fokusering på det å stille krav til sosialhjelpsmottakere. At det ble langt mer vekt på rettsikkerhet og trygghet kan ha sammenheng med at det på internasjonalt plan ble et sterkere fokus på menneskerettigheter. I FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter slås det fast at alle har rett til tilfredsstillende levestandard og trygghet (St.meld.nr. 21 (1999-200)). Sosialtjenesten skal søke å styrke den enkeltes muligheter til å styre sitt eget liv og kunne være økonomisk selvstendig.

2.4 Økonomisk sosialhjelp

Ansvar for de fattige, de som ikke kunne ta vare på seg selv, lå fra gammelt av hos slekten. Reglene for sosialhjelp er en videreføring av tidligere fattighjelp og forsorgshjelp. Opprinnelig var det kommunen spesielt bykommunene som tok seg av de fattige, regulert i fattigloven i 1845. Fra 1100- tallet ble hjelp fra lokalsamfunnet fastslått i Frostatingsloven. Når det gjelder forsørgingsansvaret for syke, uføre, arbeidsløse, gamle og andre som ikke var i stand til å skaffe seg egen arbeidsinntekt til å dekke utgifter til livsopphold, har det statlige trygdesystemet og den kommunale økonomiske sosialhjelpen helt overtatt (Kjellebold, 1994).

Reglene om økonomisk stønad, kvalifiseringsstønad, midlertid botilbud og individuell plan ble ved lov 18 desember 2009 nr 131 om sosiale tjenester i NAV flyttet fra sosialtjenesteloven av 1991 til den nye loven av 2009. Økonomisk sosialhjelp er i dag hjemlet i Lov om sosiale tjenester i NAV Kapittel 4 (Lov om sosialtjenester (sotjl), 2009). Sosialhjelp er velferdsstatens nederste sikkerhetsnett som garanterer trygghet og rehabilitering for den som ikke selv er i stand til å sørge for en tilfredsstillende levestandard.

Med sosialhjelp menes den økonomiske stønad til livsopphold som lov om sosiale tjenester i NAV §18 gir rett til for den som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende andre økonomiske rettigheter (Nav.no). Tildeling av økonomisk sosialhjelp er en subsidær og behovsprøvd ytelse. Det betyr at inntektsmuligheter fra andre kilder først skal utnyttes. Når alle muligheter er utnyttet har den som ikke kan sørge for sitt livsopphold,

rettskrav på økonomisk sosialhjelp. Når vedkommende ikke har tilstrekkelige midler til dekning av utgifter til et forsvarlig livsopphold, har kommunen en plikt til å yte hjelp. Etter sotjl. § 18 andre ledd skal stønad sikre et forsvarlig livsopphold og bidra til å gjøre sosialhjelpsmottakere selvhjulpne. Det gjøres ved en konkret og individuell vurdering av behovet. Sosialtjenesten skal arbeide for at den enkelte blir i stand til å mestre sin livssituasjon, og hindre at den enkelte blir avhengig av sosialhjelp (Kjellehold, 1994).

Etter sosialtjenesteloven i NAV §3 første ledd er det kommunen som har ansvar for å yte økonomisk sosialhjelp. I hver kommune er det det lokale NAV-kontoret som har ansvaret for den løpende administreringen og tjenesteytingen. Det blir gitt veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold fra departementet, som er Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Det er kommunene som er ansvarlig for å fastsette de endelige satsene basert på en individuell behovsprøving. Departementet ønsker at det skal være mest mulig lik behandling fra kommune til kommune, men studier viser at det er lite sammenfall mellom de anbefalte satsene fra departementets side og de satsene som det opereres med i kommunene. Studier viser at de faktiske satsene ligger høyere enn det de statlige veiledende retningslinjene tilsier (Kjellehold, 1994).

Sosialhjelp skal ytes ut fra en skjønnsmessig vurdering av stønadsbehov og innebærer at ansatte i NAV skal foreta en samlet avveining av de hensyn som taler for og imot et vedtak. Det fremgår av lovforarbeidene til sosialtjenesteloven at formålsbestemmelsen ”utfyller enkelte andre bestemmelser i loven, særlig da bestemmelser som gir anvisning på utøvelse av skjønn” (Kjellehold, 1994). Bestemmelsen skal gi veiledning ved skjønnsutøvelsen og hvilke vilkår som bør stilles. NAV- ansatte har rett og plikt til å utøve skjønn når de vurderer om det skal ytes stønad, og ved utmåling av stønad. Kommunene kan gi stønad etter et fritt skjønn også i andre tilfeller. I § 19 kommer det frem at det kan ytes sosialhjelp selv om stønadsmottakeren ikke oppfyller vilkårene i § 18. Det kan gis ved en skjønnsmessig ramme og bestemmelsen må ses i sammenheng med lovens formålsbestemmelse- om å gjøre sosialhjelpsmottakere selvhjulpne. For at vilkårene skal kunne fremme formålet om trygghet, rehabilitering og selvhjulpnet, må det foretas en vurdering av brukerens behov og livssituasjon (Kjellehold, 1994).

Det fremgår av lovforarbeidene at NAV- kontoret har ”et betydelig rom for skjønn når det gjelder ytelsenes nivå og art, og ikke minst når det gjelder vurderingen av om det skal stilles

vilkår til ytelsene. Det kommer frem i rundskrivet at det må foretas en skjønnsmessig vurdering: ”Før det settes vilkår skal NAV-kontoret alltid foreta en konkret individuell vurdering av om vilkår er hensiktsmessig, og vil bidra til å fremme den enkeltes muligheter til å bli uavhengig av økonomisk stønad” (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012, punkt 4,20, og 2.1)). Hvordan hjelpen skal ytes må baseres på de faglige vurderingene der fagkunnskap og ferdigheter er bestemmende for de avgjørelser som tas og de resultatene som oppnås. Når det foreligger to eller flere handlingsalternativer, som begge er juridisk holdbare, vil en faglig og etisk vurdering være avgjørende for hvilket handlingsalternativ som velges. Det forventes at forvaltere skal treffe sine avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling. Det innebærer at de vurderinger forvaltningen foretar er forsvarlige, at man ser på saken fra ulike sider og de forskjellige momentene avveies mot hverandre på en forsvarlig måte (Kjønstad & Syse, 2008, s.412).

Etter sosialtjenesteloven i arbeids og velferdsforvaltningen jf §20 kan det stilles vilkår ved tildeling av stønad. Vilkåret må ha nær sammenheng med vedtaket og ikke være urimelig begrensning av stønadsmottakerens handle- eller valgfrihet. Vilkårene må heller ikke være i strid med bestemmelser i Sosialtjenesteloven eller i andre lover (Kjellehold, 2012).

2.5 Aktivitetsplikt

Aktivitetsplikt for sosialhjelp er den betegnelsen som brukes om aktivitet utført som gjenytelse for sosialstønad. Aktivitetsplikt kan ses i sammenheng med et ønske om å markere en sammenheng mellom rettigheter og plikter. Plikten til arbeid begynte allerede i mellomkrigs- og etterkrigstiden, som et middel for å kontrollere de fattige. Med andre ord ser vi at helt fra fattigloven har aktivitetsplikten for sosialhjelp funnet sted. Dersom vedkommende nektet å ta imot tilbudet, kunne fattigstyret nekte å gi hjelp.

Fra 01.01.1993 ble vilkårene for å motta sosialhjelp skjerpet. John G. Bernander og Thea Knutzen innleverte våren 1991 et privat lovforslag om å stille vilkår for sosialhjelpsmottakere (Lødemel, 1997, s.25). Vilkår om arbeid for sosialhjelp ble innført som en del av sosiallovgivning fra Januar 1992. Dette innebærer at kommunene kunne komme med krav om arbeid for personer som søker sosialhjelp. Målet var å forebygge fattigdom ved å få flere i yrkesaktiv alder inn i lønnet arbeid, slik at de ikke trenger sosialhjelp (Lødemel, 1997, s.26)

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, gir adgang til å sette vilkår om aktivitet for at NAV skal utbetale økonomisk sosialhjelp. Det innebærer at ansatte ”kan” stille vilkår til tildeling, jf § 20. Dermed er det opp til kommunens skjønn å vurdere om det er hensiktsmessig eller ikke. Vilkåret skal heller ikke urimelig begrense mottakerens handle- og valgfrihet eller være i strid med annen lov (§20) (Lov om sosialtjenester, 2009).

”Aktivitetsplikt for sosialhjelp” handler om at NAV stiller vilkår om aktivitet til brukere som søker økonomisk sosialhjelp. Det spesifiseres ikke i loven hva vilkåret, eller aktiviteten skal innebære, det er opp til de lokale NAV- kontorene å vurdere. Ansatte i NAV kan stille vilkår for sosialhjelp, for eksempel at mottakere av sosialhjelp skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen jf §20. Arbeidsledige skal melde seg og ha kontakt med arbeidsformidlingen og være aktiv med hensyn til å skaffe seg arbeid.

Helt siden Lov om sosiale tjenester av 1991 har arbeid for sosialhjelp vært praktisert ved mange sosialkontorer i Norge. Bakgrunnen for stor oppmerksomhet i arbeid for sosialhjelp kom nettopp i likhet med mange andre land i Europa at eksisterende ordninger var for generøse. I stedet for å være passiv og motta støtte, skulle den enkelte prøve sine muligheter for å kunne forsørge seg selv ved lønnet arbeid (Hansen, Lundberg & Syltevik, 2013, s.12). Målet er å få sosialhjelpsmottakere ut i aktivitet fra dag en. Stadig strengere vilkår for sosialhjelp knyttes til den såkalte arbeidslinjen- arbeid for trygd. Den enkelte bruker skal motiveres til legge til rette for selvhjelp, slik at den enkelte kan bli selvforsørget. Selvforsørgelse i arbeidslinja ble introdusert ikke bare som en mulighet, men som en plikt. Den enkelte skal ikke bare ha rett til sosialhjelp, men også ”en rett og plikt til å arbeide” (jf kapittel 1).

2.6 Internasjonalt fenomen

Bruk av vilkår er ikke noe norsk fenomen. Innføring av arbeid for sosialhjelp følger en internasjonal trend. Sammenlignet med andre land, kan det se ut som Norge er ”sent ” ute”. Danmark, Sverige og Storbritannia har tidligere en sterk markering av at mottakere av sosialhjelp skal aktiveres. Mange land ser etter alternativ i bruken av vilkår med siktemål å fremme (re)integreringen av mottakere av sosialhjelp i arbeidslivet. Politikken er blitt preget av velferdsytelser mot arbeidsinnsats og rettighetstenkningen er tilsvarende kommet i

bakgrunnen. Det har blitt lagt mer og mer vekt på viktigheten av å kunne være i aktivitet for å motta sosialhjelp (Lødemel & Triskey, 2001).

Plikten til arbeid for sosialhjelp har blitt understreket i økende grad, noe som viser at betydningen av ”workfare” har fått fotfeste i de fleste vestlige kapitalistiske land. I engelsk språklige land brukes begrepet workfare for det vi mener med ”arbeid for sosialhjelp”. I USA har workfare imidlertid vist til ”arbeid isteden for sosialhjelp”, det vil si at arbeidsledige fattige blir tilbudt et lavt lønnet offentlig arbeid som eneste tilbud og inntektskilde (Lødemel & Trickey 2001).

Lødemel & Trickey (2001) hevder at ”workfare” blir oppfattet som noe obligatorisk, knyttet til å delta i arbeidslivet. Plikten berører de nederste i samfunnet. Workfare begrepet innebærer en kontrakt som går ut på å ta en jobb for å motta velferd. Den gamle kontrakten er nå endret til at klienter må jobbe for å få sosialhjelp. Den type kontrakt kalles velferdskontrakten. Velferdskontrakten brukes som krav og forpliktelser mellom forvaltningen og bruker (St.meld.nr. 9 (2006.2007)). I min oppgave innebærer denne velferdskontrakten mellom sosialarbeider og bruker av økonomisk sosialhjelp.

2.7 Innføring av aktivitetsplikt for sosialhjelp

Arbeids og sosialdepartementet sendte 5.juni 2014 på høring forslag om å innføre plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad. Stortinget vedtok 24. April 2015 etter forslag fra Regjeringen å endre sosialtjenesteloven i arbeid og velferdsforvaltningens § 20. Endringene som ble vedtatt i 2015 ble ikke trådt i kraft.

Endringene gjaldt en ny hovedregel som stiller krav til aktivitetsplikt for de som er mottakere av økonomisk stønad (Proba 2015-12). Sosialtjenestelovens §20 første ledd fikk følgende ordlyd:

”Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Det kan også stilles andre vilkår for tildeling av økonomisk, inkludert vilkår etter §25”.

Det ble utarbeidet et nytt lovforslag som inneholdt en presisering av ordlyden. Dette medfører at sosialtjenesteloven får et nytt paragraf 20a, med overskriften ”*Bruk av vilkår for personer under 30 år* (se vedlegg 4). Ny paragraf 20 a vil ha følgende ordlyd:

”Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år, med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Det kan også stilles andre vilkår for tildeling av økonomisk stønad, inkludert vilkår etter §25”:

Fra 01.01.17 har NAV innført aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år i alle kommuner. Det er satt av 60 millioner i statsbudsjettet til dette. Aktivitetsplikt vil si at brukere må utføre ulike aktiviteter som en ”motytelse” for å ha rett til stønader. Hovedpoenget i endringen, er at det *skal* stilles krav om aktivitet ved tildeling av stønad til livsopphold for personer under 30 år med mindre tungtveiende grunner taler mot det jf §20 a. Derfor må det foretas en individuell vurdering i forhold til aktivitet. Dersom vilkåret brytes kan det fattes vedtak om at stønaden reduseres helt eller delvis. Det presiseres at det er en hovedregel at økonomisk stønad faller bort eller reduseres til gjeldende nødhjelpssatser dersom mottaker ikke yter på avtalt aktivitet. Sosialtjenesteloven §20 første ledd, andre punktum, er en videreføring av vilkårs læren. Det blir en videreføring om adgang til å stille andre type vilkår (Prop. 39 L (2014-2015), pkt.6.6.1 og 6.6.2).

Hvilke krav som stilles er imidlertid i stor grad opp til kommunene selv å definere. Formålet er at sosialhjelpsmottakere skal aktiveres ved å måtte oppfylle aktive vilkår. Hensikten er at aktivitetsplikten skal styrke sosialhjelpsmottakernes muligheter for overgang til arbeid eller utdanning, samt bidra til at mottakeren blir selvforsørget på en annen måte. Dessuten må aktivitetene være hensiktsmessig og den enkelte bruker skal få god og tett individuell oppfølging. Det stilles krav om at det skal være en saklig sammenheng mellom vedtak og vilkår. Vilråene må heller ikke urimelig begrense søkerens handle- og valgfrihet (§ 20 a andre ledd.).

I tillegg ble det vedtatt et nytt tredje ledd som lyder slik:

Ved brudd på vilkår kan det fattes vedtak om at stønaden reduseres, forutsatt at det i vedtaket om stønad er informert om muligheten for slik reduksjon. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om reduksjon av stønaden.

I dag har vi altså to paragrafer i sosialtjenesteloven i NAV kapittel 4 som stiller krav til mottakere av økonomisk stønad, hvorav § 20 viser til sosialtjenestemottakere over 30 år, og sosialtjenestelovens §20a viser til personer under 30 år, se vedlegg 4.

Kapittel 3. Teoretiske perspektiver

I kapitlet gis et innblikk i noen av de teoretiske kilder som danner bakgrunn for analysen av aktivitetsplikt for sosialhjelp. For å forstå hvordan organisasjoner som NAV og hvordan ansatte i NAV opplever å utføre brukernært arbeid i et byråkrati, har jeg valgt å ta utgangspunkt i typer av teori: *Makt, profesjon, sosialarbeiderrollen, profesjonsmakt, , brukermedvirkning, profesjonsetikk og teorier om bakkebyråkrater.*

Ansatte i NAV har behov for å kontrollere relasjonene med sine brukere, hvorav de stiller krav om arbeid som motytelse for sosialhjelp. Det overordnede spørsmålet er hvordan tjenesteyter reflekterer over makt i møte med bruker? Krav og forventninger om utøvelse av faglig forsvarlig arbeid stiller ansatte i NAV tjenesten overfor ulike utfordringer. Slik sett er yrkesrollen framstilt som sammensatt med innebygde konflikter og dilemmaer. Til slutt vil jeg se på de etiske utfordringene ansatte står overfor i deres arbeid. I sitt daglig arbeid møter ansatte i NAV brukere ansikt til ansikt, hvor de må treffe avgjørelser og valg som har store konsekvenser for brukere.

Begrepene bakkebyråkrati og bakkebyråkrater ble først introdusert av Lipsky i 1969, er relatert til offentlige ansatte som var i kontakt med borgere og hadde rom for skjønn i sin jobb (Lipsky, 1980). Lipsky (2010) hevdet at arbeidet til bakkebyråkratene er preget av skjønn og i tillegg er det også preget av; ressursmangel, vage og tvetydige mål og brukere er ofte ufrivillige brukere. På den ene siden er ansattes arbeid preget av rigide regelverk og standardiserte prosedyrer og på den andre siden må de ivareta mellommenneskelig handling og individuelle behov.

Makt blir ofte forstått som noe negativt. Det kan lett assosieres med tvang, vold, herredømme og sanksjoner. I et slikt perspektiv kan makt oppleves som en trussel mot den enkeltes autonomi og frihet. Det er noe tvetydig over makten. Vi har en følelse av at makt er ubehagelig og bør reduseres. Tanken om makt er at den som har makt har evnen til å tvinge andre mot deres vilje ved bruk av visse maktmidler. Men makt kan også ha en positiv betydning. Det kan sees som evnen til å påvirke andre mennesker for å nå et bestemt mål, slik at han eller hun handler annerledes enn de ellers ville gjøre. Den som sitter med makt har muligheten til å påvirke eller kontrollere andres adferd ens/mot egen vilje. For ansatte i NAV skal jo hjelpe mennesker i krevende livssituasjoner. Det er brukernes beste som står sentralt i

deres arbeid. Å være hjelpesøkende er å gå inn i et avhengighetsforhold. Dermed kan man se på makt som et fenomen som er til stede i enhver relasjon til enhver tid.

Makt finnes i alle slags sosiale relasjoner og vi finner makt overalt i samfunnet. Makt er noe en *gjør* og ikke noe en *har*. Robert A. Dahl (1957) definerer makt begrepet som; ”Å ha makt over B i den grad A kan få B til å gjøre noe som B ellers ikke ville gjort”. Denne definisjonen eller forståelsen til Dahl kan ses i sammenheng med forholdet mellom NAV- ansatte og brukere, i den forstand at i noen tilfeller ”tvinger” eller ”presser” NAV- ansatte brukere til å utføre en aktivitet som de ikke er komfortabel med. Ofte er det ikke nødvendig en som har makt å bruke tvang for å få sin vilje. Det er tilstrekkelig å true ved å ta i bruk av negative sanksjoner. Hvorav den som er underlegne har et valg; enten å gjøre det eller bli utsatt for en sanksjon.

Foucault (I Lundgren, Juritzen ,Engebretsen & Heggen, 2012) beskriver begrepet makt som et negativ ladet ord. Makt kan brukes på et menneskes frivillige underkastelse under en anen vilje, men kan også bygge på bruk av våpen og vold. Makt er et bevegelig fenomen, med kraft til å forme, omforme og vedlikeholde sosiale ordninger. Begrepet er i stadig endring og ikke er historisk konstant. Makten er ikke en substans, noe fast bestembar, men rasjonell (Engebretsen & Heggen, 2012, s.20). Forholdet mellom bruker og hjelper kan illustreres ved at hjelperen har mer makt enn bruker og bruker underkaster seg denne makten. Makt kan brukes for å hjelpe andre, og makt kan brukes for å skade.

Bruken av makt kan forårsake skade selv om den er ment som hjelp (Skau, 2003). Et viktig element er at på kort sikt kan hjelpen oppleves som skadelig, men på lengre sikt kan det være nyttig. Også i mine datamaterialer kommer det frem at informantene tror at hjelpen vil oppleves som nyttig på lengre sikt, i tillegg til at de tar i bruk av makt (sanksjoner) for å hjelpe brukere. Dette vil jeg komme tilbake til i kapittel 5 og 6.

Makt ses på noe som utspilles i en asymmetrisk relasjon, der den sterke part utøver makt overfor en svakere part. Makten er ingenting ”i seg selv” ifølge Foucault, men er til stede overalt i samfunnet i møte mellom mennesker, innebygd i relasjonene. Makt er noe som ligger i relasjonen, dermed er det ingen som kan eie makten. Foucault hevder at det ikke finnes maktfrie forhold, makt er hvor det er mennesker. I overvåking og straff diskuterer Foucault at

disiplin er en maktform, en metodikk, et sett med teknikker, som ikke bare søker å gjøre kropper føyelige og lydige, men også effektive og nyttige (Eliassen, 2016).

Ulike tiltak som blir benyttet av institusjoner- som NAV, er tiltak som settes i gang for å kontrollere, disiplinere og normalisere (Mik- Meyer og Villadsen, 2007). Hensikten er å behandle individer slik at alle blir fullverdige og ikke avvikende borgere. Den disiplinerende makt er ifølge Foucault en makt som betinger selve konstitusjonen av subjektet. Disiplinen er med på å forme individets vaner, normer og ferdigheter, og måten det framtrer som objekt for sin egen bevissthet og kontroll og praksis. Individene finner sine roller, former og plasser gjennom maktens struktur. Foucault er ikke særlig interessert i den symbolske merkingen av individuelle kropper, men i kroppens funksjonalisering gjennom trening og disiplinering. Han sier at det skjer gjennom læring, disiplin og oppdragelse og ved at forholdene legges fysisk til rette for å fremme oppnåelsen av ønskede effektene (Eliassen, 2016, s.120).

Foucault hevder at staten leter etter styringsteknologier som kan styre uten å overstyre, gripe inn uten å forgripe seg i forhold til borgeren og ansvarliggjøre uten å overta ansvar. Et nytt forhold mellom individ og samfunn betyr også en ny forståelse av makt. De siste årene har samfunnet blitt mer preget av utvidete rettigheter for borgere og ønsket om mer aktive borgere (Engelstad, 2010, s.93). Det kan ses i sammenheng med fokuset hos politikere om å få unge sosialhjelpsmottakere ut i arbeid, samtidig som det stilles krav til velferdsinstitusjoner om å møte borgeren slik hun eller han er- som et unikt menneske. Dette kommer jeg tilbake til i analysedelen.

Engebretsen og Heggen (2012, s.13) viser hvordan den moderne velferdsstaten styres gjennom myke, indirekte og appellerende former, som i språk og tekst. Makten som utøves i organisasjoner er indirekte, i den forstand at makten vanligvis ikke utøves på vegne av seg selv, men på vegne av en samfunnsaktør eller offentlig myndighet (Weber 2008, s.83). Weber kobler begrepet makt til begrepet *legitimering*. Det innebærer at noe har bred aksept, det følger en plikt til å adlyde. Makt kan legitimeres på en indirekte måte gjennom posisjon, personlig appell eller gjennom å ha stor innsikt innenfor et område. Dette for at maktutøver og den som utsettes for makt, gjør det som forventes av dem (ibid, s.83). Også Lipsky (2010) trekker frem at bakkebyråkratene har mulighet til å ta avgjørelser som har store konsekvenser for den enkelte mens brukere har begrensede muligheter til å påvirke avgjørelsen. Han kaller det for ufrivillige brukere og påpeker at forholdet mellom bakkebyråkratene og de ufrivillige

brukere ikke er et likeverdig forhold. Dette er med på å skape en negativ følelse av avmakt hos brukere (ibid).

Makten fremstår som forlokkende, nødvendig og appellerende, det er makt som ikke truer, noe som vi trenger (Engebretsen & Heggen, 2012, s.14-20). I masteroppgaven har jeg benyttet et slikt perspektiv på makt når jeg har sett på relasjonene mellom ansatte i NAV og brukere av økonomisk sosialhjelp. Ansatte i NAV har makt til å konstruere livet til brukere gjennom språk, samtaler- spørsmål de stiller og det de skriver. Det betyr at ansatte i NAV har stor makt til å påvirke og gjennomføre endringsforslag i forhold til bruker. På bakgrunn av dette vil jeg i analysen av datamaterialet fra dybdeintervjuene med informantene finne ut hvordan makt kommer til uttrykk i møte med bruker.

Makt er evnen til å nå et mål og fremkalle en handling. Det dreier seg om å påvirke frie individer, deres handlinger og deres selvoppfattelse. Det er altså en produktiv makt, som ønsker å sette individer i stand til å handle på bestemte måter. Samfunnets reaksjon på lovbrudd er et eksempel på moderne maktutøvelse. Nå må man forstå personen bak handlingen, hva er motivet og deres følelser. Det blir derfor avgjørende å få lovbrøyteren til å snakke. Her vil makten komme inn hvor samfunnet prøver å integrere alle ved å korrigere deres atferd. Det handler om å bevege individet i en retning av en norm, det normale som er definert i et samfunn (Mik- Meyer & Villadsen, 2007, s.20-21).

3.1 Profesjoner

Profesjon er en type yrke med spesialisert utdanning. Det er en gruppe eller et individ med en spesiell kunnskap som har kontroll over arbeidsoppgavene sine. Forholdet mellom sosialarbeidere og brukere er det epistemisk asymmetri. Det innebærer at den ene parten har kunnskap som den andre trenger (Grimen, 2008) For å kunne utøve en profesjon er det nødvendig med en utdanning av en viss lengde. Det er den profesjonelle som sitter med den kunnskapen som den andre trenger deres tjenester, og er nærmest avhengig. Profesjoner er yrkes som forutsetter at man har en eller annen form for utdanning som grunnlag for å kunne utføre et praktisk arbeid (Støkken, 2002). Den profesjonelle besitter med den kompetansen som trenger for og kunne løse bestemte oppgaver. De profesjonelle kjennetegnes ved å ha en formalisert utdanning. Profesjonelt arbeid innebærer å benytte ekspertkunnskap for å løse menneskelige problemer hvor motsetningsforhold kan dreie seg om ulike vurderinger av hva

som er best for brukeren (Hernes, 2002). For å kunne utføre en profesjonell handling trengs det kompetanse. Profesjonelt arbeid bygger på faglig, juridisk samt etiske vurderinger. Denne evnen krever kunnskap, holdning og intellektuelle ferdigheter (Hernes, 2002). Det er ikke bare kunnskap, ferdigheter og etiske standarder som er sentrale midler for den profesjonelle, men også hvordan profesjoner sikrer seg makt og maktprofesjoner.

3.2 Profesjonsmakt

De siste årene har profesjonsutøver fått økt ansvar for å føre kontroll med kvaliteten på eget arbeid. Profesjoner har fått mer makt gjennom institusjonaliseringen av profesjonell kunnskap, en kunnskap som retter som mot disiplinering og kontroll av den enkelte (Vågan og Grimen, 2008). Samtidig er profesjonene selv underlagt styring og disiplin. I min undersøkelse vil jeg se nærmere på maktforholdet mellom NAV ansatte og brukere av økonomisk sosialhjelp. Jeg vil se på maktutjevning i forhold mellom den som hjelper og den som blir hjulpet. Makten mellom profesjonsutøver- ansatte i NAV og bruker skal omfordeles til fordel for den med lite makt. Med andre ord; Hvordan er makten fordelt mellom ansatte i NAV og bruker? Relasjonen mellom et velferdsbyråkrati som NAV og brukerne avspeiler et maktforhold som er asymmetrisk i brukerens disfavør. Det er brukerne av økonomisk sosialhjelp som er mer avhengig av NAV enn omvendt. Det er ansatte i NAV som sitter med både kunnskap som gir dem makt og kontroll overfor brukerne. De kan ha makt til å fordele økonomiske midler, tid, vilkår og ulike tjenester.

Foucault kobler begrepet makt til *kunnskap*. Han ser ikke på makt som undertrykkende, men heller noe som produserer kunnskap, diskurser og former menneskets sosiale praksis. Han sier at makten er sammenvevd med kunnskap og at makten produserer kunnskap. Foucault hevder at kunnskapsutvinningen skjer gjennom maktrelasjoner der individider og befolkningen blir objekter (Eliassen, 2016). Kunnskapen er knyttet til relasjoner og institusjoner der kunnskap utvinnes med makt og der makt utøves ved hjelp av kunnskap. Denne makten som Foucault snakker om, dreier seg mest om kunnskap og forestillinger om mennesker. Slike institusjoner kan være fengsel, sykehus eller offentlig kontor- som for eksempel NAV. Makt er produktiv fordi den produserer kunnskap. For at en ansatt i NAV skal kunne få kunnskap om hvorfor han eller hun søker sosialhjelp, er man avhengig av at bruker snakker om sine økonomiske problemer. Disse maktrelasjonene gjør det mulig for ansatte i NAV å utvinne kunnskap om bruker. På grunnlag av denne kunnskapen gjør profesjoner subjekter til gjenstand for makt.

Som NAV-ansatt vil man alltid ha en form for makt i relasjon med brukere. Denne kilden til makt kalles *profesjonsmakt*. Det innebærer at en profesjonell er i stand til å få den andre til å oppføre seg på bestemt måte. Når ansatte i NAV arbeider i forhold til andre mennesker, blir de delaktige i deres liv. De etterlater spor på en annen livsvei, avtrykk på en annens sjel (Skau, 2003). Dermed er det viktig at den profesjonelle hjelper forstår maktaspektet i egen yrkesrolle og den betydningen dette kan ha for den andre. Maktforholdet mellom NAV-ansatte og brukere er i utgangspunktet et asymmetrisk maktforhold. Ansatte har innflytelse og kontroll på fordeling av velferdstjenester og ytelser som skal komme brukere til gode. Det er veiledere og saksbehandlere som vurderer hvilke tiltak som passer brukerne best. På denne måten får de mer makt over andre menneskers liv. I tillegg er det ansatte som styrer samtalen med brukere noe som gjør at de sitter med makt. Som nevnt tidligere ser Foucault på kunnskap som makt. Personer som sitter med mye kunnskap i møte med andre vil også sitte med mye makt.

Engebretsen og Heggen (2012) hevder at grunnen til at noen kan oppfatte som å ha makt er at avgjørelser blitt tatt av sosialarbeiderne i beslutninger som ikke er gitt ut i fra bestemte lovverk eller regler. Der bruker og sosialarbeider møtes finner vi maktutøving innbakt i lover og regler og arbeidsrutiner. Bruk av makt, særlig den som oppleves uforståelig og unødvendig, vil ofte oppleves krenkende. Der hvor det er makt, er det alltid motstand. Dette kan for eksempel være at den svake part kjemper for å få makt ved å svare på hjelperens maktbruk. I mine kvalitative intervjuer kommer det at brukere kan gjøre motmakt ved å takke nei til en aktivitet, men igjen kan ansatte bruke makt ved å stoppe eller redusere ytelser. *Avmakt* er en opplevelse av å være i en situasjon uten utvei; individet ser ingen muligheter til å endre sin situasjon eller motsette seg at andre utøver sin vilje overfor en. Å være i en avmakt situasjon vil kunne ha negative virkninger for selvoppfatning og selvbilde. Avmektighet er noe mennesker som er avhengig av hjelp kan oppleve, som for eksempel brukere som er avhengig av økonomisk sosialhjelp. Makten hviler på avmakten og ikke omvendt. Følelser som er knyttet til avmakt, kan være hjelpeløshet, skam og mindreverd (ibid).

3.3 Profesjonsetikk i NAV

Profesjonene og profesjonelle står i konkrete avgjørelser i velferdsstaten, og må ofte ta stilling til hva som skal gjelde som godt etisk i betydning og rett i moralsk betydning. Det

kommer frem i sosialtjenesteloven §42, og etiske retningslinjer for sosialarbeidere vektlegger betydning av brukeres selvbestemmelsesrett og retten til å medvirke (FO, 2015). De profesjonelle- ansatte i NAV skal hjelpe brukere av sosialhjelp med å styrke deres muligheter til å komme ut i arbeid og arbeid skal være førstevalget. Etikk handler om holdninger, verdier og ferdigheter hos den enkelte ansatte. I tillegg handler det om hvordan den enkelte ansatte bør handle for å gi best mulig hjelp og ivareta utsatte brukeres integritet, verdighet og behov for trygghet (FO, 2015).

Faglig forsvarlighet innebærer at ansatte skal foreta etiske vurderinger. Det handler om at ansatte har evnen til å lytte aktivt og til å se hvilke moralske, hvilke alternative handlingsmuligheter som finnes og hvilke juridiske plikter som settes på spill. De skal støtte seg til yrkesetiske retningslinjer som legger vekt på:

Respekt for enkeltindividet, helhetssyn på mennesker, individuelt ansvar, likeverd menneskelivets ukrenkelighet solidaritet, lojalitet, myndiggjøring, myndighet og tvang, tillit og åpenhet, skjønn, dømmekraft, taushetsplikt og samarbeid (FO 2015).

3.4 Hjelp og kontroll

Et spenningsfelt hos profesjonsutøvere er plassert i forholdet mellom hjelp og kontroll (Terum, 2003, Levin, 2004). Profesjonsutøvere har både forvalter- og hjelperrolle noe som gjør det vanskelig å skille disse to funksjonene siden de utfyller og påvirker hverandre. Hjelperrolle innebærer på vurderinger av den enkeltes behov i forhold til problemsituasjon, mens forvalterrollen innebærer at en kombinert rolle med et mer tradisjonelt sosialfaglig fokus på brukerens situasjon og helhetlig tilnærming. Spenningsfelt mellom hjelp og kontroll som er faglig og etisk vanskelig å manøvrere i og som krever stor grad av faglig dyktighet, refleksjon og innsyn for å hindre vilkårlig behandling og institusjonell ydmykende praksis (Rønning, 2005).

Levin (2004) hevder at hjelp og kontroll blir sett på som to uforenelige og atskilte enheter. Hjelp og kontroll er i utøvelsen tett vevd inn i hverandre. I situasjoner hvor den profesjonelle skal hjelpe ligger det også et kontrollaspekt. Levin (2004, s.13) sier at kontrollens ytterste konsekvens er der sosialarbeideren må utøve tvang, det innebærer tiltak rettet mot person uten samtykke. Sosialarbeidere forbinder makt med maktmisbruk og overgrep, noe som vanskelig kan forenes med rollen som hjelper (Skau, 2003). Det å hjelpe kan virke som en motsetning til

det å skulle kontrollere. Skau (2003, s.44) hevder at sosialarbeidere befinner seg i spenningen mellom makt og hjelp. Dette forstås av i den dobbeltfunksjonen som finnes i hjelpeapparatet ved at en del av oppgavene er å være det offentliges kontroll og styringsorgan, samtidig som man skal være samfunnets hjelpeinnsats for mennesker (ibid).

Levin (2004) trekker frem i "Hva er sosialt arbeid" at dette er et dilemma, hvor profesjonsutøvere handler både på oppdrag fra samfunnet og på oppdrag fra brukerne. Det er et dilemma sosialarbeidere må forholde seg til hver dag. Det stilles også krav til profesjonsutøvere gjennom brukermedvirkning ved at de må sette seg inn i den enkeltes situasjon, gi individuelt tilpasset hjelp, gi brukeren rom til å bidra aktivt, men samtidig kontrollere og overholde rammer (Andreassen, 2009, s.125).

Det er vanskelig for profesjonsutøvere å se sin egen makt i systemet de er satt til å betjene (Levin, 2004, s.111). Mange profesjonelle er ikke oppmerksomme på makten de er underlag av systemet de er en del av. Ylvisaker (2014) hevder at det kan være ubehagelig å vedkjenne seg det å ha makt eller kontroll over andre, og at sosialarbeidere kan ha en tendens til å underkommunisere disse aspektene ved sin utøvelse. På hvilke måter makt kommer til uttrykk i relasjon med brukere og hvilken betydning dette kan ha for samspeillet med den andre. Blant annet kommer det frem at opplevelsen av avmakt blant sosialarbeidere ofte er større enn opplevelsen av å ha makt. Levin (2004) påpeker at avmakt skapes av at det er vanskelig å se på egen makt i systemet og avmakten gjør at kontrollfunksjonene og mataspektet blir underkommunisert. Den makten profesjonelle har i sin rolle og oppgaver forsøkes som oftest å skjule i møte med brukeren. De profesjonelle har stor makt fordi de iverksetter politikken vedtatte mål og virkemidler gjennom sin praksis. Et viktig prinsipp i denne oppgaven er spenningen mellom brukerens muligheter og valgfrihet (brukermedvirkning) på den ene siden og økende kontroll ved brudd på vilkår.

Makt kan ses allerede i kommunikasjon mellom deltakerne, hvorav ansatte i NAV med loven i hånd kan stille krav til brukere av økonomisk sosialhjelp. For eksempel antyder ansatte i datamaterialet mitt sin makt over brukerne sine når de uttrykket "brukere har plikt".

Forvalterrollen innebærer å bestemme når brukeren skal ha time, hvilke temaer som skal tas opp og hvilke merkelapper som skal settes på brukerne. Det handler om å overtale den andre, forklare hvorfor det er viktig eller riktig å være i aktivitet eller arbeid. Det innebærer at forvalterrollen har stor makt til å påvirke og gjennomføre endringsforslag i forhold til

brukerne (Levin, 2004). Levin (ibid) sier at når oppgaven til den profesjonelle både er å hjelpe og kontrollere med den implisitte makt som ligger i disse rollene, blir den moralske viktig for profesjonsutøveren. Dermed vil også tillit være sentralt for profesjonelle.

Tillit er en positiv følelse som oppstår mellom mennesker av at andres ærlighet, godhet og dyktighet er til å stole på. Å vise tillit betyr å utlevere seg selv. Det handler om å tro på et annet mennesket og skapes gjennom positive interaksjoner. Med andre ord overlater vi noe til andres varetekt i god tro og forventer at det blir ivaretatt av den andre. (Grimen, 2008). Det er nødvendig å bruke tid på å skape tillit og en god relasjon til brukerne som igjen er avgjørende for å få til et godt samarbeid. Tillit må opparbeides i relasjonene og det tar tid. Tillit er en grunnleggende verdi i mellommenneskelig relasjoner. Ved fravær av tillit vil det være umulig å etablere en samarbeidsrelasjon. En undersøkelse av sosialhjelpsmottakere viser at graden av tillit minsker i takt med økonomiske og sosiale problemer (Van der Wel mfl, 2006, s.94, Harsløf og Seim, 2008). Tillit kan også slå over til maktrelasjoner i den forstand at den som får informasjon får også beslutningsmakt. En persons tillit kan bli en annens maktbase. Tillit oppstår når man velger å gjøre seg sårbar overfor en annen. Den som søker hjelp vil dermed være både preget av avmaktsposisjon og manglende kunnskap. Brukerens tillit til ansatte vil være avhengig av hvordan friheten til ansatte blir forvaltet (Grimen, 2008).

3.5 Ansatte i NAV

Harold Perkin (1996) (I Weihe, 2004, s20) hevder at samfunnet trengte noen som kunne skille mellom verdige trengende fra dem som var uverdige. Derfor var det behov for en yrkesgruppe som kunne diagnostisere og sortere. Først fram mot 1980- tallet sosialarbeidere ble den største yrkesgruppen innenfor sosialt arbeids som fag. Det skille mellom verdige og uverdige trengende skulle vistes ut og det er her sosialarbeidere kom på banen.

Sosialarbeidere hadde som hensikt å hjelpe individer til å løse sine sosiale problemer og bidra til endring. Dette synet har ført til at sosialarbeidere skal gi moralsk godkjentstempel og sortere ut dem som andre deler av samfunnet skulle ta seg av (Weihe, 2004, s.20). Ansatte i NAV tjenesten blir dermed en slags portvakter, forvalter, hjelper, bakkebyråkrater, maktutøvere, formidlere av tjenester og tiltak og koordinatører (Terum, 2003). Kjernen i deres arbeid ligger i å hjelpe dem som er i nød, eller som har behov for å tilpasse seg og forandre seg for å kunne fungere sosialt. I hovedsak er det sosialarbeiderne som tildeler og utmåler sosialhjelp i kommunene (ibid, s.22). Sosialarbeiderens roller er knyttet til mange

utfordringer. Det er snakk om mange tvetydige roller og noen står tilsynelatende i motstrid med hverandre.

Lars Inge Terum bruker begrepet ”portvakt” om offentlige ansatte som har som oppgave å bestemme hvem som skal få tilgang til offentlige goder, og hvem som skal avvises (Terum, 2003). Sosialarbeidere ved NAV- kontorene har i dag et bredt oppgavespekter. De ansatte har fått i oppgave å vurdere behov og yte hjelp til mennesker som er i vanskelige situasjoner sosialt og økonomisk. Gjennom intervjuene med informantene kommer det frem at deres brukere av sosialhjelp har ”mye” økonomiske vansker, i tillegg har flere eller bare noen få sosiale vansker. Jeg har valgt å se på begrepet Portvakter til Terum, fordi han beskriver portvaktens oppgaver som; portvakter som bestemmer hvem som skal avises og hvem som skal slippe inn. Og det er nettopp det ansatte som arbeider med økonomisk sosialhjelp har som oppgave- de er satt til å rå over hvem som skal få hjelp og støtte (Terum, 2003, s.17-18). I tillegg skal det besluttes hvor mye som skal ytes og hva slags standard hjelpen skal bidra til å sikre. Et viktig middel i forhold til mine problemstillinger er at ut fra skjønsmessig grunnlag skal sosialarbeidere bestemme om bruker av økonomisk sosialhjelp er i stand til å utføre en aktivitet eller ikke.

Grunnlaget for sosialarbeidere er sosiale problemer og behovene til mennesker som på en eller annen måte kan karakteriseres som ”sårbare” eller ”vanskeligstilte”. Levin (2004) sier at sosialarbeideren har et dobbelt mandat ved at de på flere av sine arbeidsplasser både skal hjelpe og kontrollere på vegne av samfunnet. I tillegg må sosialarbeideren anerkjenne og skape en følelse av likeverd hos en bruker. Det offentlige leveringssystemet av tjenester krever at ansatte kan ivareta direkte kontakt med befolkningen eller brukerne, disse yrkene kalles for ”velferdsstatens yrker” og det er altså her ansatte i NAV befinner seg.

Å arbeide med brukere innebærer å være rettet mot andre menneskers behov. Som portvakt av materielle ytelser kreves det både evne til rasjonell problemløsning og oppfyllelse av visse prosedyremessige krav (Terum, 2003, s.19). En fordring i deres arbeid er nettopp det å utøve moralsk dømmekraft. Med moralsk dømmekraft menes at profesjonelle skal reflektere over deres selvforståelse (ibid). Satt på spissen kan man si at NAV ansatte skal bidra til varig endring og bedring- hjelp til selvhjelp

Sosialarbeidere har mange roller i sitt arbeid. Jeg mener at de viktigste rollene er; *hjelperrollen og forvalterrollen*. Ansatte i NAV skal tilby brukere et sikkerhetsnett for de som ikke får dekket sine materielle behov på en annen måte. Når brukere av sosialhjelp har mer sammensatte problemer kan ansatte ved siden av å yte økonomisk sosialhjelp ha ansvar for personlig rådgivning, hjelp til bostedsløse, oppfølging av rusmiddelmissbrukere, samt kommunale tiltak for arbeidsledig ungdom. Denne dobbeltrollen synes å utfordre ansatte i NAV som person.

3.6 Brukermakt

I møtet mellom bruker og bakkebyråkrat er det en risiko for at det oppstår avmaktssituasjoner. Å være maktesløs innebærer at han eller hun ikke har innflytelse på sin egen livssituasjon. For eksempel å ikke ha innflytelse på utformingen av et tjenestetilbud eller vilkåret er ofte en kilde til avmakt. Avmakt innebærer at man er avhengig av andre. For å unngå at den svakeste part skal kontrolleres og ydmykes, ved at det er gitt mer kontroll og makt til hjelperne, har brukermedvirkning og empowerment blitt sterkere fokusert både gjennom lovverk, forskning og gjennom brukernes egen organisering. Intensjonen er at brukere skal inkluderes og ha innflytelse på sin egen livssituasjon. Jeg vil komme nærmere inn på begrepet brukermedvirkning.

Empowerment dreier seg om den enkeltes mulighet for ha aktiv innflytelse over sin situasjon. Det innebærer om bevisstgjøring og det å gi brukere oppgaver som de kan mestre slik at de er i stand til å ta kontroll over eget liv. Begrepet innebærer å redusere avmakt hos individ eller grupper gjennom at de oppnår makt eller utvikler makt. Den svake part aktivt tiltar seg større innflytelse og på denne måten kan hjelpere medvirke i prosessen. Empowerment på individnivå innebærer prosesser og aktiviteter som er rettet mot individets kontroll over eget liv. Det stilles også krav til egeninnsats og at enhver tar ansvar for sitt eget liv og forutsetter at brukerne deltar aktiv i prosessen (Eriksen, 2007). Ofte knyttes ”Empowerment” til brukermedvirkning.

3.7 Brukermedvirkning

Brukermedvirkning er blitt et politisk mål, nedfelt i offentlige planer og meldinger. I dag er brukermedvirkning en lovfestet rettighet og er regulert i flere lover, og er dermed ikke noe tjenesteapparatet kan velge å forholde seg til. Begrepet ble lovfestet samtidig med at den nye

arbeids- og velferdsforvaltningsloven ble vedtatt i 2006. Det fremkommer i § 6 i Lov om Arbeids- og velferdsforvaltningen, at ”Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at representanter for brukerne får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester” (Nav-loven, 2006). I stortingsmelding nr.34 (1996-1997) s.29) blir brukermedvirkning definer som;

”De som berøre av en beslutning, eller er brukere av tjenester får innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbudet”

Det innebærer at brukerne skal sikre *innflytelse, likeverdig samarbeid og aktiv deltakelse* i hele prosessen. Det dreier seg om å vise respekt for brukerens selvbestemmelse og integritet. Men hvordan skal brukeren få til det? Hvordan skal hun/ han påvirke? Det handler om å etterspørre brukerens syn for å kunne utvikle en tjeneste.

Begrepet brukermedvirkning er sammensatt av tre ord; bruker, med og virkning (Eide, 2016), Betegnelsen bruker ble tatt i bruk på begynnelsen av 1990-tallet, nettopp på grunn av at klientbegrepet ble oppfattet hos mange som stigmatiserende (Rønning & Solheim, 1998). En bruker er en person som bruker noe. Det er ikke bruken som er av interesse, men virkningen. Det innebærer at brukerens relasjon til det problemet hun eller han er i skal være med og medvirke til løsning av problemet. Begrepet brukermedvirkning ligner på begreper som ”påvirkning”, ”medbestemmelse” eller ”innflytelse”. Det kommer frem i sosialtjenesteloven §42 og etiske retningslinjer for sosialarbeidere at de skal legge vekt på brukeres selvbestemmelsesrett og retten til å medvirke (FO, 2015). Det har vært viktig å fremheve brukerens selvbestemmelsesrett og ansattes plikt til å ”starte der hvor brukeren er” (Levin, 2004).

Alm Andreassen deler brukermedvirkning på tre ulike nivåer; *systemnivå, tjeneste- og individnivå*. På systemnivå dreier det seg om at brukerne er representert i organer eller beslutningssystemer. Brukere er med på å ta beslutninger om hvordan regler, rutiner og systemer skal fungere. Brukermedvirkning på systemnivå i NAV forutsetter at forvaltningen og brukerorganisasjonene har en systematisk dialog om planlegging, gjennomføring og evaluering av NAVs tjenestetilbud (Saglie, 2009, s.40). Brukermedvirkning på systemnivå sikres gjennom brukerutvalg, brukerpaneler og brukersurveyer. Det handler om å etterspørre brukerens syn for å kunne utvikle en tjeneste i tråd med brukerens erfaringer. Det kan gjøres ved brukerundersøkelser der den enkelte som har blitt berørt av en tjeneste, gir tilbakemelding

etter sitt møte med tjenesten og en tjenesteyter (Eide, 2016). Brukere på systemnivå blir ressurspersoner hvorav de er med på å bidra med kunnskaper og erfaringer som hjelpeapparatet kan dra nytte av. På individnivå betyr brukermedvirkning at, den som benytter seg av et tjenestetilbud får innflytelse og at vedkommende skal medvirke i valg, utforming og anvendelse av tilbud. I NAV- proposisjonen står det om, de lokale NAV-kontorene ” Brukere skal møte et kontor som inviterer til brukermedvirkning og egenaktivitet”. Videre fremkommer det at, brukermedvirkning betyr både mulighet til å ha innflytelse på egen sak og krav til aktiv medvirkning (Ot.prp.nr 47 (2005-2006) s.9, 58).

Idealet er at brukere skal få større autonomi, myndighet og kontroll over eget liv gjennom brukermedvirkning. Målet er å skape autonomi og ansvarlige deltakere i samfunnet og å myndiggjøre brukeren. Dette kan ses i lys av arbeidslinjas mål at et menneske velger å fremstå som ansvarlig og autonomt- *hjelp til selvhjelp* (Eide, 2016). Fokuset i brukerbegrepet kan knyttes til endringer i forståelsen av autoriteten mellom brukeren og velferdsbyråkratiet, ved at det overføres makt fra byråkratiet til brukeren og der brukeren gis en rolle som er mer autonomi i relasjon til velferdsstaten (Syltevik, 2013, s.36).

Det er vanlig å skille mellom fire krav om brukermedvirkning, det skal være *individuell tilpasning, samordnet, rom for medvirkning og tilgjengelige tjenester* (Willumsen, 2009). Med *individuell tilpassing* menes at tjenesteyter kjenner brukers behov, ressurser og mål. Det handler om en god kommunikasjon med bruker og at bruker må bli hørt. *Samordnet* og helhetlig tilnærming har hensyn til brukers totale behov, forutsetter et samarbeid mellom tjenesteyterne, og mellom tjenesteyterne og bruker. Bruker skal gis *rom for medvirkning*, både ved utforming – gjennomføring og evaluering av tjenestene. Tjenestene skal være *tilgjengelige* for brukere, som innebærer at det skal være lett å ta kontakt med hjelpeapparatet og at bruker gis oversikt over tilgjengelige tjenester, innsyn i tjenestenes utforming og hvordan de skal gjennomføres. På bakgrunn av dette skal også brukeren involveres i møte med NAV- ansatte.

Både i lærebøker og forskningslitteratur kommer det frem at brukermedvirkning er et sentralt begrep hos profesjonsutøvere i møte med enkelte brukere. Det forventes tett samspill med brukerne både når det gjelder *forvaltningsområdet*- søknader og vedtak og i *oppfølgingsarbeidet*- aktivitet og arbeid. I tillegg skal profesjonsutøvere møte brukere med respekt og forståelse, samtidig som de stiller krav til brukere. Eide (2016) hevder at i utsatte

situasjoner trenger mennesker medvirkning og hjelp fra andre. Når en bruker søker hjelp på NAV er brukeren kommet i en sårbar situasjon påpeker Eide (ibid: 28). Det innebærer at brukeren er avhengig av en annen kompetanse for å ivareta sitt ve og vel. Brukerens sårbarhet og NAV ansattes kompetanse er komplementære og sammen finner de et saksforhold som er brukers problem. Dette saksforholdet konstituerer relasjonene mellom de to, et saksforhold begge er engasjer i, men på ulik måte, de har ulik inngang til det. Brukerens inngang er problemer som hun eller han kommer med, mens ansattes inngang er å være en tjenesteyter i velferdsstaten ved å ta i bruk kunnskapen hun har for å bistå brukeren på en best mulig måte (Eide, 2016, s.28). Hjelperens mål er å hjelpe bruker med å gjenvinne innflytelse, medvirkning og herredømme i eget liv.

Det er mulig å skille mellom to ulike perspektiver når man skal forklare offentlige ansattes handlemåte og implementering av offentlig politikk. Den ene er top-down og den andre er ”bottom up” perspektivet. Disse to perspektivene viser hvordan offentlig ansatte handler og fattet beslutninger i sitt arbeid. Top-down perspektivet er preget av klassisk teori om byråkratiet og klassisk organisasjonsteori, der aktørene styres av regler, lover og rutiner. Det beskriver hvordan aktører styres ovenfra og ned. Det andre perspektivet er bottom-up, der aktørene er frie og handlende individer, som er i stand til å ta beslutninger på egenhånd. De former politikken ut fra konteksten de befinner seg nederst i hierarkiet, og følger nødvendigvis ikke retningslinjene som er blitt bestemt på toppnivå (Lipsky, 1980). Det er her vi skal se på møte mellom den enkelte veileder/ saksbehandler og bruker. Forskning viser at relasjon mellom sosialarbeidere og bruker er basert på bottom-up perspektivet.

I masteroppgaven vil jeg se på relasjonen mellom ansatte i NAV og bruker i lys av Lipskys teori om bakkebyråkrati og bakkebyråkrater. Ansatte ved kontorene i NAV er gitt mandat til å ivareta oppgaver på vegne av det offentlige (top-down) og samtidig har de autonomi for å kunne utføre arbeidet (bottom down). Ansatte i NAV som jobber med sosialhjelp befinner seg på bakkebyråkratinivå, der de møter brukere ansikt til ansikt i en samhandlingsrelasjon. Til forskjell fra det tradisjonelle byråkratiet hvor det er stor avstand mellom hjelper og bruker, innebærer det her en tettere kontakt med brukere. Spørsmålet her er hvordan bakkebyråkratene utfører jobben sin med å tildele goder eller sanksjoner som begrenser brukers liv og muligheter (Lipsky, 2010).

3.8 Teorier om bakkebyråkrater

Teorier om bakkebyråkrater eller som det heter på engelsk Street-level bureaucracy tar utgangspunkt i de konkrete møtene mellom borgere og bakkebyråkrater (Lipsky 1980). Lipsky omtaler politi, dommere, offentlige advokater, lærere, helsearbeidere og sosialarbeidere som bakkebyråkrater. Han er opptatt av det som skjer nederst i det offentlig byråkratiet, der kontakten med borgere finner sted.

”Although they are normally regarded as low- level employees, the actions of most public service workers actually constitute the services ”delivered” by government”

(Lipsky, 2010, s.3).

I boken ”Street-level bureaucracy” tar Lipsky opp dilemmaer som offentlig ansatte møter i jobben til daglig. Iverksetterne eller bakkebyråkratene som Lipsky kaller, det er de som gjennomfører politikken og de er de primære aktørene innenfor en politisk prosess (Lipsky, 1980). I masteroppgaven har jeg valgt å bruke teorien til Lipsky om bakkebyråkrati for å undersøke hvordan arbeidshverdagen er i NAV og hvilke dilemmaer ansatte opplever i jobben. Ansatte i NAV utfører til tjenestens som regjeringen har bestemt skal levere til borgerne- brukere. Bakkebyråkratene har myndighet til å levere goder og sanksjoner og ikke minst begrense folks liv og muligheter. Lovgivningen gir rett til å gripe inn i enkeltmenneskers liv hvor skjønnsutøvelse er en del av arbeidet. Siden bakkebyråkratene er de som møter brukerne til daglig er de også ansvarlig for iverksetting av vedtak (Ibid). Lipskys (ibid) definisjon av begrepet ”bakkebyråkratiet” er definert på følgende måte:

” *These are the schools, police and welfare departments, lower courts, legal service offices, and other agencies whose workers interact with, and have wide discretion over the dispensation of benefits or the allocation of public sanctions*”(Lipsky 1980:xi).

Lipsky definerer bakkebyråkrater som offentlig ansatte som har direkte kontakt med borgere og har handlefrihet i utøvelsen av arbeidet sitt (Lipsky, 1980, s.3). Bakkebyråkrater kjennetegnes ved stor grad av publikumskontakt og relativ autonomi i sitt arbeid. Han påpeker også at offentlig ansatte utfører ikke bare policy som er fastsatt av politikere, men de utformer selv policy. Med andre ord skapes policy av bakkebyråkratene eller ved et kontor. De utvikler regler, rutiner og retningslinjer for å klare arbeidsdagen. Offentlige ansatte utvikler strategier for å hankses med manglende samsvar mellom ressurser og oppgaver (Lundberg & Syltevik, 2013, s.13). Det negative med å lage rutiner for å behandle alle brukere likt er at det gjør det

vanskelig å se ulikhetene hos de enkelt menneskene (Lipsky, 1980). I sosialt arbeid og andre profesjoner som jobber med mennesker er det viktig å se hver enkelt individ som unikt. I tillegg når ansatte har mange brukere de skal jobbe med vil det føre til mindre tid på hver bruker. Dette kan også påvirke innholdet i avgjørelsen til ansatte (ibid). Tidspres hos ansatte kan medføre til forskjellsbehandling i den forstand at ansatte som har mange brukere å forholde seg til vil måtte kunne prioritere. Dette kommer frem som et dilemma hos mange av informantene, hvor de må prioritere nettopp på grunn av tidspres.

Videre påpeker Lipsky (1980) at de sitter både på goder og sanksjoner hvorav begge har store konsekvenser for livene til brukerne. Bakkebyråkratene samspiller direkte med brukere gjennom jobben sin hvor skjønnsutøvelse er en stor del av arbeidet. Selv om ansatte i NAV er styrt av ytre rammebetingelser, har de likevel muligheter for å treffe mange avgjørelser på egen hånd. Det er også asymmetriske møter med hensyn til makt i den forstand at brukere som er trenger eller avhengig av hjelp blir tvunget til å samhandle med bakkebyråkratene (ibid).

Det sentrale trekk ved bakkebyråkrati er at arbeidet er preget av stor grad av skjønnsutøvelse. Terum (2003) påpeker at bakkebyråkratene styres av skjønnsmessig vurderinger og at utøvelsen av skjønnen kan variere mellom de profesjonelle. Lipsky er kanskje mest opptatt av hvordan ansatte håndterer skjønnsmessige vurderinger og dilemmaer i sitt møte med brukere. I tillegg har bakkebyråkratene store arbeidsmengder i forhold til de ressursene som er tilgjengelig. De arbeider under tvetydige og motstridende mål og brukere er i stor grad ufrivillige. De er ufrivillige i den forstand at brukere ikke har tilgang til tjenestene etter andre steder. Med motstridene og tvetydige mål mener jeg at de som jobber med sosialhjelp står i et krysspress om å gi en inntektsstøtte eller at brukere skal komme ut i aktivitet så fort det lar seg gjøre (Lipsky, 1980 s. 33-40). De ansatte befinner seg under konstant press. Ansatte står da i et dilemma i forhold til å nå mål om aktivitetsplikt eller å sikre brukermedvirkning gjennom individuell tilpasning. Brukere har krav på individuell vurdering, men mengden av oppgaver gjør det nødvendig med rutinemessig saksbehandling. Lipsky kobler dette mot rutinisering. Rutinisering er i følge Lipsky et av tre mestringsstrategier for å takle ressursproblemet (ibid). For eksempel sier sosialtjenesteloven at den enkelte har krav på individuell vurdering, men på den andre siden er det mange brukere som søker hjelp og ressursene er begrenset. Samtidig stilles det krav til bakkebyråkratene at de skal behandle brukerne likt og samtidig behandle brukere som individuelle saker.

Lipsky påpeker at bakkebyråkrater jobber med høy grad av usikkerhet i den forstand at de jobber med mennesker. Det stilles krav til bakkebyråkratene om å øke effektiviteten til offentlige tjenester (Lipsky,1980, s.3-4). Lipsky hevder at rutinisering er en form for klassifisering av brukere. Dette er med på å sette brukere i båser og kan svekke tendensen til å se brukere som mennesker (ibid:180). Djupvik & Eikås (2010:80) hevder også at det kan være større tendens at organisasjoner utvikler praksiser hvor rutiner og masseproduksjon kommer i stedet for individuelle vurderinger. Rutiner blir ofte brukt for å sikre likebehandling hos hver enkelt bruker. Rutiner kan også være en effektiv mestringsstrategi hevder Lipsky (2010) for å få en rask og effektiv måte å behandle saker på. Det stilles krav til bakkebyråkratene om at brukere skal behandles likt, samtidig skal det foretas individuelle vurderinger.

Lipsky (1980) trekker også frem at det kan være mangel på kompetanse innad i offentlig virksomheter på grunn av ressursmangel. Det er nødvendig å gi opplæring og riktig informasjon til ansatte dersom det for eksempel er endringer i lover eller forskrifter. Det har stor betydning for brukerne av NAV ansatte kjenner til slike endringer, i den forstand at det har betydning for at, arbeidet utføres i tråd med gjeldende bestemmelser. Dette punktet som Lipsky trekker frem er viktig i masteroppgaven min fordi ansatte i NAV som jobber med sosialhjelp må forholde seg til de nye endringene som ble vedtatt i januar 2017.

Kapittel 4. Metode

I dette kapitlet redegjøres det for vitenskapsteoretisk grunnlag, oppgavens design og metodevalg. Jeg presenterer valg av metode, utvalg og rekruttering av forskningsdeltakere og vurderinger som har blitt foretatt underveis i arbeidet. Deretter ser jeg på utarbeidelse av intervjuguide og hvordan jeg gikk frem for å innhente data. Jeg vil også gå inn på dataens konfidensialitet troverdighet og overførbarhet. Videre vil jeg se på de forskningsetiske utfordringene og forforståelse. Avslutningsvis vil jeg gå inn analyseprosessen og transkribering.

4.1 Valg av metode

Formålet med denne oppgaven er å vise hvordan ansatte i NAV jobber med å få unge sosialhjelpsmottakere ut i arbeid. Jeg vil få en bedre forståelse av ansattes oppfatninger, og vurderinger, samt meninger rundt det at ansatte *skal* stille strengere krav til sosialhjelpsmottakere. I tillegg ønsker jeg å forstå ansattes oppfatninger om hvilke konsekvenser lovendringen kan få for ansatte og bruker. Oppgavens problemstillinger lyder slik;

1. *Hvilke oppfatninger og vurderinger har sosialarbeiderne om at det skal stilles strengere krav om arbeid for å motta sosialhjelp?*
2. *Hvilke konsekvenser kan denne lovendringen få for tjenester og mottaker?*

For å belyse oppgavens problemstilling har jeg valgt å gjøre intervjuer av ansatte ved NAV. I mitt tilfelle var jeg interessert i å få fram de individuelle synspunktene til informantene. Ut fra dette valgte jeg en kvalitativ tilnærming for å komme nærmere informantenes opplevelser, vurderinger, erfaringer, tanker, oppfatninger og følelser om arbeidet med sosialhjelpsmottakere. Formålet er ved informantenes dagligliv. Det kan hevdes at denne virkeligheten og kunnskapen blir konstruert i møte mellom intervjuer og informant (Nilssen, 2012). Gjennom kvalitative metoder søker jeg å oppnå en forståelse av sosiale fenomener med utgangspunkt i samtaler (Thagaard, 2013). Med kvalitative metoder forsøker jeg å gå inn i dybden, og legger vekt på betydning og mening i dette. Jeg tror at disse gir forutsetninger for å gjenfortelle informantenes opplevelser og erfaringer.

De kvalitative intervjuene kan karakteriseres som samtaler mellom intervjuer og informant. De har et spesifikt formål. Hensikten er å få innsikt i informantenes egen forståelse, hvordan de selv opplever å stille strengere krav til unge sosialhjelpsmottakere. Målet med intervjuene er å få kunnskap om hvordan informantene opplever og reflektere over egen situasjon (Thagaard, 2013). Slike intervjuer kan gi fyldige og beskrivende informasjon om hvordan andre mennesker opplever ulike sider ved sin livssituasjon. Kvalitativ metode legger opp til en helhetsforståelse med utgangskravet i synspunkter mellom to personer som snakker sammen om et felles tema (Kvale & Brinkman, 2009). Både forskeren og informanten påvirker prosessen.

Intervjuer tar form av et intervju der det konstrueres kunnskap i samspill eller interaksjon mellom intervjuer og den som intervjues. Intervjuerens formål er å forså bestemte sider ved intervjupersonens dagligliv, fra informantens perspektiv (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 43). Intervjuer kan gi fyldige og omfattende data og mulighet til å se situasjoner i kontekst. Dalen (2004) hevder at kvalitative intervjuer er spesielt egnet for å få innsikt i informantenes egne erfaringer, tanker og følelser. Målet med oppgaven er å hente inn beskrivelser om den intervjuedes livsverden for å fortolke betydningen. Jeg ønsker å få del i informantenes erfaringer, tanker og følelser. Hovedvekten av mine data består av individuelle intervjuer. Individuelle intervjuer kan være relevante når forskeren er interessert i hva informantene mener, fortolker og legger mening i spesielle fenomener (Kvale & Brinkman, 2009). NAV-ansattes kunnskaper og oppfatninger rundt aktivitetsplikt for sosialhjelp fikk komme frem gjennom intervjuer, som var nyttig for problemstillingene mine.

4.2 Utvalg

I et kvalitativt basert intervjustudie er det viktig å finne informanter som har entydige tanker og meninger om temaet som jeg vil belyse. Utvalget er viktig i all forskning fordi dette har innflytelse på analysen av data. En utfordring er å fastsette antall respondenter, fordi det kan være vanskelig å vite hva hvert intervju vil bringe med seg. Det sentrale ved utveklingsrekkingen er å sette sammen en maksimal variasjon av innenfor det fenomenet som studeres (Dalen, 2004). Derfor har det vært viktig og å forsøke å finne et utvalg som gir en viss variasjon og som dekker flere aspekter ved det å være ansatt i NAV og samtidig ha fokus om å få sosialhjelpsmottakere ut i arbeid.

Materialet består av elleve utskrift fra intervjuer med ansatte ved to lokale NAV kontor. Studien er basert på kvalitative intervjuer gjennomført i to kommuner. Kontorene har fått pseudonymene; Kontor X og kontor Y. Kommunene har ulik størrelse, en storby og en mindre by, noe som innebærer at kontorene varierer. Det er også betydelig geografisk avstand mellom kommunene. Det er noe forskjeller mellom kontorene i hvordan det er organisert. I ene av kontoret er oppgavene mer fordelt mellom ansatte. En veileder har som oppgave og følge brukerne opp, mens en saksbehandler fatter vedtak. I det andre kontoret er oppgavene mellom ansatte fordelt annerledes. Her skal veileder og saksbehandler følge opp brukeren og fatte vedtak.

Utvelgingsfasen viste seg å være utfordrende. I utgangspunktet var jeg interessert i å intervjuer 4-5 ansatte ved hvert kontor, men det viste seg at fra det ene NAV-kontoret ikke kunne stille opp med flere enn tre informanter. Dette i at NAV- kontoret opplevde spesielt høyt arbeidspress denne perioden. Til slutt fikk jeg tre informanter fra et mindre NAV-kontor fra en større by, og åtte informanter fra en mindre by, men større NAV- kontor.

Informantene ble valgt ut på bakgrunn av tre kriterier. Hovedkriteriet for å kunne være med var at de jobber med sosialhjelpsmottakere under 30 år. Andre kriterier som måtte være til stede, at de har erfaring med økonomisk hjelp enten som veileder eller saksbehandler. Det var også viktig og nødvendig at de kjente til sosialtjenesteloven §20.

Intervjuene varierte i lengden, gjerne et sted mellom 1 og 1½ time. Informantene hadde alle betydelig erfaring med sosialhjelpsmottakere fra alder 17-30 år. Alle informantene hadde høgskole- eller universitetsutdanning, de hadde også relativt lang erfaring fra NAV. Arbeidserfaringen med sosialhjelp varierte fra 3 til 20 år. I utgangspunktet var jeg interessert i å studere Nav-kontor som var ulike med hensyn til praktisering av aktivitetskravet. Det viste seg at begge kontorene hadde iverksatt aktivitetskravet. Likevel var det noen forskjeller i praktiseringen mellom kontorene, samt mellom ansatte. Jeg vil komme tilbake til dette i analysedelen.

Utvalget består av syv kvinner og fire menn. Seks av informantene fra kontor Y er ansatte i NAV og to av informantene er ansatte i fra jobbhuset. De siste er også ansatte i NAV, men i praksis fungerer jobbhuset som eget NAV- kontor for sosialhjelpsmottakere. Jobbhuset er et tiltak for brukere med store bistandsbehov til å komme i aktivitet.

Informantene hadde ulike roller. Ansatte jeg har intervjuet i denne studien hadde ulike yrker. Jeg har intervjuet seks veiledere, en økonomiske saksbehandlere, en spesialkonsulent og en var økonomisk ansvarlig. I tillegg ønsket jeg å intervju ledere eller avdelingsledere i de forskjellige avdelingene fra begge kontorene. Til slutt ble det en avdelingsleder og en fagleder for økonomisk saksbehandler. Det var relevant å rekruttere avdelingsledere fra begge kontorene, fordi de hadde lang erfaring med sosialhjelp og fordi deres erfaringer ville være relevant i forhold til aktivitetskravet.

4.3 Rekruttering

For å skaffe tilgang til mulige informanter startet jeg med å søke om et samarbeid med avdelingsleder fra ungdomsavdelingen i fra kontor Y. I prosessen med å skaffe informanter opptrådte avdelingsleder fra NAV- kontor Y som en portvakt som ga tilgang til informanter. Han hjalp meg med å finne alle informantene fra kontor Y. Lincoln og Guba (1985) sier at selv om portvakter ikke har den formelle autoriteten til å tillate eller nekte deltakelse i forskning, har de likevel makt og påvirkningskraft som gjør dem betydningsfulle. Portvakter har mer innflytelse i forhold til informasjonsinnhold og hvordan informasjon om forskningsprosjektet formidles. Videre påpeker de at det kan være en risiko at informantene blitt valg for å stille organisasjonen i et best mulig lys (ibid).

Etter et tett dialog ble vi enig om å arbeide i forhold til informanter. Ofte hadde avdelingsleder ordnet alt i forkant av intervjuene, både sted og klokkeslett. Andre ganger måtte jeg ringe informantene for å avtale tid og sted. Rekrutteringen tok lang tid i kontor Y og måtte vente til desember med intervjuene. I mellomtiden bestemte jeg for å ta kontakt med NAV sentralbordet om å få intervju ansatte ved et annet NAV- kontor. Jeg valgte å gjøre dette nettopp for å ha en slags "reserveplan" i tilfelle det ble vanskelig å finne informanter fra det første kontoret. Det gikk noen dager før avdelingsleder fra en bydel tok kontakt og var villig til å delta i prosjektet. Også avdelingsleder fra kontor X ordnet alt i forkant av intervjuene.

Datainnsamlinger foregikk i over en måneders tid fra 14 november til 15 desember. Som sagt varierte lengden på intervjuene, mellom 1 og 1 ½ halv time. Alle intervjuene i fra kontor X foregikk på en dag, mens kontor Y varierte intervjuene. Noen dager hadde jeg et intervju

andre dager kunne jeg ha opp til tre intervjuer. Til sammen brukte jeg fire dager på datainnsamling i kontor Y. I tillegg hadde jeg også uformelle samtaler med ansatte ved begge kontorene. I analyse og diskusjonskapittelet trekker jeg også inn noen uformelle samtaler jeg hadde med informantene. Dersom jeg så på det som nødvendig om det som ble sagt under uformelle samtaler, spurte jeg informantene om det var greit at jeg skrev det ned.

4.4 Intervjuer

Som nevnt består datainnsamlingen av elleve informanter, hvor tre av disse er ansatte fra kontor X og åtte fra kontor Y. Intervjuene ble gjennomført i setting der informantene følte seg komfortable med å møte meg. Intervjuene fant sted på informantenes arbeidssted, enten på kontoret eller på et møterom.

Intervjuene hadde en semistrukturert form og jeg utformet en intervjuguide som skulle belyse arbeid for sosialhjelp fra ulike vinkler. Semistrukturert benyttes gjerne intervjuguider, uten at man er bundet opp til den. Dette gir den fordelen at man har rom til å stille oppfølgingsspørsmål og forfølge temaer som kommer frem i prosessen. Intervjuguiden gir intervjuet en form som gjør det lettere å gjennomføre. Det gir rom for en mer utdypende kommunikasjon med informantene (Dalen, 2004). Intervjuguiden inneholdt noen hovedtemaer med spørsmål under hvert tema. Intervjuguiden skulle fungere som en huskeliste med spørsmål under intervjuene. Bruken av intervjuguiden varierte. Av og til var den helt nødvendig, andre ganger var jeg ikke så avhengig.

Jeg forsøkte å få intervjuet til å ta form av en naturlig samtale. Ved bruk av lydopptaker sikrer en seg dokumentasjon av det informantene forteller. Under intervjuene var det forskjeller mellom ansatte på hvordan de representerte seg selv og sin situasjon. De fleste informantene var positive og ivrige til å forteller om sine synspunkter om arbeid for sosialhjelp. Andre informanter måtte jeg slite litt med for å få den til å snakke om temaet. Deres synspunkter og meninger kom lettere frem under mer uformelle samtaler, eller med andre ord: Mye interessant kom frem når diktafonene var slått av. Ryen (2002) sier at ved å slå av båndopptakeren kan noen føle det som mindre 'stiv', og være friere angående det å fortelle ting. Informantene viser stor variasjon i opplevelser og erfaringer med bruk av vilkår hos veiledere og saksbehandlere. Det var interessante variasjoner på de to kontorene. Dette kommer jeg mer tilbake til i analysekapitlene.

En intervjuer må være en god lytter og ha øyekontakt med informant (Ryen, 2002). Jeg forsøkte å innta rollen som en interessert lytter som var ute etter hva informantene mente. Det å være en god lytter og samtidig skulle skrive ned all informasjon for hånd kan være en utfordring. Alle intervjuene ble derfor tatt opp på bånd, for at jeg kunne være til stede i intervjuet og ikke måtte ta notater. De fleste informantene hadde lest gjennom informasjonsskrivet på forhånd. Jeg hadde også med informasjonsskrivet til intervjuene, som de kunne lese dersom det var ønskelig. Hvert intervju begynte jeg med presentasjon av meg selv og prosjektet og hva det innebærer å delta. Samtykkeskjemaet ble skrevet under før intervjustart. Samtidig informerte jeg om at det er frivillig deltakelse og at man kan trekke seg når som helst. Noen av informantene var noe tilbakeholdende da de fikk vite at intervjuet skulle gjøre med båndopptaker. Å ta opp intervju på diktafon kan skape en formell atmosfære som enkelte kan kvie seg for (Ryen, 2002).

Spørsmålene i intervjuguiden var direkte og indirekte knyttet til problemstillingen. Samtalene med NAV ansatte startet med en serie spørsmål for å få ta i generelle bakgrunnsinformasjon om ansatte. Spørsmålene er lagt opp for å få tak i informantenes beskrivelse av hva som skjer sammen med begrunnelser, oppfatninger og vurderinger. Målet var å samle informasjon om informantenes subjektive erfaringer.

Under intervjuene forsøkte jeg å komme med bekreftende responser på det som ble fortalt av informantene. For eksempel et lite nikk eller ved å si ja, mhm. Fra starten av var jeg klar over hva jeg ønsket å samle informasjon om, men samtidig var jeg oppmerksom på å være åpen for at informantene selv kunne komme med innspill som jeg ikke hadde tenkt på forhånd.

Underveis i intervjuet fjernet jeg noen spørsmål som jeg ikke opplevde som relevant for tematikken jeg ville undersøke. I tillegg oppfattet jeg ganske raskt hos informantene at det var noen temaer som de ikke ville gå inn på som jeg prøvde å unngå. Det ble også stilt en del oppfølgingsspørsmål i løpet av intervjuene med informantene. Noen av oppfølgingsspørsmålene var kan man si inspirert av hva andre informanter fortalte meg, spørsmål eller temaer som kom til meg i løpet av intervjuet. Blant annet snakket de aller fleste informantene om innsatsnivåer, noe jeg ikke hadde tenkt på tidligere.

Ved et par anledninger ble vi avbrutt av andre ansatte. Av og til måtte ledere ta telefonen og andre ganger kom ansatte inn for å spørre om råd og hjelp. Disse avbrytelsene fikk meg til å

reflektere over at informantene har en travel hverdag, og jeg fikk allerede `svar` om ansatte i NAV har nok tid i forhold til arbeidsoppgavene de må utføre. Når det er sagt så var jeg opptatt av nærhet og distanse i forskningen, det å komme nært nok å få tak i informantens tanker og perspektiver, for å få svar på problemstillingen. Samtidig skal en kunne trekke seg tilbake, stå fritt og ha et kritisk blikk. I tillegg var jeg opptatt av å etablere god kontakt med informantene i intervju situasjonene, med en tillitsfull og fortrolig atmosfære (Ryen, 2002). Som Thagaard (2013, s.109) skriver kan god kontakt bidra til trygghet og åpenhet under intervjuene, slik at informantene er villige til å dele sine erfaringer og synspunkter med forskeren.

På slutten av alle intervjuene ble vi enige om at jeg kunne kontakte informanten med eventuelle spørsmål eller tilleggsinformasjon. Anne Ryen (2002) påpeker at det er greit å ikke avslutte relasjonene helt, slik at forskeren har mulighet til å ta kontakt med flere spørsmål, og at informanten også har mulighet til å ta kontakt dersom hun/han har mer å fortelle.

4.5 Behandling og analyse av data

4.5.1 Etiske hensyn

Forskerens etiske forpliktelser angår både normer for forskningsprosessen og hensynet til utforskede personer og institusjoner. Blant annet gjelder dette krav om informert og fritt samtykke, krav om konfidensialitet og krav om å unngå skade og alvorlige belastninger (NESH, 2006). Prosjektet er meldt inn til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) og forholder seg til retningslinjene og anbefalingene som er gitt fra dem. I samtykkeskjemaet som ble delt ut til informantene ble det opplyst at prosjektet var meldt inn til NSD og alle intervjuutskrifter ble behandlet konfidensielt. Transkriberte intervjuer og behandlet data til prosjektet ble lagret på passordbeskyttet pc hvorav bare jeg har tilgang til.

Under telefonsamtalene ble portvaktene avdelingsledere fra kontor X og Y, ble det avtalt at jeg skulle sende dem informasjonsskriv samt samtykkeskjema per e-post (vedlegg 2). På den måten kunne informanten sette seg inn i studien før intervjuet fant sted. De ble også informert om sine rettigheter ved deltakelse, at deltakelsen er frivillig og at all data vil bli behandlet konfidensielt og etter (NSD) sine retningslinjer.

Når det gjelder anonymitet har jeg ikke offentliggjort noen navn eller andre personlige data som gjør at ansatte kan kjennes igjen. For å imøtekomme disse kravene har jeg oppbevart notater og lydopptak i låsbart skap. Enten ble pseudonymer brukt eller koder som kontor X og Y. Siden det er overvekt av kvinnelige ansatte har jeg valgt å betegne ansatte som ”hun”, selv om det i noen tilfeller har dreid seg om ”han”. Jeg har ikke tatt noen avgjørelser som ligger utenfor rammen av alminnelig forskningsetikk. Som nevnt ovenfor vil alle opplysninger bli anonymisert i oppgaven, også opplysninger som kan identifisere eventuelle tredjepersoner (bruker). I utgangspunktet skulle jeg ved hvert sitat i analysen skrive informant 1, 2, 3 osv, men på grunn av anonymitet og ikke offentliggjøre noen av informantene valgte jeg å ta det bort. Samtykkeerklæring og tilbakemelding fra NSD ligger som vedlegg 1.

4.5.2 Konfidensialitet

Kvale (1997) hevder at konfidensialitet betyr at forskeren ikke offentliggjør personlige data som kan avsløre intervjupersonens identitet, eller personer de omtaler. Konfidensialitet handler om at andre ikke skal få innsyn i datamaterialet (NESH, 2006). Det innebærer at gjenbruk av data ikke tillates uten samtykke fra de som deltok studien. Intervjupersonene fikk opplyst at dataene i undersøkelsen skal behandles konfidensielt og at ingen skulle kunne kjenne dem igjen. Intervjupersonene underskrev en samtykkeerklæring som bevitnet at de var underforstått med dette før intervjuet startet.

Lydopptakene blir makulert og ikke tilgjengelig for andre etter at undersøkelsen er avsluttet. Jeg har også forklart at det er bare jeg som har hatt tilgang på personopplysningene. Allikevel var det noen få informanter som var bekymret over at de ville bli gjenkjent;

Ansatt: Jeg vil ikke at noe av det jeg sier kommer på tven”. Nei, det vil jeg ikke”.

Meg: Du trenger ikke å bekymre deg for det. Alle opplysningene blir behandlet konfidensielt og jeg har taushetsplikt.

Ansatte: Bra.

Personidentifiserende opplysninger ble tatt bort under transkriberingen. Lydopptakene ble slettet etter transkriberingen. Datamaterialet vil bli slettet etter at masteroppgaven er avsluttet.

4.5.3 Troverdighet

Troverdighet går på om forskning er utført på en tillitvekkende måte. Det skal kunne reflektere over hvordan datainnsamlingen har foregått med sikte på å bli bevisst mulige feilkilder (Kvale & Brinkmann, 2009). Det gjøres ved å gjøre rede for hvordan data er utviklet gjennom hele prosessen. Det omhandler undersøkelsens fokus, valg av informanter, datainnsamling og analyse. Med troverdighet innebærer intervjustadiet, lydopptak, transkripsjonsstadiet og analysestadiet (ibid). Thagaard (2013, s.178) hevder at for å oppnå troverdighet må forskeren redegjøre for forskningsprosessen, og begrunne sine valg. Intervjueren skal ha et kritisk syn på sine tolkninger og kontinuerlig stille spørsmål til egne tolkninger. Det er viktig at det som undersøkes besvares gjennom datamaterialet. I tillegg må det være sterk sammenheng mellom problemstilling og empiri.

Informanter med ulike erfaringer gjør at en kan se forskningsspørsmålet fra ulike sider, dette har jeg forsøkt å gjøre i undersøkelsen. Jeg har intervjuet informanter av begge kjønn, selv om det ble i overkant flere kvinner enn menn. For det andre har informantene ulike erfaringer. Kvale (1997) sier at ved å velge å transkribere intervjuene er det med på å styrke troverligheten. Båndopptak sikrer at data ikke går tapt, det gjør at man vil få nøyaktige utskrifter fra intervjuene, og man unngår dermed å påvirke data. Silverman (2011) påpeker at forskningsrapporten bør inneholde verbale versjoner av hva intervjupersonene har sagt, og ikke forskerens rekonstruksjoner av hva som er blitt sagt, da det kan åpne for at forskerens egne perspektiver skinner gjennom. Dette har jeg forsøkt å gjøre ved å skille hva som er direkte informasjon fra intervjuene, og hva som er min vurdering av informasjon.

Under intervjuene forsøkte jeg å vise grad av åpenhet, samt skape en trygg og god ramme rundt intervjusituasjonen. For meg var det viktig å møte informantene med en åpen holdning og forsøke å ikke stille ledende spørsmål slik at min egen forforståelse skulle prege hva informantene svarte. Det kan være i enkelte situasjoner under intervjuene, at spørsmål kan ha virket ledende for informantene. Ledende spørsmål har blitt stilt i de situasjoner hvor informantene hadde vanskeligheter for å svare. Selv om man skal prøve å unngå ledende spørsmål, hevder Kvale (1997) at forskeren kan benytte ledende spørsmål for å oppnå gyldigheten av tolkninger.

4.5.4 Overførbarhet

Om tolkningen som er gjort i en undersøkelse kan være gyldige i andre sammenhenger handler om overførbarhet (Thagaard, 2013). Overførbarhet går på om en faktisk måler det en vil måle. Det handler om aspekter som sannhet og kunnskap (Kvale & Brinkmann, 2009). Målet i kvalitative undersøkelser er å reflektere virkeligheten og formål med studien, og validiteten dreier seg da om til hvilken grad denne refleksjonen er riktig (Johannessen, Tufte, & Kristoffersen, 2004). Som forsker må man overveie validitet i sine funn og vurdere overførbarheten av disse utover sin egne studie. Overførbarhet kan også knyttes til at tolkningen vekker gjenklang hos lesere med kjennskap til de fenomenene som studeres (Thagaard, 2013). Overførbarhet krever at prosjektet er pålitelig, med tanke på at undersøkelsen er nøyaktig og grundig gjennomført.

Jeg brukte mye tid på å utforme intervjuguiden slik at svarene ville være relevante i forhold til mine forskningsspørsmål. Jeg var hele tiden oppmerksom på at jeg måtte stille relevante spørsmålene fra intervjuguiden, dersom informantene begynte å snakke om noe som ikke var relevant i forhold til studiet. Det er svært viktig å stille spørsmål på en slik måte at informanten ikke misforstår. For å sikre validitet har jeg forsøkt å få tilstrekkelig antall intervjuer, samt fått forskjellige perspektiver fra både veileder, saksbehandler og avdelingsleder. Det jeg mener med tilstrekkelig antall intervjuer er at etter hvert kunne jeg se et mønster i intervjuene og kjenne igjen elementer fra intervju til intervju, da er det tegn på at metningspunktet nærmer seg. Det er vanskelig å vite når man har tilstrekkelig antall informanter, men Kvale & Brinkman (2009) mener at det bør gjennomføres intervjuer helt til forskeren ikke lenger får noe nye informasjon. Videre hevder de at for å finne passende antall informanter, vil det være best å bruke metningspunktet. Det kommer frem at utvalget i kvalitativ undersøkelse ikke bør være større enn at man klarer å gå i dybden i analysene. For store mengder data øker risikoen for å drukne i mengden og analysen kan bli vanskeligere, og ikke nødvendigvis bedre. Man kan gjennomføre intervjuer inntil metningspunktet nås, der ytterligere intervjuer ikke tilfører mye nytt (Ibid). Ut fra dette satte jeg i utgangspunktet 12 informanter og endte opp med 11 informanter. På grunn av sykdom hos den ene informanten ble det nedjustert til 11 informanter. Under de to siste intervjuene merket jeg at mange av svarene jeg fikk, hadde jeg hørt før og bidro med lite nytt. Dermed følte jeg for å ha oppnådd metningspunktet under det siste intervjuet.

På grunn av masteroppgavens rammer, vil ikke et stort utvalg være gjennomførbart. For å avgrense det empiriske feltet i masteroppgaven har jeg valgt elleve informanter. I utgangspunktet var strategien min å ikke samle inn alt for store mengder data at det ville oppleves helt uoverkommelig for meg. For å få en viss bredde i utvalget valgte jeg både kvinnelig og mannlige ansatte med ulik utdanning.

Datamaterialet som ligger til grunn for denne oppgaven er ikke representativt utvalg, det vil si at dataene som kommer fram vil ikke være generaliserbare. En kritikk av intervjustudier er at de ikke er generaliserbare siden de tar for seg få personer (Kvale & Brinkmann, 2009). Når en skal vurdere metoder for innsamling av data, for senere å trekke det inn i vurdering av generaliseringsmulighetene, vil en være interessert i hvor presise og pålitelige dataene blir (ibid). Målet mitt har heller ikke vært å presentere mine funn som representativt for alle NAV- ansatte, men beskrive en bestemt virkelighet. Som Postholm (2005) sier at virkeligheten er i stadig forandring og utvikling, og at det dermed er vanskelig å knytte dette opp mot en annen situasjon. Siden det bare er 11 informanter i denne studien, vil ikke funnene være generaliserbare. Samtidig har jeg gjennom hele forskningsprosessen tatt grundige analyser og tolkninger av data og resultatene er blitt tolket og koblet mot teori.

4.5.5 Transkribering

Transkriberte intervjuer ble kodet og kategorisert i tematiske kategorier. Fangen (2011) hevder at det er to fremgangsmåter for transkripsjon. For det første kan forskeren skrive ned hver minste kremt, markere hver minste pause og gjengi dialekt og annen språkvariasjon. Forskeren kan redigere uttalelsene får en mer grammatisk korrekt skriftlig form, der ufullstendige setninger fullføres, digresjoner utelates osv. Siden uttalelsene fra informantene skal brukes for å analysere meningsinnholdet, er det unødvendig med å lese all digresjoner og ufullstendigheter (ibid). Det transkriberte materialet har jeg strukturert gjennom analysen på den måten at det var tilgjengelig for tolkning. Kvale og Brinkmann 2009 hevder at en hver analyse vil være både beskrivende og tolkende nettopp fordi enhver beskrivelse vil være påvirket av en tolkning.

Jeg valgte dermed å transkribere relativt detaljer, ord for ord, og tok med sukk, betoning, latter og lignende for å unngå at fyldig meningshold skulle gå tapt. Silvermann (2011) hevder at dette er med på å styrke reliabiliteten. Som Kvale og Brinkmann (2009) påpeker at transkripsjoner er oversettelser fra talespråk til skriftspråk. Videre påpekes det at både

lydopptak og deretter overgangen mellom talespråk og skriftspråk innebærer en abstraksjon fra intervjusituasjonen. I lydopptaket mister vi nonverbal kommunikasjon som gester, blikk og lignende. Gjennom transkriberingen forsvinner ironi, betoning, tonefall, intensitet og tempo. For å få et mest mulig autentisk datamateriale var det derfor viktig å ta vare på lydopptakene i anonymisert form, slik at disse kunne brukes ved siden av transkripsjonene (ibid).

Av hensyn til lesbarheten har noen sitater blitt noe omformulert, ved å fjerne overflødige ord og nøring (Kvale & Brinkmann, 2009). Informantenes beskrivelser gjengis i analysen mest mulig direkte, men som sagt valgte jeg å redigere ved å ta bort småord, forutsatt at det ikke er noe betydning. Jeg valgte å ta bort ord som ehm, mhm, på en måte, liksom, jaja osv. Endringene har ikke svekket meningsinnholdet i utsagende, og har dermed ivaretatt dataens reliabilitet (Thagaard, 2013). Dette innebærer at sitatene er gjengitt slik de er transkribert, men i noen tilfeller har jeg gjort små redigeringer. Jeg har brukt sitater fra alle de ansatte ved begge kontorene. Sitater fra intervjuene brukes for å beskrive informantenes opplevelser i sitt arbeid med sosialhjelpsmottakere. Kondenserte fortellinger er lagt så nært opp til informantenes språk som mulig, og anvendes når det som skal beskrives ikke fremgår i datamaterialet som samlede beretninger (Sagatun, 2005, s. 54).

Fangen (2011) sier at når man skal skrive ut intervjuene skal forskeren ta etiske hensyn ved å anonymisere personer og institusjoner fra første stund. Dette valgte jeg å gjøre, ved å anonymisere utsag og detaljer som kunne avsløre identiteten til vedkommende. I tillegg ble transkripsjonene formulert til bokmål.

Jeg har selv utført transkriberingen. Fordelen med å transkribere selv er at jeg ble godt kjent med materialet og gjennom lytting og skriving av transkriberingsprosessen kom nye tanker og ideer til koding. Ved selv å utføre transkripsjonene styrkes også validiteten. Nilssen (2012) påpeker at slike ideer og tanker må noteres. Slik at gjennomføring av transkriberingen var preget av å høre på lydopptaket om igjen og lese, skrive ned notater og kommentarer om temaer.

4.5.6 Analyseprosessen

Det er tidkrevende å analysere kvalitative data. Det finnes ingen standardiserte teknikker for hvordan det skal gjøres (Ryen, 2002). Ved kvalitative analyser sitter man igjen med store

mengder tekst etter at intervjuene er gjennomført. Tekstene inneholder informantenes uttalelser som gjennom analyseprosessen tolkes og tillegges mening av forskeren. I kvalitative analyser beskrives rådata og deretter skal en systemiseres og kategoriseres for til slutt å sammenbindes (ibid). Bogdan og Biklen (I Nilssen, 2012) hevder at det kan være forvirrende å vite hva som er analyse og hva som er tolkning. Forskjellen er at analyseprosessen kommer du fram til funn, mens tolkningsprosessen hjelper deg med å skape mening i funnene (ibid).

Kvalitative analyser starter med intervjuet og fortsetter gjennom hele datainnsamlingsprosessen og videre i arbeidet med datamaterialet. Etter at intervjuene er gjennomført, starter organiseringen og bearbeidningen av materialet (Dalen, 2012). Nilssen (2012, s.104) sier at analyse handler om å arbeide med datamaterialet, sortere og organisere det, bryte det ned i håndbare enheter, kode det, sette sammen kodene og se etter mønster. Å analysere betyr å dele opp i biter eller elementer. Koding og kategorisering av datamaterialet som du sitter igjen med er kjerneaktiviteter i den kvalitative analyseprosessen (ibid). Kvale og Brinkmann (2009) kritiserer forskere som bare forholder seg til utskriftene under analysen, de er mer opptatt av at dataene reduseres.

Kvale og Brinkmann (2009) sier at den vanligste formen for dataanalyse er koding eller kategorisering av intervjuuttalelsene, hvor forskeren leser gjennom transkripsjonene og kategoriserer de relevante avsnittene. Å redusere, forenkle og få mening ut av datamaterialet er en utfordring. Det første steget i analyseprosessen er koding, hvor man reduserer en stor mengde datamateriale til noe få temaer og kategorier. Ideen om koding kommer fra Glaser og Strauss som utviklet ”grounded theory”. Metoden handler om å utvikle nye teoretiske ideer i datamaterialet, en induktiv tilnærming i motsetning til å teste teorier, en deduktiv tilnærming. Videre i analyseprosessen er å se sammenhenger mellom kodende. Målet er å sitte igjen med få kategorier, temaer og perspektiver (Nilssen, 2012, Charmaz & Bryant, 2011, s.292).

Første ledd i analyseprosessen ble gjennomført ved at jeg satt med transkripsjon og samtidig hørte på båndet. Etter hvert intervju gikk jeg gjennom intervjuet på nytt og merket i margin opp temaer. I tillegg skrev jeg ned notater og refleksjoner ved hvert intervju. Nilssen (2012) kaller memoskriving hvor forskeren skriver analytiske tanker om koding som er med på å forklare og gi retning i kodingsprosessen. I tillegg til memoskriving har jeg også samlet funn under analytiske overskrifter. Jeg tok rådet til Nilssen (ibid) med å ta i bruk av memoskriving underveis og etter transkriberingen. Målet med memoskriving er å se sammenhenger mellom

kodene og utvikle tanker om teoretiske tolkningsbegreper. Jeg skrev ord og begreper som var nyttige inn i høyre og venstre marg. For eksemplet hvis informanten snakket i forhold til at brukere skal kunne bestemme selv i hvilke aktiviteter de vil delta på, skrev jeg i margen tema: *brukermedvirkning*. Ut fra denne kategoriseringen gikk jeg tilbake til hvert intervju og plasserte dem under temaer. Dersom noen sitater kunne si noe om flere kategorier valgte jeg å plassere under to- eller flere kategorier. Ord eller setninger som jeg oppfattet som nøkkelsetninger, skrev jeg ”*viktig*” ved siden av teksten. I tillegg markerte jeg teksten med markeringstusj dersom noe var viktig.

Nilssen hevder at også utsagn eller setninger som blir ekskludert er viktig. Å lukke ut det som ikke skal være med, det som ikke handler om saken har også betydning for å få alle brikkene til å stemme til slutt (Nilssen, 2012). Etter at at jeg ferdig med å kode datamaterialet satt jeg igjen med noen kategorier og temaer.

Kapittel 5. Kravet om arbeid for sosialhjelp

De to følgende kapitlene oppsummerer og reflekterer over de viktigste funnene i oppgaven. Funnene drøftes i lys av den teoretiske og verdimessige forforståelser som er presentert i kapitler, samt problemstillingene. Resultatene er i alt hovedsak mine fortolkninger og beskrivelser av informantenes utsagn. Jeg deler funnene i to kapitler. Kapittel 5 beskriver sosialarbeiderens oppfatninger og vurderinger om at det skal stilles strengere krav om arbeid for å motta sosialhjelp. Kapittel 6 drøftes mulige konsekvenser av lovendringen. Kapitlene er delvis strukturert med utgangspunkt i temaene fra intervjuguiden, men også ut i fra temaer informantene har vært gjennom.

5.1 Variasjoner i praktisering av aktivitetskrav

I denne delen vil jeg se på sentrale sider ved kontorenes praksis av aktivitetskravet. I lys av informantenes fortellinger i intervjuene vil jeg presentere hvordan ansatte ved begge kontorene praktiserer aktivitetsplikt. Informantene i denne undersøkelsen opplever praktisering av aktivitetskravet forskjellig. Dermed vil bruken av vilkår stå sentralt i denne delen. Jeg har forsøkt å belyse ulike sider ved hvordan bruk av vilkår praktiseres.

Iverksetting av arbeidsplikt har variert i mellom kommunene helt siden sosialtjenesteloven 1991. Lødemel (1997) viser at cirka 150 kommuner hadde iverksatt arbeidsplikt, og at iverksettingen var tilfeldig. Han viser også at bare 1345 klienter jobbet for sosialhjelp. Vik-Mo og Nervik (1999) viser også at det er variasjon i praktisering mellom kommunene, hvor flertallet ikke har benyttet seg av muligheten til å kreve aktivitet av unge sosialhjelpsmottakere. Studien viser at det er stor variasjon i måten kommunene har brukt vilkåret på (Vik-Mo & Nervik, 1999). Også nyere forskning viser at bruk av vilkår varierer mellom kontorene. Ved ett av fem kontorer stilles det vilkår i de fleste sakene, mens det i ett av fire kontorer stilles det bare vilkår i en av fire saker (Proba, 2015, s. 31). Mange sosialkontorer unngår å bruke arbeidsvilkår for å gi sosialhjelp (NOU 2004:13, 2004 s.55). Det er store forskjeller mellom kommunene i bruk av aktivitetskravet og nå krever Stortinget begrunnelse om kommunene ikke stiller krav. Regjeringen vil også at det skal bli likere praksis mellom kommunene. Vurderingene skal dokumenteres, og ansatte skal også kunne dokumentere dersom det ikke skal stilles aktivitetskrav til en sosialhjelpsmottaker. I vedtaket skal det også opplyses om mulige konsekvenser av brudd på vilkårene.

Det kommer frem i intervjuene med informantene at begge kontorene praktiserer vilkår om aktivitet før aktivitetskravet ble innført. Begge kontorene iverksatte aktivitetskrav for brukere, men det viser seg at de ansatte i disse to kontorene praktiserer aktivitetskravet på forskjellige måter. I den forstand at noen ansatte velger å bruke vilkår på alle sine brukere, mens andre velger å stille slike krav til bare noen få. Ansatte ved begge kontorene uttrykker seg om praktisering av aktivitetskravet på denne måten ”*Det har vi gjort ganske lenge egentlig*”.

Frem til 1 januar 2017 har det vært opp til den enkelte saksbehandler eller veileder hos NAV å sørge for at vilkårene oppfyller kravene i sosialtjenesteloven §20. Uttalelsene fra informantene ved begge NAV-kontorene viser at de har en lojal holdning til aktivitetsplikt for sosialhjelp og at de prøver å forholde seg både til lovens bestemmelser så vel som til det skjønnsmessige. Det kommer frem at de lar seg ikke påvirke til automatisk å bruke vilkår i alle saker. Ansatte ønsker først å bli kjent med brukere og foreta individuelle vurderinger. NAV- ansatte benytter ikke av seg muligheten til å stille krav om aktivitet når de mener at brukere trenger mer tid til oppfølging. Når det er sagt så er bruken av vilkår utbredt ved begge kontorene. Jeg vil vise en rekke eksempler på hvor ulikt ansatte i to NAV- kontorer tenker om forholdet til aktivitetskravet.

5.1.1. Praktisering av aktivitetskravet

Ansatte på kontor X har ikke en like konsekvent praktisering av aktivitetsplikt ovenfor sine brukere sammenlignet med kontor Y. De praktiserer aktivitetskravet overfor sine brukere, men det gjøres forskjellig. En informant sier at det er vanlig å stille vilkår her hos oss, men at hun velger å ikke praktisere det ovenfor sine brukere.

” Det er for så vidt vanlig, men jeg praktiserer egentlig ikke ”

Også avdelingsleder fra samme kontor sier det samme. At det er vanlig, men det kunne ha blitt bedre avklart mellom ansatte. ”I kvalifiseringsprogrammet så er jo vilkår innbakt implisitt. Ja, jeg vil si at det er veldig vanlig, men det er ikke noe sånt felles policy på at ja vi skal stille vilkår eller nei vi skal ikke det. Det er litt opp til hver og enhver veileder. Vi kunne ha hatt mer avklart forhold til det ”.

Informantene forteller at det er lettere å stille vilkår til brukere som ikke har vært sosialhjelpsmottakere i lange perioder. De vil heller å stille vilkår til ”nye” brukere fremfor de

som har vært i sosialhjelp i lange perioder. To veilederne uttrykker at de benytter seg av muligheten til å stille vilkår mindre overfor langtids sosialhjelpsmottakere enn overfor nye brukere, dette vil si at bruken av aktivitetskrav varierer. Aktivitetskravet fungerer i noen grad som et middel for å oppnå kontakt med brukere.

” I mottaksavdelingen der jeg jobber brukes mye vilkår. I en oppfølgingsavdeling hvor det gjerne er lengre vedtak og man kjenner brukeren bedre så er det nok mindre bruk av vilkår”

”Det er lettere å bruke vilkår hvis du ikke har mye kontakt med brukerne. Men de ungdommene som jeg har er det relativt mye og tett kontakt, da blir ikke vilkåret så viktig”

Mine funn om at vilkåret brukes sjeldnere hos langtids sosialhjelpsmottaker samsvarer med funnene til Frøyland, Schafft & Spjelkavik (2004, s.12) som fant at vilkårsparagrafen brukes noe sjeldnere i forhold til langtidsmottaker, enslige forsørgere og innvandrere. Det som jeg ser uttrykt hos informantene er at det oppstår dilemma om rimelighet av vilkår og usikkerhet om når det skal ivaretas.

Ansatte ved kontor Y forteller også at det er vanlig å stille vilkår til sine brukere, men ved dette kontoret nevner de ingenting om mindre bruk av vilkår overfor langtids sosialhjelpsmottakere. Her er de veldig opptatt av at det blir stilt vilkår til brukerne og lovens krav om ”med mindre tungtveiende grunner taler for det”. Dersom brukere har en sykdom eller en annen hindring til å utføre arbeid, da vil det ikke bli stilt vilkår. En informant fra voksenavdelingen ved kontor Y hevder at de tar bruk av dagens aktivitetsplikt på alvor. En informant ved kontor Y sier:

”Det gjør vi til alle som vi mener det er hensiktsmessig for. Det kan jo selvfølgelig være sykdom eller sånne utfordringer som gjør at det er vanskelig. Ut over det så stiller vi vilkår i grunnen for alle”

Jeg utførte intervjuene før aktivitetsplikten ble lovfestet slik at kontorene tok ikke i bruk av §20 a før 1 januar 2017. Allikevel var ansatte informert lenge før aktivitetsplikten ble lovfestet og var klar over om unntaksbestemmelsen- tungtveiende grunner. Som tidligere nevnt kom forslaget om aktivitetskrav som ble lovfestet 1. Januar 2017, (kom) allerede i 2015. Informantene fra kontor Y viser at de har igangsatt aktivitetskravet før det ble lovfestet.

Med dagens aktivitetsplikt viser jeg til Sosialtjenesteloven i arbeids og velferdsforvaltningen § 20 a som ble lovfestet 1 januar 2017, at ”*det skal stilles vilkår for tildeling av stønad til personer under 30 år*” (se vedlegg 4).

En annen informant fra jobbhuset forteller også at det er vanlig med å stille vilkår overfor sine brukere. Det er ansatte som bestemmer om hva vilkåret skal være og det er individuell veiledning.

”Det er vanlig i NAV kontor Y å gjør det, samtidig er det jo vi som styrer om den personen skal være her fem dager i uken eller om den skal være her en gang i uka. For det er vi som treffer den personen. Det er individuell veiledning her”

Informantene ved begge kontorene sier at det er viktig at det foretas en individuell vurdering av hver enkelt bruker når det skal avgjøres om bruk av vilkår er hensiktsmessig. Videre ved fastsetting av vilkår, må de foreta en konkret individuell vurdering av hvor tyngende vilkåret vil være for den enkelte stønadsmottaker. NAV vil møte brukerne med ulike strategier avhengig av behovet for oppfølgingstjenester. Dette fordi ingen brukere er like, og de har dermed forskjellige forutsetninger og behov. Å vente med å stille vilkår, gir ansatte mer tid til å kartlegge bedre og få innsyn i brukerens situasjon.

Proba (2013- 09. S. 6,9 og 32.) sier også at konkret individuell vurdering blir prioritert ved de aller fleste NAV-kontorene. Disse funnene viser at ansatte er kjente med lovens og anvender paragraf sosialtjenesteloven i NAV § 28, om at det skal foretas konkret og individuell vurdering av den enkeltes behov (Sosialtjenesteloven, 2009). Også et rundskrivet om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012) sier vilkårene i utgangspunktet bør settes i samarbeid med bruker, men at dette ikke er en forutsetning. Før det settes vilkår skal NAV foreta en konkret individuell vurdering av hva som er hensiktsmessig for den enkelte bruker. Videre skal det foreligge et system som gjør at NAV kan fange opp om vilkår oppfylles eller ikke. Hvis kontoret ikke kan følge opp vilkåret som er satt, skal det heller ikke settes vilkår

5.2 ”Å se brukerne”

Alle informantene fremhevet at et av de viktigste prinsippene ved aktivitetsdeltagelse er individuell tilrettelegging i forhold til den enkeltes behov, og at dette er en forutsetning for at hjelpen skal kunne oppleves som nyttig og hensiktsmessig for brukeren.

Som vist foran vektla informantene i undersøkelsen viktigheten av tetthet i oppfølging og jevnlig samtaler som sentralt for å gi brukere den hjelpen de ønsker å få. Aktivitetskravet blir fraveket der ansatte ser behovet for at den enkelte bruker trenger mer tid til oppfølging. Informantene har en oppfatning om at aktivitetskravet skal være rimelig og oppfattes rettferdig i den forstand at ansatte ser på det som nødvendig og bruker tid for å finne et rimelig innhold i aktivitetsplikten. Oppfølgingsarbeidet skal fungere som et virkemiddel for å hjelpe sosialhjelpsmottakere ut i arbeid eller i aktivitet som kan føre brukere nærmere ordinært arbeid eller riktig ytelse. I regjeringens viktigste satsing for å bekjempe fattigdom (St.prp, nr- statsbudsjettet 2015) kommer det frem at brukere som står langt fra arbeidsmarkedet skal få et tett, individuell oppfølging for å komme i lønnet arbeid, bli mer aktive, få bedre mestringsfølelse og livskvalitet, eller få avklart trygderettigheter. Med etableringen av NAV- kontorene skal tjenestene tilpasses brukernes behov for å få brukere ut i arbeid (St.prp. nr 46. (2004-2005)). Ansatte i NAV har som oppgave å gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer (ibid).

En veileder fra jobbskolen fra kontor Y vektla betydningen av hvor viktig det er å ta seg tid til brukeren og ha en god relasjon til bruker. Hun forteller om det første møtet med en ung sosialhjelpsmottaker.

”Jeg pratet med en ung jente som nettopp har fått seg bolig og søkt sosialhjelp. Også gikk vi gjennom vilkårene hennes. Så står det her tre eller fire vilkår. Det ene var at hun måtte vise at hun er en aktiv jobbsøker og hun svarer med, hva hvis jeg får den jobben. Det var ærlig svar, for hun er ikke klar for å jobbe. Da synes hun at vilkårene er helt feil. Da er det noen som har satt et standard vilkår for å gjøre en handling som ikke er tilpasset henne. Men vi har som et standard vilkår for å motta sosialhjelp. Da er det ikke tilpasset henne. Mens jeg da sa til henne, ikke tenk på akkurat den biten her, fordi den biten her tar jeg med saksbehandler. Du skal ikke ut i ordinær jobb nå, men vi kan prøve deg forsiktig i praksis. Slik at du får en

god følelse på det så kan vi søke om ordinær jobb når du er klar for det. Så da blir vilkårene sett som utrolig strenge for henne, hun ble helt blek i ansiktet”.

Sitatet ovenfor illustrere hvor viktig det er å se den enkelte individ eller som Levin (jf 3.8) sier, det handler om å se den individuelle og særpregede hos hver enkelt bruker. Utfordringen er å se personene i situasjonene, ved å legge vekt på brukerens helhetlig situasjon. Et viktig element for individuell vurdering er å kunne både ha nærhet og avstand til bruker. Dette er viktig i den forstand at ansatte i NAV får en helhetlig forståelse av brukerens situasjon, som vist i sitatet ovenfor- finne ut av hva som er bakgrunnen for sosialhjelp. I sitatet ovenfor kommer det også fram hvor viktig det er at veileder kommer såpass nær bruker at hun forstå at brukeren ikke er psykisk klar til å komme ut i arbeid. For å få til endring, trenger veileder innsikt i jentens situasjon. Levin (2004, s.96-98) hevder at i en slik situasjon skal sosialarbeider hjelpe brukeren i gang med sin egen hjelpeprosess. Det vil kanskje forverre jentens situasjon dersom veileder hadde valg å følge standardvilkåret. Jeg tenker at veileder handlet riktig siden ansatte skal hjelpe brukeren til å endre seg eller situasjon hun er i og ikke forverre brukeren situasjon. Lignende påpeker også Terum (kapittel 3) for å kunne foreta individuell vurdering er det viktig at ansatte har anledning til å bli kjent med hele mennesket det dreier seg om. Dette ble også bekreftet i mine funn, hvorav mine informanter opplevde som nødvendig å først bli godt kjent med brukeren før det ble satt noen form for krav. Et av NAVs mål er at det skal gjennomføres en vurdering av brukers behov hvor veileder sammen med bruker avklarer hva som skal til for å skaffe arbeid. En helhet og skjønnsmessig vurdering slik intensjonene bak sosialtjenesteloven er, impliserer både nærhet og individualitet.

Informantene påpeker at brukere av økonomisk sosialhjelp er ikke en homogen gruppe, og dette innebærer at aktiviteten skal eller bør være tilpasset de ulike individuelle behovene. En grunn til at den enkelte informant fra begge kontorene velger å ikke bruke vilkår ovenfor sine brukere er nettopp fordi noen trenger tett oppfølging, men tanke på at hver bruker og livssituasjon er forskjellig. Hver bruker er unik og krever ulik behandling. Innledningsvis i dette kapitlet viste jeg at ingen av kontorene bruker vilkårsparagrafen systematisk i forhold til alle sine brukere. Aktivitetsparagrafen vurderes individuelt og benyttes i tilfeller der ansatte finner det mest hensiktsmessig.

Røysum (2014, s.143) viser også at ofte brukere av sosialhjelp sammensatte og komplekse utfordringer og dermed vil arbeidet med sosialhjelpsmottakere ikke bare handle om økonomi og saksbehandling eller om å legge vekt på målet om arbeid. Det kan være nødvendig å arbeide med hele brukerens situasjon. Som vist i teorien (jf kapittel 3) stiller profesjonsutøvere krav gjennom brukermedvirkning til å sette seg inn i brukerens situasjon og individuell oppfølging. Det fremkommer også i rundskrivet til lovhjemmel at i forhold til de som mottar sosialhjelp skal det foretas konkrete og individuelle vurderinger av hjelpebehovet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012, kap, 4.20.1. Også Pedersen (1993) viser i sin studie at arbeidsmarkedstiltakene bør være tilpasset de ulike individuelle behovene. Han påpeker viktigheten av at det skal foretas systematiske vurderinger av den enkeltes behov ut fra grunnleggende kunnskaper for å finne fram til riktig tiltak til bruker.

Intensjonen bak sosialtjenesteloven i arbeids og velferdsforvaltningen er nettopp at ansatte i NAV skal kunne gi best mulig behandling ut fra en skjønsmessig vurdering av brukerens behov. Dersom brukere hadde vært like og adferden deres var enkel og rutinisert og behovet deres var enkel å klassifisere, ville det vært mindre behov for skjønsmessig vurdering (jf kapittel 3). Det sentrale i sitatet om den unge jenta er også at ved saksbehandling av økonomisk sosialhjelp skal ansatte legge individuelle og sosialfaglige vurderinger bak de vedtakene som gjøres. Sosialt arbeid handler om å hjelpe mennesker som har behov for å tilpasse seg for å kunne fungere sosialt. Det handler om at sosialarbeider viser respekt overfor brukerens ønsker, men også forstå og kunne se hva brukeren kan mestre. Det handler om å bli møtt, verdsatt og forstått (Levin, 2004).

Gjennom samtalen med veilederen kommer det også fram at det er viktig å ha empati overfor jenta. Et grunnleggende element i sosialt arbeid nettopp er forståelsen av den andre. Et viktig prinsipp hos sosialarbeideres er å starte der brukeren er, at man må prøve å sette inn i den andre sted. Hjelperen må vise empati ovenfor bruker på en slik måte at bruker tror på at de kan få hjelp og at endringer er mulig. Det er ikke et mål i seg selv, å starte der klienter er, men det innebærer respekt for den andre (Levin, s.2004). Av og til er forståelse og åpenhet i møtet med bruker viktigere enn handling. Når veileder møter den unge jenta som er redd for å komme ut i arbeidslivet og er usikker på hvordan hun skal takle det, og veileder forholdet seg til jentens ønsker og begynner å arbeide for å endre vilkåret da er det å starte der brukeren er.

Historien til veilederen fra kontor Y om kontakten med jenten kan også ses i lys av det upersonlige systemet som Uggerhøj (1995) reflekterer over at brukeren automatisk blir stilt vilkår til på grunn av standardiserte prosedyrer. Vilråene som ansatte i NAV må forholde seg til når de skal yte sosialhjelp, er eksempler på slike standardprosedyrer. Standardiserte handlingsprosedyrer knyttet til dokumentasjonskrav og måloppnåelse gjør at NAV ansatte kan miste noe av det faglige engasjementet. Uggerhøj reflekterer over det upersonlige systemet når han sier at på tross av at forvaltningen bygger på en intensjon om en mere menneskelig og fleksibel behandling, som skal øke tilliten mellom den som trenger hjelp og systemet, så er realiteten noe annet.

Cirkulærer, rutiner og regler er fortsatt kendetegnende for offentlige organisasjoner, og fremfor fleksibilitet og menneskeliggjørelse af behandlingen, synes der i højere grad at være tale om strukturering af behandlingsarbejdet. ... Dermed blir det ikke systemet som bøjer seg mod den enkelte, men den enkelte som må bøje seg mod systemets kriterier, for at opnå hjælp” (Uggerhøj 1995, s17)

Ut ifra Uggerhøjs utsagn kan vi forstå at det er usikkerhet om på hvilke måter ansatte kan ivareta individuell perspektiv innenfor de gitte rammene. En informant sier at, ”Jeg formidler det som et tilbud, fordi aktivitetsplikten er ikke bare en plikt for de, det er og en plikt for oss”.

Som vist i eksemplet ovenfor kan det være utfordrende for ansatte å både ivareta standardvilkåret og samtidig ivareta brukerens ønsker og behov. I studiet til Røysum (2012) kommer det frem noe lignende som i undersøkelsen til Uggerhøj, at sosialarbeidere kontinuerlig måtte levere og produsere gode tall og resultater, noe som førte til at de ofte ”glemte” at det er brukere med problemer bak de enkelte tallene. Kravene til å telle og rapportere oppleves av sosialarbeidere å stå i motsetning til deres profesjonelle diskurs om å praktisere og tenke på hva som er brukerens beste (Røysum, 2012). I lys av Andreassen (jf kapittel 3) kan vi forstå at de overholde rammene er med på å hindre ansatte fra å se hele mennesket og å la den enkelte bruker legge premissen. Det handler om å tilpasse brukeren etter systemets krav, for eksempel flest mulig brukere skal ut i arbeid eller aktivitet. Dette kan oppsummeres med et sitat fra mine funn, hvor en veileder sier; ” Oppgavene ligger i kø her, og de må jeg gjøre”.

5.3 Hvordan skal man sikre brukermedvirkning?

Bruker innflytelse er et sentralt og gjennomgående eget moment. Begrepet brukermedvirkning, som vist i kapittel 3, står sentralt i NAV- ansattes hverdag. Aktivitetsplan skal i utgangspunktet utarbeides av NAV- ansatte i samarbeid med bruker, og det er en plan for hva han eller hun skal gjøre for å komme ut i arbeid. I denne delen vil jeg se på hvordan brukermedvirkning blir ivaretatt slik det fremgår av informantenes fortellinger.

Det er sterke politiske føringer om at brukermedvirkning skal stå sentralt i arbeids- og velferdsforvaltningen. Brukermedvirkning er blitt en lovfestet rett for alle NAV brukere. Det fremkommer i sosialtjenesteloven i NAV om at tjenestetilbudet skal utformes i samarbeid med tjenestemottaker (Sosialtjenesteloven, 2009). Det kom tydelig fram at informantene hadde kjennskap til brukermedvirkning og dessuten var opptatt av at brukerne er med på å påvirke og ha innflytelse på egen livssituasjon. Brukerens selvbestemmelse har alltid vært sentralt prinsipp i NAV og det kommer også frem i mine funn hvor brukermedvirkning er viktig i deres arbeid. Både i sosialtjenesteloven og de *etiske retningslinjer (FO, 2015) for barnevernspedagoger, sosialarbeider, vernepleier og velferdsvitere* vektlegges betydningen av selvbestemmelsesrett og brukers rett til å medvirke. Gjennom dialog og tilrettelegging for medvirkning skal yrkesutøveren bidra til å styrke den enkeltes mulighet til å leve i samsvar med egne verdier, muligheter og begrensinger (FO, 2015). Dette er også noe ansatte gir uttrykk, for at dialogen er viktig for å få frem behovene hos brukere.

Viktige virkemidler i brukermedvirkning er at bruker skal kunne tilrettelegge aktivisering og for at bruker får informasjon om rettigheter og plikter. I intervjuene med ansatte spurte jeg om hvilken metode som ble brukt for å ivareta brukermedvirkning. En informant påpeker viktigheten med brukermedvirkning:

” Høre hva dem tenker er viktig for at de skal komme seg videre. At med samarbeid om å finne det tiltaket som passer for deg. At de ikke bare setter dem i noe som ikke vil gi noe utbytte”.

En informant presiserer at brukermedvirkning er viktig og at brukeren er med på å bestemme selv og at det er brukers egne mål det hele dreier seg om. Hun prøver å motivere brukerne selv å ta initiativ i sitt eget liv. Noen ganger er det best å involvere brukeren mest mulig når

det iverksettes tiltak. Dette fordi brukeren kjenner seg selv best. Noen informanter gir inntrykk av å kunne fremme brukervedvirkning ved å forsøke å skape en god dialog og relasjon til bruker. ”Høre med folk hva de har gjort og hva de har lyst til å gjøre fremover”, en annen informant uttrykker seg på samme måte, ”Det er å høre hva dem tenker er viktig for at de skal komme seg videre. At med samarbeid om å finne det tiltaket som passer for deg”.

Ansatte ga uttrykk for at brukervedvirkning var en naturlig del av arbeidet i møtet med bruker.

”Jeg synes det er veldig viktig, når jeg sier det er ditt liv. Du må gjerne sitte her og om du er lur. Mitt liv går ikke ut over for mitt liv går på skinner. Med det er ditt liv, det er ditt liv som har stoppet opp. Og det er det vi skal sette i gang. Og hvis ikke du er ærlig så kommer vi ikke noe vei. Sånn sett er det opp til deg. Jeg kan prøve å hjelpe og veilede deg, men det er du som bestemmer”.

Hun presiserer at myndiggjøring av bruker er en viktig prosess, der brukeren tar mer ansvar for egne valg. Dette fremkommer også i NAV- interim at ”det er neppe mulig å lykkes med å få flere i aktivitet og arbeid dersom ikke brukerne medvirker” (NAV- interim, 2006, s.4).² Kun avdelingsleder fra kontor X snakker om brukervedvirkning på systemnivå.

”Først og fremst så har vi samtaler med bruker (...) også har vi på systemnivå, det ligger i hele NAV systemet både på statlig og kommunal side”.

5.4 Skjønn i sosialhjelpen

Et tema som stadig trekkes frem av informantene er utfordringer i forhold til skjønn i deres arbeid. Det mest grunnleggende er at de må handle i tråd med loven, samtidig må de foreta skjønnsmessige vurderinger. Ansatte skal utøve både faglig og personlig skjønn i økonomisk sosialhjelp. Det innebærer at det skal foregå en helhetlig vurdering av brukerens individuelle behov og livssituasjon. Hjelpen er ikke basert på klare regler og derfor må ansatte utøve skjønn i deres arbeid.

² Brukervedvirkning i Nav. Bakgrunn, begrunnelse og forståelse”. Nav-interim 27.06.06, s. 6

Loven gir adgang til å anvende skjønn når det skal avgjøres om tiltak skal settes i verk og hvilke tiltak som skal benyttes (Kjønstad, mfl, 1994). Både i tolkningen av regelverket og i møte med bruker krever situasjon ofte at det blir utøvd skjønn, og denne rollen har ansatte i NAV. Sosialtjenesteloven skiller klart på hvem som har rett til økonomisk stønad og hvem som ikke har det. Loven har også en skjønnbasert paragraf som gir ansatte mer handlingsrom i forhold til hva de kan innvilge. Dette er § 19 ”stønad i særlige tilfeller, selv om vilkårene i § 18 ikke er til stede, yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon. I tillegg skal både statens veiledende satser og kommunale normer for stønadsnivå bli brukt for skjønnsmessig vurdering.

Ansatte som forvalter lov om sosialtjenester har både rett og plikt til å foreta skjønnsmessige vurderinger i hver enkelt sak. Daglig møter de på dilemmaer når de må ta stilling til hvor langt de kan strekke seg, hva som skal bestemmes om man skal dekke denne type utgifter for noen brukere, mens andre ikke får støtte? I alle vurderinger skal det legges vekt på å fremme lovens formål mest mulig. Dette innebærer at det skal foretas en konkret og individuell vurdering av hvilke utgifter som er nødvendig for å sikre vedkommende et forsvarlig livsopphold. Hva som er forsvarlig livsopphold varierer ut fra personlige forhold, som familiesituasjon, husstandens størrelse, bosted, bosituasjon, alder, livssituasjon og helse. Ansatte har frihet til å bestemme hvordan de vil utføre arbeidet, og har stor mulighet for å utøve skjønn.

I alle intervjuene kom det frem at det blir brukt mye skjønnsmessig vurdering i møte med bruker. ”(..) Jeg tenker at hvis det skal brukes vilkår, så kreves det egentlig både erfaring og god dømmekraft da, for å kunne vurdere hvem som har nytte av. Også aktivitetsplikt hvem som har nytte av det og hvem som det blir feil å sette det for som ikke er i stand til”. Avdelingsleder viser at det er veldig viktig å bruke tid med bruker, bli kjent med bruker før det settes noe vilkår. Hun påpeker også at det er viktig med erfaring for å bruke riktig skjønn. Kunsten med å utøve skjønn er å veksle mellom sakens fakta, egen magefølelse og tidligere erfaring. Videre sier hun at ” Eller vi må i hvert fall sette riktig form for vilkår eller aktivitet. Sånn at de klarer å gjennomføre det”. Avdelingsleder i sitatet legger vekt på at det skal være saklig argumentasjon. I tillegg må ansatte avklare hva som skal gjøres, hvordan og hvor mye ressurser som skal settes inn.

I forhold til aktivitetskravet eller vilkåret som blir fastsatt er det dermed viktig at bruker er med på å forme det. En veileder sier at skjønnsmessig vurdering blir brukt i stor utstrekning. Gjennom skjønn får bruker sammen med veileder anledning og mulighet til å styre hva aktivitetsplikten skal bestå av. (...) ”vi prøver å fastsette en aktivitetsplikt i samråd med den brukeren som skal delta i aktiviteten. Det nytter ikke å sende brukere til forskjellige tiltak hvis personen ikke er i stand til å utføre den jobben eller ikke kommer i arbeid”.

Av og til er det vanskelig å utøve skjønn hevder noen informanter. En veileder påpeker at det av og til er vanskelig å utøve skjønn. På grunn av aktivitetskravet, må brukere henvende seg første dag på publikumsmottaket og skal allerede da bli henvist til et arbeidsrettet tiltak. Dette fører til at ansatte i publikumsmottaket ikke får nok tid til å vurdere brukerne på en skikkelig måte. ”det er jo ofte, da må man jo ofte ta litt sånn skjønnsmessig vurdering fordi vi kjenner de såpass lite”. Når ansatte ikke får vurdert brukere på en grundig måte er det fort gjort å sende på et arbeidsrettet tiltak, på grunn av vilkår og aktivitetskravet. Aktivitetsplikten skal ikke bare omfatte arbeid, men også videreutdanning eller kurs som har som siktemål å sette brukeren i stand til ordinært arbeidsliv. Brukere med sammensatte problemer kan det også være mer nødvendig med oppfølging over lengre tid enn å sende ut på tiltak fra dag en. For at vilkår skal virke på en god måte, hevder informantene at det er viktig at ansatte i NAV ser på den enkelte bruker sine forutsetninger, og at disse blir individuelt kartlagt.

Som vist tidligere så er ansatte i NAV opptatt av å gjøre konkrete individuelle vurderinger, dette på bakgrunn av det da er mindre risiko for uriktige avgjørelser som kan påvirke brukerens liv. En saksbehandler fra kontor Y hevder at det også er viktig med et godt samarbeid mellom ansatte. ”individuell vurdering forutsetter et godt samarbeid med veileder. Min erfaring med de veilederne som hører til min portefølje er at vi har et godt samarbeid”.

Det karakteristiske for ansatte i NAV er at de står ”direkte ansikt-til-ansikt-forhold” til brukeren og den direkte samhandlingen med bruker lar seg ikke styre fullstendig gjennom lover og forskrifter. Dette innebærer at ansatte i NAV har betydelig rom for skjønn i sin samhandling med bruker (jf Lipsky,1980). Stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven er av stor betydning for livskvaliteten til den enkelte stønadsmottaker. Dermed knytter det seg viktige rettssikkerhetsmessige spørsmål til den enkelte stønadsmottaker kontakt med NAV. Selv om ansatte i NAV er styrt av ytre rammebetingelser, har de likevel mulighet for å treffe mange avgjørelser på egen hånd. Med andre ord har sosialarbeiderne i NAV ”stor frihet” i

forhold til andre profesjoner. Som nevnt tidligere er økonomisk sosialhjelp blitt mer standardisert. Det innebærer at det er økt fokus på aktivisering og vilkårssetting og som har igjen ført til større innslag av skjønn.

Det forventes at ansatte i NAV forvalter goder etter skjønnsmessige og juridiske retningslinjer. I hovedsak skal NAVs lokale kontor ta skjønnsmessige beslutninger, mens sentraliserte regionale forvaltningsenheter skal fatte vedtak om regelstyrte ytelser. Å anvende skjønn innebære at en avgjørelse er veloverveid og at ulike fakta og hensyn er vurdert i forhold til hverandre (jf kapittel 3). Ved å utøve skjønn kan ansatte bidra til muligheter for bruker der arbeidet deres er påvirket av å følge regelverket. Det stiller dermed en utfordring hos ansatte en prosess om refleksjoner i situasjonene. Med andre ord handler det om at ansatte både kan integrere personlige og profesjonell rolle i møte med bruker og utfordre organisasjonens roller. Datamaterialet mitt tyder på at skjønnsmessig vurdering er noe ansatte må forholde seg til hver dag.

Ansatte i NAV befinner seg i en avmakt posisjon hvor de bestemmer seg for å være lojal mot et system som styres av stramme økonomiske prioriteringer. En informant påpeker at noen saksbehandlere er lojale mot systemet og glemmer å se på hele brukeren: ”For jeg tror noen saksbehandlere setter vilkår kun for å sette vilkår”. Videre viser hun viktigheten av å ikke bare stille vilkår for vilkårets skyld. ” Man skal sette vilkår som er forenelig med den livssituasjonene brukeren er i”.

En annen informant påpeker at hun ikke ønsker at vilkåret skal virke som et krav for brukeren, men heller som et tilbud. Hun er klar over at vilkår er noe brukere må forholde seg til. ”(...) Så det blir helst som et tilbud, ikke som et krav.(...) Men samtidig må vi informere om at hvis de ikke møter opp og hvis de ikke har nok grunnlag for å ikke møte opp så stopper vi pengene”.

Ut i fra disse to informantene kan vi forstå hvor viktig det er å utføre god skjønnsmessig vurdering. Det er veldig viktig at ansatte bruker tid med brukeren når de skal utføre skjønn. Også leder fra kontor X uttrykker at skjønnsmessig vurdering er noe ansatte må forholde seg til hver dag. ”Hvis du skal bruke vilkår, så kreves det egentlig både erfaring og god dømmekraft (...) Eller må i hvert fall sette riktig form for vilkår eller aktivitet”.

Sosialhjelp er en skjønnsmessig ytelse, men skjønnen er innskrenket av kommunale retningslinjer som styres av vilkår. Tidligere i dette kapittelet viste jeg til møtet med veileder fra kontor Y og jenten, et møte som kan kjennes som en indre konflikt og en konflikt mellom systemet og brukers behov. På den ene siden viser veileder omsorg og empati og på den andre siden går hun mot organisasjonens krav og gjeldende arbeidsmåter. Veileder har i oppdrag å hjelpe brukeren, men har samtidig et samfunnsoppdrag. Ambivalensen som ligger i dette møtet er svært utfordrende å håndtere i den grad at veileder både skal ivareta brukers og samfunnets ressurser. Dilemmaet ligger mellom det å yte hjelp på en riktig måte til den som trenger det og samtidig forvalte samfunnets midler på riktig måte. Hun går i mot standardvilkåret og velger heller å basere seg på et faglig skjønn. I Rundskriv om lov om sosiale tjenester (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012) står det at økonomisk stønad ikke skal tilgodese kreditorer. Samtidig står det at ”dersom tjenestemottakeren står i fare for å miste sin bolig på grunn av misligholdt lån eller utbetalt husleie, må der vurderes som gjelden skal dekkes slik at boligen sikres”. På bakgrunn av hva som er hensiktsmessig for jenten, foretar veileder en vurdering og venter med å stille vilkår.

Faglig skjønn er et skjønn basert på teoretisk, praktisk og personlig kompetanse. Den som anvender skjønn skal kunne handle på en moralsk fornuftig måte. I mine funn kommer det frem at det er viktig som ansatt i NAV å tenke over hva som er fornuftig å gjøre i en bestemt situasjon. Skjønnsmessig utøvelse handler om ansattes kunnskap, erfaringer og dømmekraft. Hva som er moralsk akseptabelt å gjøre er avhengig av situasjonen brukeren er i. Det handler om at ansatte skal komme fram til den mest hensiktsmessige beslutningen for den det gjelder. En av hovedprinsippene med å utøve skjønn er nettopp at den profesjonelle skal hjelpe til at den som mottar hjelp blir selvhjulpent. Det dreier seg om oppfatninger av hva som er nødvendig for å skape et verdig liv.

5.5 Ufrivillig eller frivillig brukere?

Sosialhjelp er det siste sikkerhetsnettet vi har i Norge og dette innebærer at mennesker som søker sosialhjelp gjør det fordi de må. I den forstand at de har ingen andre muligheter til å søke om hjelp. Hvorvidt brukere har arbeidsvilje varierer. Noen unge sosialhjelpsmottakere ønsker å arbeide, andre ikke. For noen brukere er det viktig hvordan vedkommende blir møtt og behandlet og hvordan ansatte i NAV hjelper dem med å komme inn i eller tilbake i

arbeidslivet, for andre ligger interessen mest i at pengene kommer til rett tid. I samtale med informantene kom vi inn på tema om hvordan krav oppfattes av brukerne.

Avdelingsleder fra kontor X uttrykker at ” en god del brukere ønsker å bli respektert, at vi har forventninger til folk av å stille krav [...] så mange opplever helt greit egentlig”. Også avdelingsleder fra kontor Y formidler noe av det samme ”Jeg har hørt alt ifra det er jo en selvfølge”. Jeg har jo lyst til å gjøre noe, jeg vil ikke bare sitte hjemme”. De ufrivillige brukerne, som informantene påpeker, er brukere som selv ikke har valgt å møte veilederen sin, og disse møtene oppleves som oftest som uønsket og påtrengende og ses på som meningsløst. Flere uttrykker midlertid frustrasjon over at man ikke sammen kan finne problemet eller et mål for brukeren. Det kan være fordi bruker ikke gir uttrykk for å samarbeide. Relasjonen kan fort da oppfattes som vanskelig og motvillig.

Flere av informantene uttrykker imidlertid også at brukere er svært positive til at det blir stilt krav og viser engasjement til samarbeid. Brukere gir uttrykk for at hun eller han er villige til å gjøre noe med problemet, og det oppstår samarbeid med hjelperen. Avdelingsleder fra kontor X påpeker at det er ikke noen god følelse for unge mennesker å gå på sosialhjelp, det er ikke noe en velger selv. ”Jeg tenker at det å være på NAV sosialtjenesten faktisk ikke er bra”, sier avdelingsleder. ”Mange forbinder sosialtjenesten med negativt ladet ord” og avdelingsleder påpeker at det å søke hjelp kan være et problem for folk. Andre bekrefter også at brukere er fornøyde med at de gjør noe fornuftig og ikke får sosialhjelp ”gratis”. ”Noen synes det er okay å komme ut, å være sammen med andre. At de blir bekreftet hvem de er”, sier avdelingsleder.

Forståelsen av sitatene viser at på lang sikt kan aktivitetskravet være lønnsomt for den enkeltes selvforståelse og mestringfølelse. Brukerne viser vilje til å ta ansvar for sin egen situasjon.

Alle informantene ble spurt om når brukere blir informert om aktivitetskravet. Det er en enighet blant alle ansatte ved begge kontorene at de informerer om aktivitet allerede ved første møte med veileder. Det blir også informert i vedtaket til bruker og der står det også blant annet hva aktivitetskravet er. Informantene uttrykker at det ikke er noe problematikk i å informere bruker om aktivitetskravet, men at å forklare innholdet i vilkåret er mer problematisk. Avdelingsleder og en ansatt fra kontor X forteller viktigheten av å informere brukere om aktivitetskravet. Det er viktig at bruker er klar over at det stilles krav og hva som

er konsekvensen av å ikke følge opp kravet. For det er ikke alle sosialhjelpsmottaker som er godt kjent med vilkårene for å motta sosialhjelp. Kravet kan oppfattes forskjellig mellom brukere og det vil dermed være viktig å tenke over hvordan kravet skal formidles. Det er et felles ønske hos informantene at brukere av økonomisk sosialhjelp skal gjøres kjent med hva aktivitetsplikten innebærer, hva som kreves for at plikten skal anses som oppfylt og ikke minst at de er kjent med konsekvensene av eventuelle brudd på vilkårene.

Lipsky (1980) hevder at ofte er arbeidet til bakkebyråkratene- ansatte, preget av ufrivillig brukere. De har muligheten til å ta viktige avgjørelsen som har store konsekvenser for brukere. Han mener at grunnen til at bruker er ufrivillig er nettopp fordi relasjonen er preget av ikke likeverdige forhold. Dette er med på å skape en negativ følelse av avmakt hos brukere. Brukere er også ufrivillige i den forstand at brukere ikke har tilgang til tjenestene etter andre steder (Jf kapittel 3).

Kapittel 6. Mulige konsekvenser

6.1 Plikt eller mulighet

Dette kapitlet gir en beskrivelse av hvilke konsekvenser ansatte i NAV mener å bli stilt overfor. Resultatene av konsekvensene vil komme i lys av informantenes utsagn og beskrivelser. Et sentralt spørsmål for denne delen er å forsøke å synliggjøre om ansatte i NAV vil stille flere og strengere krav til sine brukere for å motta sosialhjelp som følge av loven i 2017.

Kapittel 5 viste at noen informanter gav inntrykk av at det ikke kommer til å bli stilt flere vilkår overfor sine brukere. Derfor stilte jeg et oppfølgingsspørsmål. På bakgrunn av stor medieoppmerksomhet og overskriftene i avisene ”alle sosialhjelpsmottaker skal ut i aktivitet” var jeg nysgjerrig på- *informantenes meninger om at alle sosialhjelpsmottaker under 30 år skal ut i aktivitet*. Spørsmålet gav forskjellige reaksjoner. De fleste er positive til at det skal stilles vilkår til sosialhjelpsmottakere under 30 år. Flere har gjerne positivt syn på at det skal stilles strengere krav for å motta økonomisk sosialhjelp. De mener at det er bra for brukere å komme ut i aktivitet.

En saksbehandler sier:

”Jeg tror det er en god ting. Jeg er begeistret for aktivitetsplikten. Vi har sett fra andre steder at det nytter, det virker, de oppnår noe. De oppnår å få folk inn i nye rutiner. De bli mer selvmåls på en måte ”

En annen veileder sier:

”Jeg synes det er veldig bra (Smiler) det er det vi har jobbet med her hele tiden”

Økonomisk ansvarlig og avdelingslederen ved kontor Y var mer kritiske til dette spørsmålet og gav uttrykk for at det er umulig å få alle sosialhjelpsmottakere ut i aktivitet.

Økonomisk ansvarlig fra kontor Y

”Jeg tror at det utopi å tro at alle kan ut i arbeid. Faktisk, så tror jeg det er liten andel som uansett hva vi gjør så vil de aldri kunne klare å gå ut i arbeid. Noen har så sammensatte

problemer, det kan være psykiske, fysiske og kognitive. Så det tror jeg faktisk ikke er mulig.

Altså sånn 100 prosent ut i arbeid, det har jeg ingen tro på”

Fortellingen til avdelingsleder fra kontor Y viser at hun er heller ikke like begeistret over dette

”Alle under 30 år skal ikke ut i arbeid, det har aldri gjort og kommer aldri til å skje. Mange sliter med psykiske lidelser, alvorlige lidelser som gjør det vanskelig å komme ut i arbeid. Det er ikke alle som trenger å komme ut i aktivitet, noen trenger en annen form for hjelp. Når det er sagt så er det slik at alle som kan komme ut i arbeid, skal ut i arbeid. Og kanskje er det forbi den diskusjonen om at det er bedre at 10 skyldige går fri enn en uskyldig havner i fengsel”.

Det som kan leses ut av disse utsagnene er deres bekymringer for de svakeste i samfunnet. Mange brukere som søker om økonomisk stønad vil ofte ha sammensatte og ulike hjelpebehov, og hvis ansatte ikke oppfyller brukernes ønsker og krav, vil de dermed bli en sårbar og utsatt gruppe. Forskning viser at sosialhjelpsmottakere har dårligere helse og trenger dermed hjelp (Vrålstad, 2012). De viser en form for frykt om at det vil kunne stigmatisere sosialhjelpsmottakere.

Den politiske behandlingen i forkant av lovendringen har også vært med på å bidra til stigma gjennom blant annet avisoppslag, som vist innledningsvis, ”Navere, må komme seg opp om morran” og ”Spart millioner på å få de unge opp om morran”. Ett eksempel var et leserinnlegg i dagbladet onsdag 15. Mai 2013, hvor en politiker- Sandra Borck sier at dagens unge er for kravstore, at det var for lett å få trygd³. Slike utsagn fra politikere kan i stor grad stigmatisere de menneskene som ikke klarer å gjennomføre en aktivitet. Media kan medvirke til å skape et konstruert bilde av sosialhjelpsmottakere som ”late” og som noe som ”utnytter velferdsstaten”. Dette opplevde vi på nyåret hvor det ble lagt ut et bilde av en Frp- politiker med en undertekst ”krav til unge på NAV”. Bildet viser en ung mann, sovende på en sofa med en halvspist hamburger (se vedlegg 5).

³ Dagbladet. 15.05.2013. <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayPDF?documentId=05500720130515963c2f6e3391c9b7c946a807c485e487&serviceId=2>

Under uformelle samtaler utrykte avdelingslederen fra kontor X, frustrasjon og irritasjon over at media og politikere gir et feil bilde av brukere.

«Tror politikere at de må ut i media og ydmyke sosialhjelpsmottakere for å få de ut i arbeid, har vi ikke troa på brukerne, at når de sier at de ikke kan jobbe så er det faktisk fordi de ikke kan, at det er en sykdom som gjør at de ikke kan jobbe? I hoved tilfeller er det nødvendig å sette vilkår, og andre ikke».

Det mest sentrale som vises frem i samtalene med økonomisk ansvarlig og avdelingsleder er at de ikke ser noen hensikt i å bruke tid på å få noen brukere ut i arbeid, når de kanskje har behov for en annen form for hjelp. I stedet må ansatte legge til rette for å hjelpe disse menneskene. Det handler om å se mennesket i situasjonene det befinner seg i, og ikke alltid tenke helt ”rigid” etter loven. Det handler om å følge den enkelte opp og hjelpe den enkelte bruker til å bli selvstendig. Ansatte skal hjelpe de som er i en vanskelig livssituasjon og ikke bare å overleve. Ikke minst skal ansatte hjelpe brukere tilbake til et arbeid som de selv har lyst til å være i, og som de har helse til å være i og det kan være med på å bidra til videre på sin arbeidskompetanse.

Aktivitetskravet skal brukes ut fra hva brukeren trenger og har helse til å utføre. Mange trenger støtte og omsorg for å holde ut og leve med problemsituasjoner som trenger lang tid for å endres. Av og til er det slik at noen brukere fra sosialkontorene har sammensatte problemer, som gjør at det vil være nødvendig med å bruke tid og gi riktig veiledning. Det er også nødvendig med skjønnsmessig vurderinger av vedkommendes livssituasjon for å finne riktige tiltak etter lov om sosiale tjenester. Derfor er råd, veiledning- og informasjon sentrale elementer i sosialt arbeid som har som mål å hjelpe individer til å bli selvstendige i samfunnet. I utgangspunktet skal aktivitetsplikten være til nytte for brukerne. Datamaterialet viser at ansatte er opptatt av at de ikke kun fokuserer på målet om arbeid eller aktivitet, dersom brukere har et omfattende problem. Det vil si at ansatte ofte må fokusere på helheten i brukers liv. Ansatte viser også at dette er noe de kommer til å være oppmerksom på med hensyn til aktivitetsplikten.

6.2 Viktig med vilkår

Da jeg spurte en informant om hun tror at det vil bli stilt mer vilkår fra 1.01.2017, når aktivitetsplikten blir innført, svarte informanten; ” *Nei. Tenker det er ikke sånn mer vilkår,*

kanskje litt annerledes vilkår og litt annen vurdering eller grunn til at vi setter vilkårene”.

Denne saksbehandlere er representativ for flere av ansattes syn på aktivitetskravet fra 2017. Samtidig antyder hun at innholdet i vilkårene vil muligens bli mer rettet mot aktivitet med arbeid som mål. Flere informanter hevder at det ikke blir store forandringer fra 2017, siden de allerede bruker vilkår ovenfor sine brukere. En informant fra kontor Y sier at det vil ikke bli store forandringer: *”Nei, det vil ikke bli det, ikke her ved dette kontoret”.* Det samme sier en ansatt fra kontor X: *”Nei, ikke hos oss”.* Også avdelingslederen fra samme kontor svarer med; *Nei (ler).* Gjennom intervjuene med informantene viser det seg at ansatte ved begge kontorene forutser at det blir en del utfordringer i 2017. Det kommer jeg mer inn på seinere i analysen.

Flere av informantene mener at aktivitetsplikten på lengre sikt vil gi gode resultater og at flere mottakere vil komme ut i arbeid eller aktivitet. På kort sikt mener de at det vil føre til merarbeid for ansatte, nettopp fordi de må jobbe med å finne vilkår for sosialhjelpsmottakere. En informant sier: *”Jeg tror ikke det blir merarbeid i lengden, jeg tror aktivitetsplikten kommer til å føre at vi får brukere kjappere ut fra NAV systemet (...) Det vil frigjøre litt kapasitet som sørger for at vi får gjort en bedre jobb og at folk kommer seg fortere ut og blir selvhjulpen”.*

Også en annen informant forteller at hun tror på starten vil det føre til merarbeid, med på lengre sikt vil det virke positivt. *”Det vil jo være merarbeid. Men tror hvis det fungerer som hensikten er så vil det føre til færre brukere på sikt (...) Det er positivt på sikt”.*

Avdelingsleder fra kontor X hevder at det vil bli mer arbeid i form av saksbehandling og at ansatte må følge brukere tettere.

Jeg tror at det blir medført en god del merarbeid, fordi vi må (...) være tettere på når vi skal stille vilkår. Vi må også levere da. Det jeg er mest redd for er hva det vil medføre merarbeid av saksbehandling. For det må få en konsekvens hvis vedkommende ikke får fulgt opp det vilkåret. Ja administrasjonene rundt det.

6.3 Krav til NAV- ansatte

En veileder velger å se på aktivitetsplikten i en annen vinkel enn resten av informantene. Hun sier at aktivitetsplikten ikke bare er et krav til brukere, men også et krav for ansatte.

”Jeg tenker det er kjempefint, jeg tenker at det mest positive med det er at det blir et krav til oss, at vi må tilby noe”

Innføring av aktivitetskravet har bidratt til at ansatte i NAV ikke lenger bare kan, men *skal* stille vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til alle under 30 år. Nå må kommunene benytte seg av dette for unge sosialhjelpsmottakere. Dette innebærer også at ansatte skal stille vilkår om aktivitet overfor sine brukere under 30 år med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Ansatte må nå begrunne hvorfor de ikke stiller vilkår, altså nå krever Stortinget begrunnelse om kommunene ikke stiller slike krav.

En annen informant er nokså enig i uttalelsen ovenfor om at de blir stilt krav til når de må begrunne hvorfor brukere må være i aktivitet, samtidig som de må også begrunne hvorfor noen brukere ikke trenger å være i aktivitet.

”Så vi må skrive hvorfor de må være en aktivitet. Fra med 1.01.2017, så må alle være i aktivitet. Så da må vi nesten begrunne hvorfor folk ikke skal være i aktivitet”.

6.4 utfordringer for NAV- ansatte

Aktivitetskravet medfører at ansatte stilles overfor store utfordringer. Informantene har gitt forskjellig uttrykk om utfordringer med å anvende aktivitetsplikt for sosialhjelp. Mottakere som ikke er i stand til å delta i en aktivitet, vil nå måtte vurderes opp mot en unntaksbestemmelse som krever ”tungtveiende grunner”. Dette kan være sykdom. Informantene tror at utfordringen vil heller være de som ikke vil ut i aktivitet (ufrivillig bruker). Største bekymringen hos mange av informantene er at arbeid for sosialhjelp i utgangspunktet er et negativt virkemiddel, hvor deler av den økonomiske sosialhjelpen faller bort dersom en bruker ikke aksepterer vilkåret. Loven sier at et brudd på vilkåret skal medføre sanksjoner. I begge kontorene gir de uttrykk for at de har klare regler for sanksjonering av brudd på vilkår, men også at de opplever sanksjoner som vanskelige og ubehagelige.

Dersom mottaker takker nei til aktivitetstilbud, kan NAV fatte vedtak om å redusere utbetalingen. Hvis mottaker uten gyldig grunn ikke møter opp eller kommer for sent på et tiltak, blir de trukket i utbetalingen. Det er ”straffen” for å ikke møte opp. Slik det er også i arbeidslivet.

”Ja, det er selvfølgelig utfordringer. Aktivitetsplikt sier jo at hvis du ikke møter opp til aktiviteten da skal vi redusere utbetalingen. Men det er ikke alltid like lett. For hvis vi skal redusere utbetalingen til en som har kone hjemme og 7 barn, treffer vi ikke bare han, men da treffer vi hele familien. Og det er ikke alltid like lett”

En synes det er vanskelig å redusere utbetalingen til de brukerne som har familie. Dette er et dilemma som mange ansatte står overfor i deres arbeid. Utfordringen er å velge en profesjonell løsning som er i tråd med organisasjonens prioriteringer eller å gå i et samarbeid med brukere basert på et faglig skjønn. Også en annen informant synes at det er vanskelig å redusere stønaden når det er barn inne er i bildet. Det er lettere å redusere eller stanse utbetalinger av stønaden for enslige unge brukere.

” (...) Men så er jo det problemet (...) Har de barn, hva gjør man da. Skal barna lide for dette. For det blir automatisk de som blir en del av dette”.

En informant sier; ” Det er jo utfordringer uansett om det er unge brukere eller eldre fordi at du har, altså i hvert fall de som ikke vil. Det blir veldig utfordrernes med”. Flere av ansatte i NAV synes det er utfordrende med de som ikke ønsker noen form for aktivitet.

”Det er det jo alltid. Det er ikke noe problem med de som ønsker aktivitet. Det det er klart at vi har noen som ikke gjør det, som ikke ønsker det, som vi må vi må stille krav til. Som vi må være strenge med da”.

En informant hevder at det er viktig og utfordrende med å finne den aktiviteten som er gunstig for brukerne. Ansatte må vurdere om det vilkåret de ønsker å stille vil motivere og påvirke den enkelte sosialhjelpsmottaker.

”(...) Jeg tenker at vi må være flinke til å finne den aktiviteten som er gunstig for de som gjør at de faktisk møter. Ansatte i NAV må vurdere om vilkåret kan motivere brukeren. Videre fortsetter hun at ”den største utfordringen vil kanskje heller være for de som er på jobbhuset og finner disse tiltakene”.

6.4.1 Makt og kontroll ved brudd på vilkår.

Her vil jeg se på ansattes makt og innflytelse i arbeid med sosialhjelpsmottakere. Jeg vil forsøke å belyse hva informantene vektla i forhold til at de både skal hjelpe brukere å komme til arbeidsmarkedet og kontrollere at brukere selv legger ned tilstrekkelig innsats for å komme i arbeid. Ett viktig spørsmål er om det er mulig å utøve kontroll og myndighet uten å krenke brukeren?

Vilkår om arbeid for økonomisk sosialhjelp består av to virkemidler- arbeid og sanksjoner. Jeg vil se på aktivitetsplikten som er en forutsetning for å få sosialhjelp, der nekting kan føre til reduisering eller bortfall av økonomisk sosialhjelp. Når ansatte pålegges å stille vilkår for stønad, vil de ha større behov for å følge opp og sanksjonere brudd på vilkår. Som vist tidlig i dette kapitlet forteller informantene om deres dilemma om man skal stoppe ytelsene eller hvor mye de skal reduseres. Hensikten er å se på hvordan ansatte direkte eller indirekte tar i bruk av sanksjoner for å kontrollere og disiplinere brukere av sosialhjelp. Uttalelser fra informantene viser hvordan ansatte har en posisjon som kontrollør og at det foreligger et ujevnt maktforhold.

En avdelingsleder, sier at dersom aktivitetsplikten ikke overholdes så må ytelsene stoppes. ”En kan tenke seg at vedkommende ikke er en gang i landet. Hvis ikke de møter opp, ikke tar telefonene og ikke svarer på brev. Da stopper vi sosialhjelpa så er det ferdig snakka. Også kommer kanskje personene på vanene også kommer det en forklaring som jeg tar stilling til det. Altså forklaringa gir mening, da kan vi godkjenne også kan vi etterpå betale ytelsen”.

Funn som også går igjen i Proba (2015-12) er også at de vanligste sanksjonene er reduksjon av sosialhjelp og utsettelse av stønad til vilkåret er oppfylt. Videre sier avdelingslederen at ”vi kan redusere til nødhjelp eller vi kan si at du får ikke noe sosialhjelp for den perioden for du var ikke her, du svarte ikke og du møtte ikke opp. Da har du ikke krav på ytelsen for du levde ikke opp til noe vilkår, men du kan få nødhjelp fra i dag”. Denne uttalelsen viser at ansatte vil trekke bruker i utbetalingen hvis de uten gyldig grunn kommer for sent eller ikke møter opp.

Alle ansatte sier at de vil redusere støtten hvis ikke brukerne deltar på et tiltak eller aktivitet. De sier ingenting om hvor mye støtten reduseres, men hevder at de gir beskjed til sine brukere om konsekvensen av å ikke møte opp til avtalt time, tiltak eller aktivitet. Noen ansatte bruker vilkår ved å stoppe utbetalingen av sosialhjelp eller ved å trekke i utbetalingen når folk ikke møter til samtale eller i tiltak, mens bortfall av sosialstønad er mindre vanlig. De hevder at målet ikke er å straffe folk, men å gi reelle tilbud og at brukere skal lære av konsekvenser av sine handlinger. Det er konsekvenser av å ikke være på jobb, som i arbeidslivet. Det kuttes imidlertid ikke i alle ytelser og flere gir uttrykk for at brukere må ha nok penger til mat. Intervjuene med NAV- ansatte viser også at de velger ikke å kutte i alle ytelser ” *Man har jo plikt til å gi de nok til å leve for (..) vi kan i utgangspunktet ikke stoppe helt*”. En annen

informant sier også at å stanse helt ikke er et alternativ ”(..) *det å stanse helt er egentlig ikke en reel mulighet*”. Allikevel er det noen informanter som sier at de velger å stanse sosialhjelp og får bare nødhjelp som er på 50 kr dagen. Det tyder på at dette ikke skjer ofte.

Min oppfatning var at det var vanskelig å stoppe ytelsene, men at det samtidig gir en mulighet til å komme i kontakt med personer som har droppet ut av et tiltak eller ikke møter opp til avtalt time. Tilbakeholde sosialhjelp kan være et alternativ for veileder og saksbehandler. Dette viser at maktutøvelse i samhandlingen mellom ansatt og bruker finnes. Minde data tyder på at ansatte ikke har så lett å identifisere seg med kontrollrollen som med hjelperrollen. Tilsvarende funn ble gjort av Terum (2003), maktutøvelse foregår i form av veiledning, råd, fastsettelse av aktivitet og sanksjoner. En informant fra kontor X påpeker at hun er klar over den makten hun har overfor sine brukere ” *De er jo klart vi som sitter med pengene*”.

Intervjuene indikerer at motmakt fra ungdommen kan bli møtt med makt og myndighet fra veileder: ”Hvis bruker sier nei(...) og han bryter aktivitetsplikten. Jeg sier okay til at du sier nei nå, men du får konsekvenser for det, jeg stopper utbetalingen”.

Slik jeg tolker det blir brukere møtt med makt når de gjør motmakt. Der bruker gjør motstand har ansatte mulighet til å bruke makt overfor bruker. Det kan igjen føre til at bruker er i en avmaktssituasjon, uten noe form for innflytelse og brudd på brukermedvirkning. Forståelse av det teoretiske begrepet, avmakt (jf kapittel 3), er at bruker som oftest er avhengig av hjelp for å få økonomisk sosialhjelp. Motmakt møtt av makt vil føre til at bruker av sosialhjelp ser ingen utvei og vil være preget av avmaktssituasjon. I følge Mik-Meyer og Willadsen (2007) er dette eksempler på produktiv makt. Ansattes oppgave er å hjelpe bruker, og denne type makt er en uunngåelig del av det velferdsstatlige sikkerhetsnett. Både intervjuene og teorier om makt kan implisere at det er mulig å hjelpe sosialhjelpsmottakere gjennom kombinasjon av hjelp og kontroll. Ansatte kan bruke makt dersom faglig integritet blir utfordret.

Det er ikke vedtatt bindende statlige minstenormer for de økonomiske ytelsene. Avgjørelsene skal tas på et skjønnsmessig grunnlag og gjennom en individuell behovsprøving. Redusering av stønad kan sees å være et virkemiddel til å oppnå et politisk mål om å gjøre brukere selvhjulpne jf §20 (jf 2.4). NAV skal både hjelpe mottaker med å bli selvhjulpne, og samtidig kontrollere brukerens økonomi. Hvorav hovedmålet er å få flere i arbeid og aktivitet, og med færre på stønad- NAV- reformen. Ansatte i NAV har som plikt å yte tjenester til svakerstilte

grupper- unge sosialhjelpsmottakere, slik at de på sikt blir i stand til å klare seg selv. I Fos folder ”sosialt arbeid i NAV”⁴ står det at ”møtet mellom bruker og sosialarbeider skal preges av profesjonalitet, godhet og verdighet”. Sitatet forteller at de etiske prinsippene er vevet inn i deres yrkesrolle. Ansatte kan også ty til tvang hvis tjenestene ikke fører til endringer. I Fos (2015) om yrkesetikk står det også at tvang må brukes for å løse en parts problemer på bekostning av en annen, skal tvangsbruk alltid hvile på grundig avveininger av interessekonflikten og på verdivalg. Siden sosialarbeider i deres arbeid har elementer av både hjelp og kontroll, står kunnskap om og respekt for hver enkelt bruker sentralt.

Redusert utbetaling kan ses som en trussel som kan være med på å bidra til økt fremmøte. Lawrence Mead (2012) mener at sanksjoner lærer sosialhjelpsmottakere disiplin, ved at manglende oppmøte får konsekvenser. Sanksjoner kan brukes som en trussel dersom tilbudet ikke blir akseptert. Begrepet til Robert Goodin (1998) throtters ble lansert om slike koplinger mellom trussel og tilbud (Haugelund, Øverbye, Hatland, & Terum, 2016). Stønadsreduksjoner brukes som virkemiddel for å oppnå kontakt med brukere for å få de inn i tiltakene. Det kan også brukes som en form for press. Mead (jf kapittel 1) hevder også at det er nødvendig med makt, for å oppnå kompetanse blant de fattige er det nødvendig med bruk av makt. Ved å skape kompetanse ved hjelp av tvang mener han at de fattige vil endre atferd. Han sier at staten skal ikke bare stille krav til personene mottakere av sosialhjelp, men også veiledning og tett oppfølging.

6.5 Sosialarbeiderrollen under press

I de foregående avsnittene viser elementer av kontroll og sanksjoner eksisterer i forholdet mellom ansatte og brukere. Jeg vil her drøfte på muligheter og vanskeligheter i arbeidet hvor de som forvalter Lov om sosiale tjenester. Det er det uforutsigbare i NAV- ansattes hverdag i møte med brukere, og variasjonene i brukeres behov og krav. Ansatte har et oppdrag delegert fra myndighetene og dermed legitimitet til å utføre kontrollpolitiske oppgaver. Som vist i avsnittet, 5.3, har sosialarbeidere stor grad av frihet til å bestemme hvordan ting skal gjøres og med hvilke ressurser. Et kjennetegn ved ”aktivitetsplikt for sosialhjelp” er at det er høy grad av autonomi. Det innebærer at de lokale kontorene og kommunene som bestemmer deltakelse

⁴<https://www.fo.no/getfile.php/1312503/01%20Om%20FO/Hefter%20og%20publikasjoner/Sosialt%20arbeid%20i%20NAV%202013.pdf>

og som organiserer ordningene. Allikevel skal deres handlinger være i overensstemmelse med politiske mål og rettslige prinsipper. I tillegg står de ovenfor de konkrete avgjørelser i velferdsplikten de må ta stilling til hva som er godt og rett. Det eksisterer regler og prosedyrer som skal styre sosialarbeiderens atferd. Gjennom slike regler og prosedyrer, samt etiske og moralske koder, skal sosialarbeidere fordele viktige goder og avgjøre hvem som skal få godene.

Sosialarbeider jobber i et normativt system. Aktivitetskravet innebærer at arbeid skal være førstevalget fordi det er nødvendig for enkeltindivider, men også for samfunnet. Ansatte i NAV vil møte mange dilemmaer underveis når de skal iverksette aktivitetskravet der de mener det er til brukernes beste. Det er mulig at noen ansatte forventer ett visst eget engasjement fra brukere som disse ikke klarer å leve opp til. Relasjonene mellom bruker og NAV-ansatt handler om å bygge et gjensidig tillitsforhold. I dette ligger det også et kontrollaspekt, ettersom sosialhjelp har et aktivitetskrav. Sosialhjelp forutsetter at således brukeren gjennomfører det som til enhver tid er avtalt. Tidligere har vi sett at aktiviteten skal være hensiktsmessig for bruker, men det store spørsmålet er hva som blir konsekvensen hvis en bruker takker nei til et tiltak eller aktivitet?

Funnene mine viser at på grunn av den tvetydigrollen ansatte har hvor de skal både hjelpe og stille krav, viser av og til at det er nødvendig å redusere eller stanse stønaden. En informant fra kontor Y sier at hun pleier ”å redusere stønaden dersom de ikke møter opp, for av og til er det nødvendig med trussel overfor brukere for at de skal møte opp”. En veileder fra kontor Y og flere ansatte ga uttrykk for at sosialhjelpsmottaker skal gi noe tilbake. ”Din jobb er å jobbe for sosialhjelp”. Mead (jf kapittel 1) hevder at dette er en form for paternalisme som kombinerer rettigheter og plikter. Den asymmetriske relasjonen mellom bruker og ansatt gir muligheter for hjelperen til å opptre paternalistisk. Å kontrollere og å sanksjonere brukere blir oppfattet som å stå i motsetning som grunnleggende verdier. Det kan blant annet stå i konflikt med brukernes selvbestemmelse hvorav dette står som sentral verdi hos sosialarbeiderne.

Alle informantene har et relativt likt syn på at for å jobbe med unge sosialhjelpsmottakere er det viktig at de liker å hjelpe. Det er viktig å ha respekt for menneskets integritet og rettigheter. Flere av informantene vektlegger viktigheten av å vise empati. En informant sier at ” Det innebærer å være menneske (...) å kunne ha empati og sette seg inn i problematikken til den det gjelder (...). Empati og bare være menneske”.

En annen veileder påpeker at alle som jobber i NAV bør ha sosialt arbeid. ”Alle i Nav bør vel ha sosialt arbeid i bunnen. ”For en skal jobbe med mennesker og forstå helheten i dette”.

Sosialarbeiderne i NAV er i direkte møter med brukere av tjenesten de forvalter, og gjennom sin hjelperrolle har de stor innvirkning på brukeres liv (jf kapittel 3). Rytter (2008) hevder at mennesket blir brutt opp i biter i møtet, og at hver profesjon søker å hjelpe sin bit. Dernest er den profesjonelle mer opptatt av sin egen rolle enn å lytte til bruker. Ansatte kan bruke makt hvis deres faglig integritet blir utfordret. Som vist tidligere og i utsagnene ovenfor er det viktig å se hele mennesket siden sosialarbeiderne regulerer goder og griper både direkte og indirekte inn i folks hverdagsliv. Ofte skjer dette på skjønsmessig grunnlag, og disse beslutningene må kunne relateres til noen normative prinsipper for hva som er ”riktig å gjøre” (jf 3.6).

Tidligere har jeg vist at ansatte kan ty til tvang hvis vilkåret ikke blir oppfylt ved for eksempel å ikke delta i aktiviteter. Forholdet mellom ansatte i NAV og bruker har imidlertid, en annen karakter fordi brukeren, er mer avhengig av den NAV- ansatte, enn den ansatte er av brukeren. Ikke minst er relasjonene mellom disse to aktørene basert på at den ene aktøren (brukeren) ikke inngikk i forholdet helt frivillig, og ikke har mulighet til å avslutte forholdet uten å la være å få et gode (Knutsen, 1989).

På slutten av forrige kapittel viste jeg at brukere både er frivillige og ufrivillige i forhold til å motta økonomisk sosialhjelp med aktivitetsplikt som vilkår. De er frivillig brukere i den forstand at de ser aktivitetsplikten som nødvendig, motsatt, de ufrivillige er de som ikke ser aktivitetsplikten som nødvendig. De er også slik at bruker kommer til yrkesutøver, ikke motsatt, noe som innebærer at NAV- ansatte strukturerer betingelsene for samhandlingen. Det er her Lipskys (1980) teori kan bidra til å forstå hvordan ansatte i NAV befinner seg i et spenningsfelt når de skal forholde seg til den politikken de er satt til å iverksette. Lipsky legger vekt på at de forventningene offentlige har til ”bakkebyråkratene” er motstridende. Sosialarbeidere har en sammensatt rolle med motstridende krav, de står i et krysspress mellom organisatoriske føringer og fagetiske hensyn når de skal bistå brukere. At rollen er kompleks og at det eksisterer innebygde konflikter og oppstår dilemmaer i deres hverdag er sentralt tema hos Lipsky (ibid). Det essensielle hos ansatte i NAV er hvordan de utøver arbeidet i møte med brukere. Hvordan ansatte håndterer de overnevnte utfordringene i sitt daglige arbeid i møte med bruker, er litt forskjellig.

Forskning viser at ansatte i NAV opplever at deres arbeid utvikles mot et overordnet og teknisk fagforståelse. De opplever et press mot sine måter å jobbe på og mot sine faglige verdier og mot sin profesjonalitet (Røysum, 2010). Med holdninger peker jeg mot det som er i tråd med sosialarbeidernes yrkesetiske retningslinjer og de juridiske holdbare intensjonene bak aktivitetsplikten. Når brukere søker hjelp må de bli individuelt vurdert ut i fra behovene til den enkelte og ikke bare følge rammene og reglene organisasjonene er gitt, jf kapittel 5.

Flere av informantene sier at de mangler tid på brukerne. Til tross for at tidspress beskrives som en utfordring hos mange av informantene, prøver likevel ansatte og gi en helhetlig oppfølging. I mange tilfeller må ansatte prioritere brukere med størst behov for hjelp. Det er med på å hindre ansatte fra å se hele mennesket. Dette kan igjen føre til at brukervedvirkning reduseres. Tidspress gjør det vanskelig å opprette godt samarbeid med bruker. Mange av informantene mine opplever at de av og til ”tvinges” til å sende personer på kurs eller tiltak som de åpenbart ikke får noe ut av. Det blir dermed viktigere å oppfylle byråkratiske mål enn å gjøre en god jobb for brukeren.

På spørsmål om aktivitetsplikten kan skape konflikt mellom ansatte og bruker, svarer hun bekræftende: ” Ja det vil den sikkert gjøre”. Også en ansatt fra samme kontor tror at det vil bli konflikter på grunn av at det skal stilles vilkår. ”Vilkår er ofte en ting en kan krangle om”. Det er som oftest med de som ikke vil gjøre noe og ikke vil bli stilt krav til, at det blir krangel og uenigheter mellom bruker og NAV-ansatt”.

6.5.1 Brukervedvirkning

Et sentralt spørsmål er om brukervedvirkning forsvinner nå som aktivitetskravet er lovfestet? Brukervedvirkning handler ikke bare om å være flink til å høre på hva brukeren har å si, ha empati eller ha en fordomsfri og imøtekommende holdning. Alle punktene er viktige egenskaper for en veileder, men ikke nødvendigvis for en bruker. Det gir ikke brukeren større innflytelse. Brukervedvirkning handler om å ha innflytelse på den beslutningsprosessen som berører brukeren selv. Hvor mye innflytelse vil brukeren få når de får utdelt en aktivitet de ikke har vært med på å bestemme?

Som vist i kapittel 5, er ansatte klar over viktigheten av bruker er med på å utforme aktiviteten. Alle informantene er klar over at brukere har krav og rett til å uttale seg.

Informantene viser at de er godt kjent med lovens paragraf §42, at tjenestetilbudet skal så lang som mulig utformes i samarbeid med bruker, ikke minst skal det legges stor vekt på hva brukerne mener. Spørsmålet er heller hvordan dette skjer i praksis? Får brukere av sosialhjelp mulighet for medbestemmelse ved vilkårssettingen?

Flere informanter sier at hvis aktivitetskravet ikke følge opp av bruker, så kan det bli vanskelig å ivareta brukermedvirkning. Når ansatte stiller strengere krav om aktivitet og i tillegg gjør bruk at trusler for å ikke møte opp kan for eksempel hemme følelsen av brukermedvirkning. Veileder oppgir at de prøver å legge til rette for brukermedvirkning gjennom kartlegging av brukernes ønsker og behov, god informasjon og utarbeiding av handlingsplaner. Brukerbegrepet er en påminnelse om at brukerne bør ha så stor innflytelse som mulig i saker som berører deres liv. Maktforholdet mellom bruker og ansatt, i brukernes disfavør er mer synlig ved tildeling av aktiviteten. I den forstand at bruker ikke kan takke nei til en aktivitet, og dette var noe en informant trakk fram:

Intervjuer: Får de selv velge hva de kan jobbe med?

Informant (2): Mhm. Vi prøver å imøtekomme de så langt vi kan.

Intervjuer: Kan de takke nei til noe?

Informant: Hvis det er et annet alternativ, men hvis det ikke er et alternativ så må de jo kanskje gjøre noe som de i utgangspunktet ikke hadde lyst til.

Et tema som trekkes frem om brukermedvirkning vil forsvinne siden i brukeren utgangspunktet ikke kan takke nei til en aktivitet. Selv om det prinsippet om at brukermedvirkning fortsatt skal gjelde, er flere informanter skeptiske til dette. En informant sier at hun ikke er helt sikker på hvordan det blir fra nyåret. ” *Det vet jeg ikke, det tør jeg ikke å svare helt sikkert på.* Hun sier at hun tror at brukeren må være med på å bestemme hvis det skal lykkes å få de ut i aktivitet.

”Det må være en rosin i pølsa, da det må være en glede et eller annet sånt frem. For å få folk i gang, det nytter liksom ikke å tro at man kan klare å få til en endring hvis det ikke er noe positivt”.

Vedkommende er klar over at i noen tilfeller så kan det hende at brukeren på en måte blir tvunget til å ta den aktiviteten som blir tildelt. ”*Men selvfølgelig vi kan ikke bli direktører vi*

må være realistiske” En annen informant sier: *”Men de skal jo ha mulighet til å utforme innholdet i aktiviteten. I hvert fall til en viss grad”*.

En informant forteller at hun er bekymret over at brukermedvirkning vil forsvinne nettopp fordi brukere ikke kan takke nei til en aktivitet eller tiltak: ”Ja, det kan jo det være. Når det blir strengere krav til aktivitet (...)De kan miste motivasjonen til å gjøre noe de ikke har lyst til”.

Hvis vi går tilbake til jentens situasjon i fortellingen i avsnitt 5.2 går det frem at hun har fått medvirke til å utforme vilkåret. Det synes som at den unge jenten blir hørt og har fått medvirke, men samtidig er det en skjult maktutøvelse som i denne situasjonen fremstilles som hjelp og forståelse til jenten. Til tross for fokuset på brukermedvirkning har ulike undersøkelser de siste årene vist at brukere har følt seg ydmyket og dårlig behandlet i møtet med sosialtjenesten (Andreassen, 2006). Selv om brukermedvirkning står sterkt i velferdsforvaltning, er dette en målsetning som viser seg å være vanskelig å fremme i praksis. Også i intervjuene med informantene kommer det frem at brukermedvirkning kan forsvinne i noen situasjoner. Samtidig tyder datamaterialet mitt på at ansatte har oppmerksomhet mot og legger stor vekt på brukerens mening, men det oppleves som en utfordring.

En fellesforståelse om brukermedvirkning hos informantene er viktigheten av å høre på hver enkelt bruker og at når man jobber med unge brukere skal de bli hørt som selvstendig individ. Å vise respekt og anerkjennelse er nødvendig for å kunne inngå i positive prosesser sammen med NAV, og det ser ut til å være en forutsetning for brukermedvirkning (jf 3.8). Flere ansatte er enig i at for hvor brukere vil det viktigste være måten vedkommende blir møtt og behandlet på, men for andre kan det være viktigere at pengene kommer.

Flere sier det er viktig å behandle brukere med respekt og som unikt individ. Fordi det kan oppfattes som tvang og nedverdiggende av brukerne. En informant uttrykker hvor viktig kommunikasjon med brukeren er: ”Hvis vi stiller vilkår med litt sånn moralsk undertone, så tror jeg kanskje det ikke er så greit. Alt handler om brukeren opplever å bli tatt på alvor og blir hørt (...) hvordan kommunikasjonene rundt det er”.

Ansatte påpeker at det er viktig å møte brukere med respekt og anerkjennelse og ser på det som to viktige forutsetninger for at mottakere av sosialhjelp skal ha tro på at de kan mestere.

Det er også to viktige faktorer for at sosialhjelpsmottakere skal komme seg ut i arbeidslivet. Det er med på å hjelpe på selvtillit og selvfølelsen vil bli bedre hos den enkelte.

Jenssen(2009) hevder i sin avhandling om brukermedvirkning i sosialtjenesten, er de ansattes situasjons definisjon som blir utgangspunktet for samhandling mellom ansatte og bruker. Han fortsetter videre med at på grunn av den institusjonelle logikken i sosialtjenesten hindres ansatte fra å se hele mennesket og å la den enkelte bruker legge premissene for beskrivelse av sin situasjon. Kan det være de rammebetingelser som sosialarbeidere arbeider under som gjør at det faglige sosiale arbeidet blir nedprioritert?

Mange informanter er opptatt av brukermedvirkning, det viser seg at det av og til er vanskelig å ivareta brukermedvirkning. At mange av informantene ser på brukermedvirkning som en viktig middel for brukeren, samsvarer med funn fra en evaluering om tettere, individuell oppfølging (TIO) som fant ut at brukermedvirkning var en viktig faktor for at langtidsmottakere av sosialhjelp kom i arbeid, utdanning, tiltak eller over på trygd (Rambøll, 2008, s.64). Der brukere får muligheten til å medvirke fremheves det at det bidrar til brukeres motivasjon for å oppnå økt mestring (Eriksen, 2007). I min undersøkelse uttrykker ansatte viktigheten av at bruker er med på å forme vilkåret hvis det skal virke til brukerens hensikt. I første omgang er møtet mellom bruker og ansatt knyttet til at det skal bidra til endringer hos bruker. Det kan ses som en prosess som bygger på brukers egen medvirkning og brukers egne perspektiver og at også den profesjonelle deltar og bidrar (ibid). Den profesjonelle skal støtte opp under brukers egne synspunkter samt initiere endringer gjennom samtaler. Eide (2016) sier at den profesjonelle og bruker har ulike innganger til samtaler. Brukerens inngang er egne problemer og lidelser uløselig knyttet til vedkommende selv. Brukerne forventer at deres syn og perspektiver vektlegges. Men samtidig må bruker forvente at samtalepartneren innehar kunnskap og innsikt som kommer henne til gode. Ansattes makt overfor bruker springer nettopp ut av deres kunnskaper på områder der brukere føler seg usikre og der de er sårbare.

6.5.2 Tidsaspekt

Noen informanter retter sin frustrasjon mot at brukermedvirkning vil være utfordrende for videre arbeid, andre legger vekt på at de har for lite tid med enkelte brukere og må prioritere. For det første trekker en del fram mangel på tid til å utvikle gode relasjoner. Det kommer frem at ansatte må prioritere brukere på grunn av tidspress, (...)”*Vi har ikke tid til å følge alle*

brukere like mye opp hele tiden (..) det har vi egentlig aldri hatt(..) vi klarer ikke å hjelpe alle like godt". En annen ansatte uttrykker; (..) får vi nok tid til å virkelig gå inn i dybden og finne ut hva som er riktig tiltak for alt det vi holder på med. Så vil jeg si, nei det gjør vi ikke. Her er det snakk om å prioritere altså". Denne uttalelsen er gjenganger hos informantene. De prioriterer hvem de skal bruke tid på og de prioriterer i forhold til oppfølging og andre tilleggsoppgaver som også skal gjøres. Med prioritering av brukere peker informantene på at de prioriterer helst brukere som har sammensatte problemer og trenger mer tid. De prøver å unngå å bruke tid på de brukerne som ikke har store problemer. Informantene la også vekt på at noen oppgaver blir prioritert, bl.a. når barn er inkludert eller ved tap av bolig. Barnefamilier blir altså prioritert foran brukere som ikke har barn. Informantene uttrykker at innføring av aktivitetskravet spesielt vil få merkbare økonomiske konsekvenser for brukere som ikke ønsker noe aktivitet eller ikke ønsker å samarbeide.

De ansatte forteller at de kategoriserer brukere ut i fra hvor mye hjelp de trenger. Prioritering av brukere avhenger av NAVs innsatsnivå hvor det foregår kategorisering av brukere. Avdelingsleder fra kontor Y uttrykker at på kontor Y er det vanlig å kategorisere brukere ut i fra innsatsnivåer. "(...) Man kategoriserer brukere ut i fra hvor mye hjelp de trenger. Det er også helt i forholds til NAVs innsatsnivået (...) Så NAV operer med differensiering av behov. Så det er klart at alle brukerne får ikke alltid like mye oppfølging. For det skal de heller ikke ha".

Brukere får et oppfølgingsvedtak med hjemmel i NAV lovens §14 a. Oppfølgingsvedtaket har fire utfall: Det er standard innsats hvor det forventes at bruker ved egen innsats kan beholde eller komme i arbeid. Andre innsatsnivået er situasjonsbestemt innsats, bruker har noen vansker med å beholde eller komme i arbeid ved egen innsats, og vil ha behov for noe bistand. Tredje innsatsnivået er, spesielt tilpasset innsats, hvor brukere har etter en arbeidsevnevurdering fått fastslått at arbeidsevnene er nedsatt. Det fjerde og siste innsatsnivået er varig tilpasset innsats.

Det er brukere som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevne er varig nedsatt som følge av feks sykdom, sosiale forhold, og som ikke vil klare å beholde eller komme i arbeid ved hjelp av bistand fra NAV eller andre samarbeidsaktører⁵. At ansatte kategoriserer brukere, samsvarer også med funnen til Terum (1998, s.29), som fant at ansatte i

⁵ <https://www.nav.no/Arbeid/attachment/269927>

sosialtjenesten behandler brukere ut fra kategorisering. Kategorisering skjer sår ansatte fokuserer på brukernes fellestrekk, heller enn de individuelle forskjellene brukere imellom. Når en bruker henvender seg til NAV for bistand, vil brukere vurderes etter hvor mye bistand vedkommende har behov for.

På grunn av tidspress opplever noen informanter at de ”tvinges” til å sende personer på arbeidsrettede kurs og tiltak som de ikke regner med at brukerne vil få noe ut av. *”det er litt av det som kan være vanskelig nå fra 1.1.2017 at det blir så stort krav på at folk er i en aktivitet eller tiltak sånn at man fort bare kan sende dem til et sted som egentlig ikke passer og det er vanskelig å følge dem opp tilstrekkelig også”*.

En annen informant uttrykker de samme bekymringene knyttet til dårlig tid. ”Ja, det er jo alltid en prioritering (...), når man prioriterer i en periode så går det som regel på bekostning av noe annet. Man må hele tiden gjøre valg, hva er riktig å bruke tid på”. NAV- ansatte er klar over at tiden vil påvirke brukere i form av prioritering og ikke minst at de må velge å prioritere fra bruker til bruker. De må foreta en vurdering av hvilken bruker som trenger mest hjelp, for å bruke tiden på en mest mulig fornuftig måte.

Andre informanter ser at tidspress avgrenser relasjonen mellom bruker og ansatt. Det skaper problemer for ansatte å bli kjent med brukeren nettopp på grunn av dårlig tid. De ser viktigheten av å bli kjent med bruker for å gi riktig og god oppfølging, men tidspress er med på å begrense det. Ikke minst går det utover oppfølgingsmetodikken i NAV påpeker en informant: ”Vi skulle gjerne hatt mer tid til å bli kjent med de, mer tid til å få kontakt og følge de opp”. Informantene forteller at de først og fremst bruker møtene til å konkretisere hvordan den enkelte bruker kan komme videre og bistå med å sette opp søknader eller å finne en aktivitet eller en praksisplass. I tillegg hjelper ansatte med å sette opp jobbsøknader.

Selv om aktivitetskravet ble innskjerpet overfor mottakere 1. januar 2017 vil ikke ansatte i NAV få mer tid. Informantene er veldig sikre på at de ikke vil få mer tid til hver enkelt bruker, selv om de ser behovet for det siden det blir et krav om aktivitet for brukere. Ansatte ved begge kontorene uttrykker seg om spørsmålet om de vil få mer tid når aktivitetskravet blir lovfestet:

” Nei, det gjør vi ikke”. En annen informant håper på at de kanskje vil få flere ansatte dersom de får flere brukere når aktivitetskravet blir lovfestet. ”Jeg ønsker å ha mer tid til våre

deltagere (...) Hvis vi får flere deltagere da kommer de enten i kø eller vi må få flere ansatte som tar seg av de”. Informantene ønsker å bruke mer tid slik at den enkelte deltaker får tid og mulighet til å fortelle om seg selv. Målet er å hjelpe den enkelte bruker med å sette opp mål for seg selv. Det er vanskelig for unge mennesker å jobbe mot et mål hvis målet ikke er fastsatt og klart for begge aktørene.

En undersøkelse Djuve & Tronstad (2011, s.45) indikerer at Oslo har langt større press på saksbehandlerne kapasitet enn resten av landet. Hver fjerde saksbehandler har til enhver tid ansvar til å følge opp mer enn 200 brukere. I undersøkelsen kommer det også frem at andelen er høyest ved de kontorene som har flest brukere med innvandrerbakgrunn. Dette er også en gruppe som i utgangspunktet trenger mer tid på grunn av språkproblemer. Det kommer også frem hos avdelingsleder fra kontor Y at de fleste langtids sosialhjelpsmottakere har innvandrerbakgrunn. ”(..) Jo lenger man har gått på sosialhjelp i kontor Y jo høyere sannsynligheten for at man har innvandrerbakgrunn og språkutfordringer”.

Det er veldig viktig at ansatte har tid til individuelle samtaler, avklaring av brukeres behov og oppfølging av brukere mens de er i tiltak hvis de skal lykkes med å få unge sosialhjelpsmottakere ut i aktivitet (Myklebø, 2012). Tiden må brukes for å finne den rette aktiviteten og ta hensyn til brukernes motivasjon og mening.

6.6.3 Forståelse av aktivitetskravet

Informantene i undersøkelsen har relativt lik forståelse av hva som regnes som aktivitet i lovens forstand. De unge sosialhjelpsmottakere blir møtt hver dag med klare forventninger til deltakelse i form av aktivitet. ”Alt eller ingenting”

Informantene er enige i uttalelsen ovenfor om at aktivitet kan være mangt og at det varierer fra bruker til bruker. Aktivitet i lovens forstand kan være alt fra det å bare møte opp på NAV til plenklipping hevder informantene. Aktivitet etter §20a kan for eksempel være å møte til samtaler, råd og veiledning, kartlegging av egen situasjon, utarbeide handlingsplan. Brukere har også kav om deltakelse på temamøter, finne ledige stillinger i samarbeid med NAV-kontoret og skrive CV og søknader.

Ti av elleve informanter ser på oppmøte på NAV som aktivitet, dersom det er hensiktsmessig for brukeren. En informant er uenig i dette og ser ikke på det å møte på NAV som noe akseptert tiltak, ”Nei, nei ser ikke på det som noe tiltak”. Noen ser ikke det som hensiktsmessig, eller at det er noen gevinst for brukeren av å bare møte opp hos en veileder, det må være mer enn bare oppmøte. Likevel sier de at det er en akseptert aktivitet, dersom brukerne møter opp på NAV for å skrive CV og søknader og øve på jobbintervjuer når det har en hensikt for brukeren. Andre påpeker at dersom det ikke er noe tiltak eller aktivitet som passer til brukeren kan det bare å møte opp være en aktivitet. Brukere har behov for å møte opp for å føle at de gjør noe meningsfullt. Utenom det så er alle informantene enig i at så lenge aktiviteten sees som formålstjenlig for brukeren er det den riktige aktiviteten.

Alle informantene legger vekt på at kontorene har en visjon om at brukerne skal søkes inn i hensiktsmessige aktiviteter. Saksbehandlerne er enige i at bruker skal være med på å utforme aktiviteten, men at det noen ganger er vanskelig å ivareta brukerens ønske. Veilederne ved begge kontorene ser på viktigheten av å høre på brukernes ønske ved valg av hvilken aktivitet som kunne være hensiktsmessig for bruker å komme i.

6.6.1 'Å stå opp og gjøre noe'

Informantene nevner en rekke perspektiver som de mener er viktig for at sosialhjelpsmottakere skal komme seg ut i arbeidslivet, og som de selv tror er nyttig og viktig i forhold til brukerens liv. De mener at dersom ansatte skal stille aktivitetskrav, skal det foretas en individuell vurdering. Nettopp fordi det ikke skal være automatikk i bruk av vilkår. Det stilles krav til NAV at de må foreta konkret individuell vurdering før det settes vilkår. Vilkåret eller aktiviteten skal være i samsvar med å fremme brukerens muligheter til å bli uavhengig. Ansatte belyser at retten til å være med på å utforme aktiviteten er viktig forutsetning for personlig utvikling. Det presiseres at en del mottakere trenger lengre tid og dermed er det viktig å ikke stille vilkår overfor brukere som har behov for lenger kartleggingstid. En gjennomgående oppfatning hos informantene er at dersom en skal bruke aktivitetskravet, så må det følges opp. De er enige i at dersom kontoret eller ansatte ikke har mulighet til det, så får en la være å bruke aktivitetskravet.

Flere ansatte foretar vurdering om vilkåret eller aktiviteten de fastsetter kan motivere brukere til å få bedre kontroll over sin livssituasjon. De mener at det er viktig å vurdere om et vilkår er

nødvendig eller ikke, i den forstand om det gir liten eller ingen effekt. Mange informanter mener det er nødvendig med helhetlige tiltak som tar hensyn til brukernes sammensatte problemer for at tiltaket skal ha ønsket effekt. De hevder at tilbudet må tilpasses den enkelte bruker og det skal være oppfølging av den enkelte.

Aktiviteten som blir fastsatt skal være hensiktsmessig for brukeren. Ansatte uttrykker at det er viktig å bli godt kjent med brukeren før det settes noe vilkår. Grunnen er at noen har såpass store helseplager at de kan trenge flere former for hjelp. Det vil da heller være nødvendig med å hjelpe brukeren til å bli frisk eller identifisere problemet fremfor å sette inn en form for aktivitet. Informantene hevder at av og til ligger det en grunn bak når bruker ikke vil ut i aktivitet. Noen brukere sliter kanskje med dysleksi eller angst og trenger heller en annen form for hjelp enn å bli sendt på et tiltak som de ikke er i stand til å mestre. En saksbehandler sier at hun pleier å sende brukere som sliter for eksempel med dysleksi til NAV arbeidsrådgivningskontor fremfor å sende de på et tiltak. ”Jeg sender de til utredning, for å se hva som ligger bak”. Mange brukere har behov for bistand på andre områder fremfor å bli møtt med arbeidsrettede vilkår. Blant annet trenger noen brukere behandling for rusproblemer eller helseproblemer. Det er viktig at disse brukerne skaffer nødvendig hjelp, ellers vil ikke målet om arbeid kunne nås”.

Flere informanter ser helseproblemer som en utfordring for deres arbeid. De kan bli stilt ovenfor et dilemma når bruker har helseproblemer og ikke har noe dokumentasjon fra lege. Et eksempel er når brukere sier at vedkommende har depresjon og ikke kan begynne å jobbe og samtidig ikke vil oppsøke lege eller psykolog. Av og til ligger det noe bak som kanskje ikke gir grunnlag for en sykemelding, men som samtidig gjør at folk ikke klarer å utføre en aktivitet. I slike tilfeller må ansatte bruke skjønn.

En informant sier at aktiviteten skal kunne ”hjelp enkelte til å bli inkludert i arbeidslivet og bli sjef i eget liv”. For å lykkes i å oppnå god relasjon med bruker og gi bruker riktig ”behandling” er det først nødvendig med grundig kartlegging og la brukere ha styringen over hva som skal skje. Betydning av grundig kartlegging innebærer at ansatte skal bli kjent med problemene og historien til bruker. ”Vi har en runde med avklaring og kartlegging før de sendes på jobbhuset”. Informanten forteller at de pleier å snakke med bruker før han eller hun sendes på noe tiltak. Videre hevdes det at ”Ved oppmøte på jobbhuset når de velger aktivitet

så har de innledende runder med samtaler, avklaring, kartlegging og se hva slags kompetanse de har”. Igjen foregår det samtaler før ansatte i jobbhuset sender bruker i aktivitet.

Flere informanter er at bruker skal være delaktig i målsettingsarbeid og planlegging av egen fremtid. Arbeid eller å gjøre noe nyttig har en positiv effekt på livskvalitet, i hvert fall så lenge man ikke gjør noe man ikke trives med og heller får oppgaver som de kan klare.” Det nytter ikke å sende de på samme type tiltak og så igjen skjer det ikke noe. Jeg hadde følt meg utnyttet”. For å finne ut hvilket tiltak som er best egnet for bruker, er det viktig å bruke tid med bruker. Derimot spiller den enkeltes egen innstas en vesentlig rolle. På kortsikt ser ikke bruker at den hjelpen de får av NAV som hensiktsmessig. Flere informanter fremhever argumentet: ”det er ikke alltid at bruker ser at hjelpen er hensiktsmessig. Det kan jo ha en hensikt selv om brukeren ikke opplever det”.

6.6.4 Hensiktsmessig aktivitet

”Det skal ikke bare være en plikt bare for at skal være en plikt, men at det skal være noe i plikten som skal høres meningsfullt ut”

Et gjennomgående tema i intervjuene med informantene var å ikke stille krav til brukere for aktivitetsplikten skyld, men heller finne aktivitet som er hensiktsmessig (jf kapittel 5). Tidligere forskning viser at der brukere opplever at aktiviteten er hensiktsmessig i forhold til deres behov, så det ut til at betydningen av tvungen deltakelse blir minimert (jf kapittel 3). Det store spørsmålet hvis vi ser på den unge jentens situasjon er ; Er det hensiktsmessig å sende den unge jenten ut i aktivitet eller bør en heller vente med å stille krav som hun ikke er i stand til å takle på nåværende tidspunkt? Å ta utgangspunkt i Levins (2004) definisjon av sosialt arbeid ”å se hele mennesket” og forsøke å sette seg inn i brukers forestillingsverden for å forstå hennes definisjon av situasjon er viktig for å lykkes med motivasjon og endring. Aktiviteten skal være hensiktsmessig og skal føre fram mot målet. I følge Järvinen & Mike-Meyer (2003) er premisset for samhandling mellom bruker og system at den som søker hjelp må ta imot det som systemet kan tilby av hjelp.

Jeg mener ut fra det informantene sier og det tidligere forskning har vist, at det foreligger et problem når brukere ikke finner noen form for aktivitet som hensiktsmessig. De ser på det

som svært utfordrende å hjelpe unge sosialhjelpsmottakere mot et mål dersom bruker ikke har vært delaktig i utformingen av målet.

6.7. Arbeid er viktig

Ønsket om at brukere skal bli selvforsørget gjennom arbeid, var et gjennomgangstema i alle intervjuene. Mange ansatte viser betydningen av arbeidslivets integritet i forhold til de som står utenfor og det å forhindre at mennesker med helseproblemer faller ut av arbeidslivet. Når ansatte snakker om tett individuell oppfølging, er det ikke bare bistand til den enkelte deltaker det tenkes på, men oppfølging i og tilrettelegging av den arbeidssituasjonen den enkelte befinner seg i til enhver tid.

Informantene legger stor vekt på betydning det har å ha et klart mål for arbeidet. De sier at det er vanskelig å jobbe mot et mål dersom målet ikke er fastsatt og klart for alle parter. De mener også at innholdet i aktiviteten er viktig for å gjøre deltakerne rustet til å komme i arbeid.

Informantene mener at det av og til omstillinger for høye forventninger til hvor enkelt skal bidra med til fellesskapet. Et prinsipp er at en skal yte noe tilbake til samfunnet for å motta ytelser. Noen ønsker å delta i arbeidslivet, men har en helseplage. Hvis det er vanskelig å sikre inntekt gjennom arbeid skal sosialhjelp sikre inntekten.

Informantene mener at vilkåret om aktivitetsplikt kan ha en positiv virkning for brukerne, men *bare* dersom brukere er tilfreds med innholdet i tiltakene. I tillegg bør vilkåret oppleves som frivillig og ikke som tvang. Kontorene må legge opp til at brukerne ikke skal oppleve aktivitetskravet som tvangsarbeid. Prinsippene om aktivitetsplikt og selvbestemmelse bygger på å påvirke brukernes arbeidsmotivasjon. Gjennom selvbestemmelse skal arbeidsmotivasjonene internaliseres, hvor han eller hun skal ha følelsen av å ”ville det selv”.

Ansatte i NAV mener at brukernes motivasjon avhenger av aktivitetens innhold og utforming. De mener det er flere grunner til at arbeid er viktig for enkelte. Hensikten med å stille krav er å bidra til selvhjelp og motivere til arbeid. Det ”å stå opp om morgenen” er verdifullt både for den enkelte og for samfunnet. De mener at arbeid er en arena for selvrealisering. Med andre ord dekker arbeid mange behov utover det å gi lønn. Det legges vekt på at mennesket er et skapende vesen, dermed er det viktig å være aktiv og å gjøre noe meningsfylt. Det er viktig for fellesskapet og viktig for opplevelsen av samhold og tilhørighet.

Også jeg fant av de samme påstandene om at arbeid er viktig for menneskets integritet som Johoda, Lazarsfeld & Zeisel (1997) gjorde i Marienthal undersøkelsen, Det kommer frem i begrunnelsene som informantene ga for at mange savnet arbeid, at det ikke bare var på grunn av pengene, men også for sosial deltagelse og en følelse av å gjøre nytte i samfunnslivet. ”Løst fra arbeidet og uten kontakt med omverdenen har arbeiderne tapt de materielle og åndelige mulighetene til å anvende fritiden” (ibid:67).

6.7.1 Midlertidige ansettelse

For å lykkes med å få flere unge sosialhjelpsmottakere i arbeid trekker flere ansatte frem ønsket om flere tiltaksplasser og praksisplasser. Informantene tror og ønsker at det skal komme flere arbeidsrettene tiltak for mottakere av økonomisk sosialhjelp. Noen mener at det er nødvendig at ”flere aktører trekker sammen, blant disse er lokalt arbeidsliv”. Det må være flere tiltaksplasser og praksisplasser dersom det skal settes vilkår om arbeidsrettet og meningsfull aktivitet. De ser viktigheten av meningsfulle tiltak som kan fremme aktivitet eller rehabilitering av brukerne. Informantene forventer at det vil komme flere og mer varierende aktivitetstilbud og praksisplasser. Flere av informantene uttrykker at flere av de statlige tiltakene som allerede finnes ”ikke alltid har vært like treffende”. Dette tyder på at noen av tiltakene som ansatte har å tilby ikke er egnet til alle brukerne. De ønsker seg flere varierende aktivitetstilbud som kan treffe flest brukere. I tillegg ønsker de arbeidsgivere som viser engasjement og samarbeid, som kan skape flere og varierende aktivitetstilbud.

På bakgrunn av ansattes ønsker om å få flere aktivtetsplasser og bedre samarbeid med arbeidsgivere, ble jeg nysgjerrig på å vite om ansattes meninger om de nye endringene i arbeidsmiljøloven om midlertidig ansettelse (Prop.39 L (2014-2015)). Noen ser på de nye endringene i arbeidsmiljøloven⁶ som gode muligheter for å skape flere praksisplasser og flere jobber for å få flere ut i arbeid. Allikevel viser de bekymringer over at det kan være noen arbeidsgivere som prøver å ”utnytte” seg av gratis arbeidskraft.

Andre ser noe positivt ved innføring av mer fleksible regler om midlertidig ansettelse. Ulempen med midlertidig ansettelse kan bli at ungdommen kan bytte jobb ofte og miste

⁶ § 14-9.Midlertidig ansettelse <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62?q=arbeidsmiljøloven>

motet. ”Det er tre måneders kontrakt her, og tre måneders kontrakt der”. Jeg synes ingenting om midlertidig ansettelse”. Også avdelingsleder fra kontor X er enig og bekymret for at midlertidig ansettelse vil føre til at brukere mister motivasjonen. Disse uttalelsene tolkes som at noen reserverer seg og uttrykker bekymring for endringene i Arbeidsmiljøloven.

6.7.2 Overgang til arbeid.

Aktiviteten skal være arbeidsrettet og meningsfull for den enkelte. NAV må tilby alt fra lavterskel aktivitetstilbud til arbeidsrettede aktiviteter. Det fremkommer også at vilkårene skal ha nær sammenheng med vedtaket. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for brukere eller begrense handle- eller valgfrihet på en urimelig måte (Prop. 39 L (2014-2015)).

Flere informanter mener at vilkårssetting kan ha en positiv effekt og at det bidrar til overgang til ordinært arbeid eller en form for aktivitet. I utgangspunktet skal aktivitet ha som mål at sosialhjelpsmottaker skal bli helt eller delvis selvforsørget. Det skal være med på å bidra til at mottaker av sosialhjelp styrkes i muligheten for arbeid eller utdanning. I tillegg skal det være meningsfullt og arbeidsrettet for den enkelte bruker. For å oppnå dette, må det tas stilling til hvilken aktivitet som vil være hensiktsmessig for å styrke vedkommendes muligheter til arbeid eller utdanning. Dette skal gjøres ved individuelle vurderinger og må kunne dokumenteres gjennom saksbehandlingen. I vedtaket må det også begrunnes den aktiviteten som det stilles vilkår om. Dette er viktig i forhold til at det blir stilt krav til ansatte om å gi brukeren en hensiktsmessig aktivitet. Det kommer frem at ansatte ønsker å være forståelsesfulle og legge til rette for brukerne. Informantene håper på at de fleste brukere skal bli selvhjulpne og at ordningen kun skal være midlertidig. Et godt utgangspunkt er at ansatte og den som trenger hjelp definerer vilkåret sammen og blir enige om målet det skal jobbes mot.

Flere informanter mener at ”Vi må ikke bare stille et vilkår for å kunne hake av for at vi har stilt et vilkår”, dette sitatet er representativ hos alle informantene. De ser viktigheten av å ikke bare stille krav bare for aktivitetspliktens skyld. De uttrykker bekymring over at aktivitetsplikten vil føre til at brukerne vil bli plassert i aktivitet som er tilgjengelig og fordi ansatte av og til har det travelt med å få folk ut i arbeid. Grunnleggende viktighet hos informantene var å gi brukeren en aktivitet som er hensiktsmessig for brukeren, og ikke bare sende bruker i et tiltak som ikke gir noe resultater. Sosialhjelpsmottakere er ikke en homogen

gruppe er det viktig at NAV har ulike tiltak til de forskjellige brukerne. Når ansatte anstrenger seg for å forstå hva brukeren ønsker og prøver å tilfredsstille brukerens behov, vil brukeren føle seg respektert og trolig vil det øke brukerens selvspekt og motivasjon for å gjøre forandringer. Under samtalene med informantene kom det frem at noen brukere har behov som er knyttet til kompetanseheving, å utarbeide CV, til å søke jobber, komme i kontakt med arbeidsgivere og å få arbeidstrening. Behov for hjelp varierer ut i fra enkeltes bakgrunn og kompetanse. De to typene av vilkår som brukes hyppigst er å registrere seg på NAV.no og i tilknytning til dokumentasjon. Et annet vilkår som også ofte blir brukt av informantene er at brukere er pålagt å møte til veiledningssamtale.

Skal ansatte kreve aktivitet må kommunene både kunne tilby lavterskel aktivitetstiltak for personer som har et mer usikkert mål, og arbeidsrettede aktiviteter til brukere som har arbeidsevne. ”Jeg tenker at med aktivitetsplikt så må det også komme flere tilbud”. Flere ansatte håper at det kommer flere tiltak eller praksisplasser. De ser ikke noe positivt med å kreve at brukere skal ut i aktivitet når det er lite å tilby brukere. Har ikke NAV kontor tiltak med stående tilbud, må det utbetales stønad uten å stille krav om aktivitet. Dessuten tror mange av informantene at det vil bli flere varierende og bedre tilbud til ungdommen når aktivitetsplikten blir lovfestet.

Begge kontorene har lavterskeltilbud, et av kontorene har jobbhuset og det andre kontoret har kafelykke som er arbeidstrening for de som trenger litt tettere oppfølging. Både jobbhuset og kafelykke er drevet av NAV- ansatte, noe som innebærer at det er lettere å følge brukerne opp. En informant påpeker at det er lettere å følge brukere opp når de er på kafelykke enn på et statlig tiltak. Begge tiltakene har som målsetting å ”snu” ungdommer som er i ferd med å falle ut av skolen, samt hjelpe de med å komme seg ut i arbeidslivet.

Intervjuene viser mange likhetstrekk i bruken av vilkår. Aktiviteten kan være alt fra det å lære seg en ”normal døgnrytme” til å jobbe i en klesbutikk. De vanligste vilkårene som blir praktisert i kontorene er at brukerne skal levere kontoutskrifter og møte til timeavtaler. Av og til råder de brukere til å dra til psykolog eller lege hvis det ligger noe bak benektelsen av å jobbe.

Når det gjelder innholdet i tiltaket mener informantene at det er viktig at brukere blir ansvarliggjort og får muligheten til å påvirke hva slags aktiviteter de kan delte i. To veiledere

og avdelingsleder fra kontor X hevder at det er viktig at det skal være samarbeid mellom aktørene om å finne tiltaket som passer brukeren. ”Selvfølgelig prøver vi å legge til rette for at de er med på å bestemme sin egen hverdag og arbeidsfritid”. ”At vi ikke bare setter dem i noe som ikke vil gi noe utbytte”. Også avdelingsleder sier at ” De skal ha mulighet til å utforme innholdet i aktiviteten”. I utgangspunkt i utsagnene fra ansatte som gjengis over, må det kunne sies at aktiviteten som kommer til syne forsøker ansatte å finne kombinasjoner av noe vedkommende er flink til og noe som kan gi resultater i form av selvhjulpenhet. Det å fokusere på muligheter og løsninger innebærer å rette oppmerksomheten mot det å gjøre brukere selvhjulpne.

Av sitatene ovenfor kommer det fram at for å jobbe med mennesker som er i en sårbar situasjon eller personer som ber om hjelp må det alltid være et mål å få i gang en samtale om hva vedkommende selv tenker om løsninger. Dette viser at det er et ønske hos informantene at brukerne skal være aktive i arbeidet med sine egne problemer.

Kapittel 7. Konklusjon

Dette siste kapittelet oppsummerer funnene i oppgaven, og det presenterer noen svar på mine to problemstillinger i lys av empiriske funn. Oppgaven har to problemstillinger: 1) *Hvilke oppfatninger og vurderinger har sosialarbeidere om at det skal stilles strengere krav om arbeid for å motta sosialhjelp*, 2) *hvilke konsekvenser kan lovendringen få for sosialarbeidere og brukere av sosialhjelp*. Disse spørsmålene har jeg belyst ved hjelp av intervjuer med sosialarbeidere i NAV. Jeg har også gjort bruk av tidligere forskning og teori.

Hovedfunn

Informantene har gitt meg verdifull informasjon om bruk av vilkår for mottakere av sosialhjelp. De presenterer ulike holdninger til bruken av vilkår og betydningen av å stille vilkår til sosialhjelpsmottakere under 30 år. Begge kontorene der jeg har gjennomført intervjuer praktiserer vilkår overfor sine brukere, men på forskjellig vis. Det ene kontoret (X) fraviker dette kravet oftere enn det andre. I tillegg velger ansatte fra kontor X å stille oftere vilkår til ”nye brukere” fremfor langtidsmottakere av sosialhjelp. Begge kontorene foretar en individuell vurdering før de bestemmer seg for vilkår. Sosialarbeiderne ved begge kontorene mener det er viktig å se den enkelte bruker før de fastsetter vilkår. Dette mener de er nødvendig at brukeren skal være med på å forme vilkåret og for at vilkåret skal framstå som hensiktsmessig for brukeren. Dette medfører at innholdet i vilkåret vil variere ut i fra brukernes situasjon.

De fleste informantene sier at de stiller vilkår om aktivitet, men også at de av og til venter med å stille krav om aktivitet hvis de mener det er behovet for å vente med slike krav. Dette begrunner de med at mange av brukere trenger lang oppfølging eller en annen form for rehabilitering. En annen grunn er at mange brukere har problemer nok med ”bare det å møte opp på NAV”. I slike tilfeller kan ”det å komme på kontoret” og snakke med veileder anses som en aktivitet, så lenge dette er hensiktsmessig for brukeren. Dette viser at brukerne av sosialhjelp er svært forskjellige.

Alle informantene mener at tiltakene må være gode og aktivitetene meningsfulle. Det er ikke nok å være i aktivitet i seg selv, aktiviteten må dessuten framstå som meningsfulle for den enkelte. De ansatte er enige om målet om at flest mulig brukere skal ut i arbeidsrettet aktivitet.

Det er ønskelig at brukerne skal bli mest mulig selvstendig. Det kommer tydelig frem hos informantene at målet med aktivitetsplikten er å få flere til å bli selvforsørgende gjennom arbeid. Begge kontorene hevder at de hele tiden har jobbet mot dette målet. Et interessant funn er at informantene mener at aktivitetsplikten på lengre sikt vil gi gode resultater og at flere mottakere vil komme ut i arbeid eller aktivitet.

Sosialarbeiderne sier at de må ivareta prinsippet om brukermedvirkning, og at de må se og vurdere hver enkelt person i sin sammenheng for at de skal kunne treffe riktige beslutninger i hvert tilfelle. Vilkåret om aktivitet anvendes på et individuelt grunnlag og med bakgrunn i sosialarbeidernes skjønnsmessige vurderinger.

Alle informantene sier at brukermedvirkning er et viktig virkemiddel i arbeidet. De hevder at det kan være utfordrende i å ivareta prinsippet om brukermedvirkning når aktivitetsplikten innskjerpes. De hevder også at deres sosialfaglige kompetanse blir nedprioritert når aktivitetsplikten gjøres obligatorisk. Denne bekymringen begrunner de med at vilkåret om aktivitet i seg selv vil ha lite hensikt dersom brukerne selv ikke er med på å utforme aktiviteten og hvis brukerens ønsker og stemme ikke kommer frem i prosessen som leder mot en aktivitet. I utøvelse av skjønn må ansatte ta hensyn til gode faglige vurderinger, til hva som vurderes riktig i hvert enkelt tilfelle og til hva brukeren ønsker. I dette ligger også at det må foretas etiske vurderinger.

Sosialarbeiderne mener at aktivitetskravet vil medføre mer arbeid for dem, og informantene gir uttrykk for at den er klar over at det vil føre til merarbeid. De sier også at de har begrenset tid og de må prioritere tiden strengt. Av slike grunner mener de at de muligens ikke vil ha kapasitet til å følge opp alle brukerne slik lovgiverne har sett for seg.

Ansatte mener at noen mottakere har store og sammensatte problemer, som for eksempel har helsesvikt, atferdsproblemer, funksjonssvikt, kognitiv svikt, sykdom og rus. Utfordringen for ansatte som ligger til grunn her er å motivere brukere som ikke er spesielt interessert i arbeid eller en annen form for vilkår. Hvis brukeren gjør motstand mot vilkåret for å motta sosialhjelp eller ikke er interessert i å samarbeide med veileder eller saksbehandler har sosialarbeideren hjemmel til å bruke sanksjon. ”*Arbeid for sosialhjelp*” fremstår som et virkemiddel der sosialarbeidere bruker sanksjoner for å disiplinere brukerne. Sosialarbeiderne mener imidlertid at slike sanksjoner kan være ”*til brukerens beste*”. Brukeren kan tjene på

noe som de i utgangspunktet ikke vil. Dette kan ses som en form for paternalisme der sosialarbeider ved å kombinere hjelp mot et ønsket mål ved å kombinere rettigheter og plikter for å motta hjelp. En sanksjon er å redusere ytelse.

Hvis brukere motsetter seg vilkårene fra sosialtjenesten kan tjenesten svare med makt ved å stoppe ytelsene. Slike sanksjoner kan brukes for å skremme folk til aktivitet. Sosialarbeiderne skal kontrollere om vilkårene oppfylles og fatte vedtak om sanksjoner hvis vilkårene brytes. Sosialarbeiderne mener likevel det kan være vanskelig å stoppe ytelsene ved brudd på vilkårene. Dette begrunner de med at ”*de må ha nok penger til å kunne leve av*”. Mange hevder også at det er vanskelig med å stoppe eller redusere ytelse til barnefamilier.

Sosialarbeiderne stilles overfor mange og ulike forventninger, de må balansere og avveie ulike hensyn. Sosialt arbeid krever flere og mer varierte yrkesroller enn rollene som – forvalter og kontrollør. Sosialarbeiderne må være hjelpere og støttespillere, og i tillegg må de kunne konfrontere, endre og motivere brukere i tillegg til rollene som forvalter og kontrollører. Dette betyr at de har en tvetydig rolle.

Det som styrker brukernes evne til å bli selvhjulpne avhenger først og fremst av kvaliteten på tilbudet (Lødemel & Trickey 2001). Sosialarbeiderne håper og forventer at de vil få muligheten til å ta bruk for flere og mer varierte tilbud til sine brukere når aktivitetsplikten innskjerpes. De mener at det blir viktigere med individuelt tilpasset tiltak når flere unge mottakere skal aktiveres. De forventer derfor at det kommer flere arbeidsrettede aktiviteter og mer varierte tilbud til mottakere av økonomisk sosialhjelp. Bruk av arbeidsrettet vilkår forutsetter også at det settes av ressurser til å følge opp vilkårssetningen og ha flere og varierende aktivitetstilbud. Funn fra studien viser at det må utvikles tiltak der folk bli behandlet med respekt, i tillegg til at fokus er på hvordan brukere av økonomisk sosialhjelp skal komme seg videre i livet.

7.0 Litteraturliste

- Andersen, A. (2013). *Sosialhjelp og arbeid – best utsikter for unge*. Samfunnsspeilet, 4/2013, 26-32.
- Andreassen, T. A. (2006) *Brukermedvirkning utfordrer fagfolkenes rolle*. Kronikk i Velferd 2/06.
- Andreassen, T. A. (2009). *Brukermedvirkning i NAV- Når velferdsforvaltningen og brukerorganisasjonene skal jobbe sammen*. Oslo. 1 utgave. Gyldendal.
- Andreassen, T. A. & Fossetøl, K. (2011). Innledning- Organisasjonsendring som velferdsreform. I *Nav ved et veiskille. Organisasjonsendring i velferdsreform*. Andreassen, T. A og Fossetøl K. (red). 1 utgave. Oslo: Gyldendal akademisk
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2012). Hovednr. 35 - Sosialtjenesteloven (Rundskriv Hovednr. 35). Hentet fra <https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/hovednr.35-lov-om-sosiale-tjenester-i-nav>
- Bråten, M., Hyggen, C. Lien, L & Nielsen, R.A (2016) *Unge sosialhjelpsmottakere i storbyene*. (Fafo-rapport 3/2016). Hentet fra <http://www.fafo.no/images/pub/2016/20575.pdf>
- Brevik, I. (1995). *Sosialhjelp 1970-1993- Vekst og endring. Kommunale variasjoner*. NIBR-notat 1995-136.
- Brandzæg, B., Flermoen, S, Lunder, T. E., Løyland, K, Møller, G & Joar Sannes. (2006). *Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenesten*. Rapport 232. Bø: Telemarksforskning.
- Caswell, D., & Innjord A.K. (2011). *Inklusjonsorientert nav- praksis?* Tidsskrift for velferdsforskning nr. 1, 2011, side 38-50
- Charmaz, K. & Bryant, A. (2011). *Grounded Theory and Credibility*. I David Silverman *Qualitative Research*. 3rd Edition. London: Sage.
- Chudasama, K (2005). *Langtidssosialhjelpsmottakere. Veien til sosialkontoret, deres livssituasjoner og framtidsutsikter*. Masteroppgave i sosialt arbeid. HiO, avd. ØK
- Dahl, R. A. (1957). *The concept of power*. Behaviora Science. 2(3).
- Dalen, M. (2004). *Intervju som forskningsmetode- en kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dalen, M. (2012). *Intervju som forskningsmetode- en kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget. 2 utgave.
- Djupvik, A. R., & Eikås, M. (2010). *Organisert velferd - organisasjonskunnskap for helse- og sosialarbeider*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Djuve, A. B. & Tronstad, K. R. (2011). *Innvandrere i praksis. Om likeverdig tjeneste- tilbud i NAV*. Oslo: Fafo-rapport 2011:07

- Eide, S. B. (2016). Brukermedvirkning. I *Forvaltning av makt og moral i velferdsstaten. Fra sosialt arbeid til "arbeid med deg selv"?* Kroken, R. & Madsen, O. J. (red). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Eliassen K. O. (2016). *Foucaults begreper*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Engebreetsen E. & Heggen, K. (red). (2012). *Makt på nye måter*. Oslo: Universitetsforlaget
- Engelstad F. (2010). *Maktens uttrykk. Kulturforståelse som maktanalyse*. Oslo. Universitetsforlaget
- Eriksen, R. (1994) *Fra passivitet til aktivitet- målrettede endringer i livssituasjonene*. DIASOS, rapport nr. 1/1994
- Eriksen, R. E. (2007) *Hverdagen som langtids sosialklient: -mestring i et (bruker)medvirkningsperspektiv*. Doktorgradsavhandling. Trondheim: NTNU
- Fangen K. (2011). *Deltagende observasjon*. Bergen: Fagbokforlaget. 2 utgave.
- (FO) Fellesorganisasjonene for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleier og velferdsvitere (2015) *Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere*. Oslo: Fellesorganisasjon.
- Frøyland, K., Schafft, A. & Spjelkavik, Ø. (2004). *Tiltakssatsing i forhold til sosialhjelpsmottakere. Samarbeid og samordning*. Notat. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Furre, B. (1992). *Norsk Historie 1905-1990*. Oslo: Det Norske samlaget
- Fædrelandsvennen. Onsdag 25 januar 2017. <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayPDF?documentId=055034201701253364041&serviceId=2>
Lastet ned 25 januar 2017.
- Grimen, H. (2008). Profesjon og kunnskap. I *Profesjonsstudier*. Molander I A. & Terum L.I. (Red.), Oslo: Universitetsforlaget
- Hansen, H.T., Kjetil H. L. & Syltevik, L. J. (red). (2013). *NAV med brukeren i sentrum*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Halvorsen K., Bakken O, & Fugelli, P. (1986. *Arbeidsløs i velferdsstaten. Helse og velferdspølger av å være uten lønnet arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget
- Halvorsen, Knut (2004) Når det ikke er bruk for deg- arbeidsløshet og levekår. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Halvorsen, K. 2005. Grunnbok i helse- og sosialpolitikk. 3. Utgave. Universitetsforlaget
- Halvorsen, K. (2010). *Grunnbok i helse og sosialpolitikk*. Universitetsforlaget. 4 utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Halvorsen, K. (2011). «Undermineres arbeidsviljen av velferdsstaten?» Tidsskrift for velferdsforskning 14(4)

- Halvorsen, K., Øverbye, E., & Stjernø, S. (2013). *Innføring I helse og sosialpolitikk*. 6 utgave Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, H. (2002). Perspektiver på profesjoner. I *De profesjonelle – Relasjoner, identitet og utdanning*. I Støkken, A. M. (Red.) & Nylehn, B. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernæs, Ø., Markussen, S., Røed, K. (2015). *Can Welfare Conditionality Combat High School Dropout?* Oslo: The Ragnar Frisch Centre for Economic Research
- Harsløf, I., & Seim, S. (red). (2008) Fattigdom i en norsk velferdskontekst. *I fattigdommens dynamikk. Perspektiver på marginalisering i det norske samfunnet*. Harsløf, I & Seim, S. (red). Oslo: Universitetsforlaget
- Hatland, A. (2011). Trygd og arbeid. I *Den norske velferdsstaten*. Hatland A., Kuhnle S., & Romøren, T. I. (red). 4. Utgave. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hove, O. (1992) ”En ulykke kommer sjelden alene”. *Langtidsmottakere av sosialhjelp- levekår og livssituasjon*. NKSH-rapport. Nr92: 4.Oslo. NotaBene.
- Haugelund, A., Øverbye, E, Hatland, A., Terum, L. I. (2016). Sanksjoner – arbeidslinjas nattsider? Nr. 1-2016. 24-43. Tidsskrift for velferdsforskning. Årgang 19.
- Jahoda, M., Lazarsfeld, P. & Zeisel, H. (1997 [1933]). *De arbeidsløse fra Marienthal*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Jenssen, A. G.(2009). *Brukermedvirkning i sosialtjenesten. En studie av sosialarbeidernes perspektiv*. Doktoravhandling for graden phd. Trondheim: NTNU – Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Kristoffersen, L. (2004). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johannessen, A. (red) & Lødemel, I (2005). *Tiltaksforsøket: mot en inkluderende arbeidslinje? Sluttrapport fra evaluering av Forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsrettet tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp 2000-2004*. Rapport. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (red.) (2003): *At skabe en klient. Insitutionelle identiteter i sosialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kane, A. A & Köhler-Olsen, J. (2015). *Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere – har lovgiveren funnet opp hjulet på nytt?* Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og velferdsrett 04/2015 s. 262-291. (sitert fra idunn.no). hentet fra: <http://docplayer.me/17738249-Aktivitetsplikt-for-sosialhjelpsmottakere-har-lovgiveren-funnet-opp-hjulet-pa-nytt.html>
- Kjellebold, A. (1994). *Sosialhjelp på vilkår. Om bruk av vilkår og avtaler ved tildeling av sosiale ytelser*. Oslo: Juridiske Forlag.
- Kjellebold, A.(2012). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*. Med kommentarer. Bergen: Fagbokforlaget

- Knutsen, O. (1989). *Sosiale tjenester og velferdsstatens yrker: Særtrell, modeller og hypoteser for komparativ forskning*. Inas Rapport.
- Kvale, S.(1997) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad Notam gyldendal
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju 2.utgave*. Oslo: Gyldendal
- Kjønstad, A., Bernt, J. F., Kjellevoid, A. & Hove, H. (1994). *I Sosial trygghet og rettsikkerhet. Under sosialtjenesteloven og barneverntjenesteloven*. Bergen: Alma Mater Forlag AS
- Kjønstad, A, & Syse, A. (2005). *Velferdsrett I. Grunnleggende rettigheter, rettsikkerhet, Tvang*. Oslo: Akademisk Gyldendal
- Kjønstad , A., & Syse, A. (2008). *Velferdsrett II. Barnevern og sosiale tjenester*. Gyldendal Akademisk: Oslo.
- Kjønstad, A. (2009). *Innføring i trygderett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Levin, I. (2004). *Hva er sosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget
- Lincoln, Y. S. & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills, California: Sage Publications
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: The Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010). *Street – level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Sosialtjenesteloven (2009) Lov om sosialtjenester i arbeids og velferdsforvaltningen. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>
- Lundberg, G. K & Syltevik, L.J. (2013). *Brukererfaring med Nav i reformperioden. Kompleks organisasjon, bakkebyråkrati og ustabile relasjoner*. Fontene forskning. 2/13
- Lundgren, V. G., Juritzen; T., Engegretnsen, E., & Heggen, K. (2012). *Makt. I Makt på nye måter*. Engebretsen, E., & Heggen, K.(red). Oslo: Universitetsforlaget.
- Lødemel I. (1997). *Pisken i arbeidslinja. Om iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp*. Fafo rapport nr. 226 Oslo: Falch Hurtigtrykk.
- Lødemel I., & Trickey, H(red). (2001). *An offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*. Bristol: The Police Press.
- Marthinsen, E. Og Moe, R. B. (1999). *Langtidsmottakere av sosialhjelp ved byåsen sosialtjeneste i 1998*. Trondheim, BUS Midt-Norge
- Mead, L.M. (2012). The poverty of poverty research, *Academic Questions*.
- Mead, L. M.(1997) From welfare to work: Lessons from America. *I From Welfare to Work: Lessons from America*. Deacon, A(red), London: IEA. Health and Welfare Unit.

- Mik-Meyer N. & Villadsen, K. (2007). *Magtens former. Sociologiske perspektiver på statens møde med borgeren*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Myklebø, S. (2012). Unge arbeidssøkere- hvem er de, og hva slags oppfølging trenger de fra NAV. I *Arbeid og Velferd*, 1/2012, 50–61. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- NAV.no <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/For+kommunen/økonomisk-stønad-sosialhjelp>
- NAV-loven. (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20?q=Arbeids-%20og%20velferdsforvaltningen>
- NESH 2006. *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. Oslo
- Nilssen, V. (2012). *Analyse i kvalitative studier*. Oslo: Universitetsforlaget
- NOU 1972: 30. (1972). Sosiale tjenester - utredning om de sosiale tjenester og det sosiale hjelpeapparat på kommune- og fylkesplanet. Sosialdepartementet
- NOU 1985: 18. (1985). Lov om sosiale tjenester m. v. Sosialdepartementet.
- NOU 2004:13 (2004). En ny arbeids- og velferdsforvaltningen med samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver. Sosialdepartementet.
- Nyseter, T. (2015). *Velferd på avveie. Reformen, verdier, veivalg*. 1. Utgave. Res Publica.
- Ot.prp.nr. 47. (2005-2006). (2016). *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen. Tilrådes fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 7 april 2006, godkjent i statsråd samme dag*. Regjeringen Stoltenberg II [Oslo]: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Pedersen, J.T. (1993). *Arbeid eller tvangsarbeid? Resultater av arbeidsmarkedet for unge sosialklienter og rusmiddelbrukere*. Oslo: Universitetsforlaget
- Postholm, M. B. (2010). *Kvalitativ metode*. Oslo. Universitetsforlaget
- Proba- samfunnsanalyse (2012-07) Samfunnsøkonomisk analyse av NY sjanse. Rapport. Oslo, juni 2012
- Proba- samfunnsanalyse (2013-09). Kommunenes praksis for bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp. Rapport. Oslo. Mars, 2013.
- Proba - samfunnsanalyse (2015-12) Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere. – Virkninger for kommunene. Utarbeidet for KS. . Rapport. Oslo, 2013.
- Prop. 13 L (2016-2017). (2016). *Endringer i sosialtjenesteloven, folketrygdloven og enkelte andre lover (aktivitetsplikt for unge mottakere av stønad til livsopphold mv. Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet 4.november 2016, godkjent i statsråd samme dag*: (Regjeringen Solberg) [Oslo]:Arbeids- og sosialdepartement.

- Prop. 39 L (2014–2015). (2014). *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven*. Tilrådet fra Arbeids- og sosialdepartementet, 5. desember 2014, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg). [Oslo]: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Rambøll Management (2008) Evaluering av programmet Tettere individuell oppfølging. Sluttrapport. Arbeids- og velferdsdirektoratet. Avdeling levekår og sosiale tjenester.
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget
- Rønning, R. & Solheim, L.J. (1998). *Hjelp på egne premisser= Om brukermedvirkning i velferdssektoren*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Rønning, R. (2005). *Den institusjonelle ydmykingen Nordisk sosialt arbeid*, 2/2005,
- Røysum, Anita (2010). *Nav-reformen: Sosialarbeidernes profesjon utfordres*. Fontene forskning.1/10. Et tidsskrift fra fellesorganisasjonen (FO)
- Røysum, A. (2012). *Sosialt arbeid i nye kontekster. En studie om sosialarbeideres erfaringer med NAV- reformen*. Avhandling 2012. Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Røysum, A. (2014) Ubehaget ved å forenkle det komplekse. I Ubehaget i sosialt arbeid. Ohnstad A., Rugkåsa, M. & Ylvisaker, S. (red). Oslo. Gyldendal Akademisk.
- Rugkåsa, M. (2016). Velferdstjenester et havebytte?. I Tilbakeblikk på velferdsstaten. Politikk, styring og tjenester. Vike, H., Debesay, J., & Haukelien, H. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Rytter, K. (red) (2008) *Oppfølgings- og tiltaksarbeid i NAV. Med case fra sosiltjenesten i NAV sagene*. Oslo: Kommuneforlaget
- Sagatun, S. (2005). *Vanlig og uvanlig. Miljøarbeid hjemme med 14-18- åringene*. Doktoravhandling, NTNU, Trondheim.
- Saglie, T. (2009). NAVs organisering og brukermedvirkningens plass. I Brukermedvirkning i NAV. T. A. Andreassen (red.). Oslo Gyldendal Akademisk.
- Seim, S & Hjemdal O.K. (1992). *Den som intet har. Livskvalitet og levekår blant -klienter med langvarig kontakt med sosialkontoret*. NotaBene. Oslo: NKSH
- Seip, A.L. (1994): *Veiene til velferdsstaten - Norsk sosialpolitikk 1920-1975*. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo
- Silverman, D. (2011). *Qualitative Research*. 3rd Edition. London: Sage.
- Skau M. G. (2003). Mellom makt og hjelp. 3 utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- St. meld. nr 9. (2006-2007). (2006). *Arbeid, velferd og inkludering*. Oslo: Arbeids og inkluderingsdepartementet.
- St. meld. nr 33. (2015-2016). (2016). *Nav i ny tid- for arbeid og aktivitet*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

- St.meld. nr. 21. (1999-2000). (1999). *Menneskeverd i sentrum. Handlingsplan for menneskerettigheter*. Oslo: Det kongelig utenriksdepartementet.
- St. meld. nr. 33. (2015-2016). (2016). NAV i en ny tid- for arbeid og aktivitet. Oslo: Arbeids og sosialdepartement.
- St.meld. nr. 34. (1996-97). *Resultater fra Regjeringens handlingsplaner for funksjonshemmede og veien vider*. Oslo: Sosial og Helsedepartementet
- St. meld. nr 35. (1994-1995). *Velferdsmeldingen*. Oslo: Helse- og sosialdepartementet.
- St.meld. nr. 39 (1991-1992). (1992). *Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenges og uførepensjon (Attføringsmeldingen)*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- St. prp. 46 (2004-2005). Ny arbeids- og velferdsforvaltning. 2005. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Stjernø, S., & Øverbye, E. (Red.) (2012). *Arbeidsmotivasjon, arbeidslinje og velferdsstat. I Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonene og velferdsstaten*. Øverbye, E. & Stjernø, S. Oslo: Universitetsforlag.
- Svendsen, L. F. H. (2011). *Arbeidets Filosofi*. Oslo: Universitetsforlaget
- Solheim, L. K.(1995). *Sosialhjelp og sjølrespekt*. Rapport nr 20/95. Østlandsforskning.
- Syltevik, J. L. (2013) Brukeren i debatten om Nav-reformen. I Hansen, H.T., Lundberg, G. K. & Syltevik, L.J. (red). *Nav- med brukeren i sentrum?* Oslo: Universitetsforlaget
- Støkken, A. M.(2002). Profesjoner og nye utdanningsformer. *De profesjonelle – Relasjoner, identitet og utdanning* . I Støkken, A. M. & Nylehn, B. (red.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Terum, L. I. (1998). *Perspektiver på fattigdom*. Tidsskrift for velferdsordning, nr2(1998).
- Terum, L. I. (2003). *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialt arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Thagaard. T. (2013). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. 4 utgave. Oslo: Bokforlaget.
- Thorbjørnsrud, T., Klingenberg, S. & Becken, L.-E. (2013). *Kommunenes praksis for bruk av økonomisk sosialhjelp*. Proba-rapport nr. 9/2013.
- Uggerhøj, L. (1995). *Hjælp eller afhængighed*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag
- Van der Wel, K., Dahl, E., Lødemel, I., Løyland, B., Ohrem-Naper, S. og Slagsvold, M.(2006). *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. Oslo. HiO-rapport
- Vik-Mo, H. og J.A. Nervik (1999) *Arbeidsplikten i Arbeidslinjen. Kommunenes iverksetting av vilkåret om arbeid for sosialhjelp*, ISS-rapport, Trondheim: NTNU.

- Vrålstad, S. (2012). *Sosialhjelp og levekår i Norge*. (<http://www.ssb.no/emner/03/04/sa130/kap7.pdf> lastet ned 12.01.17)
- Vågan, A. & Grimen, H. (2008). Profesjoner i maktteoretisk perspektiv. I Profesjonsstudier. Molander A., & Terum, L.I. Red Oslo: Universitetsforlaget.
- Wahl, A. (2011). *The rise and fall of the welfare state*. London: Pluto Press.
- Weber, M. (2008). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Weihe, H. J. W. (2004). *Sosialt arbeid- historie og bakgrunn*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Willumsen, E (2009) Differensiering og integrering - dynamikken i tverrprofesjonelt samarbeid? I. *Tverrprofesjonelt samarbeid i praksis og utdanning*. Willumsen, E (red. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ylvisaker, S. (2014). *Godhetens makt og avmakt*. I *Ubehaget i sosialt arbeid*. Ohnstad, A., Rugkåsa, M., & Ylvisaker, S. (red). Oslo: Gyldendal akademisk.

Vedlegg

- Vedlegg 1 NSD- Godkjenning
- Vedlegg 2 Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet
- Vedlegg 3 Intervjuguide
- Vedlegg 4 Sosialtjenesteloven § 20, 20a
- Vedlegg 5 Sosialhjelpsmottaker

Vedlegg 1



Morten Blekesaune
Institutt for sosiologi og sosialt arbeid Universitetet i Agder
Serviceboks 422
4604 KRISTIANSAND S

Vår dato: 20.10.2016

Vår ref: 50614 / 3 / ASF

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 17.10.2016. Meldingen gjelder prosjektet:

50614	<i>Aktivitetsplikt for sosialhjelp</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Universitetet i Agder, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Morten Blekesaune</i>
<i>Student</i>	<i>Qendresa Gjoshi</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 01.06.2017, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Kjersti Haugstvedt

Amalie Statland Fantoft

Kontaktperson: Amalie Statland Fantoft tlf: 55 58 36 41

Vedlegg: Prosjektvurdering

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.



INFORMASJON OG SAMTYKKE

I følge meldeskjemaet skal deltakerne i studien informeres skriftlig og muntlig om prosjektet og samtykke til deltakelse. Informasjonsskrivet er godt utformet.

TAUSHETSPLIKT

Vi minner om at informantene har taushetsplikt, og at de ikke kan gi opplysninger som kan identifisere en enkeltperson direkte eller indirekte, med mindre det blir innhentet samtykke fra den enkelte til dette. Det er svært viktig at intervjuet gjennomføres på en slik måte at taushetsplikten overholdes. Intervjuer og informant har sammen ansvar for dette, og bør drøfte innledningsvis i intervjuet hvordan dette skal håndteres.

Ettersom informantene ikke kan oppgi personopplysninger om tredjeperson, har vi endret meldeskjemaet til at du ikke skal innhente personopplysninger om tredjepersoner.

INFORMASJONSSIKKERHET

Personvernombudet legger til grunn at dere behandler alle data og personopplysninger i tråd med Universitetet i Agder sine retningslinjer for innsamling og videre behandling av forskningsdata og personopplysninger.

PROSJEKTSLUTT OG ANONYMISERING

I meldeskjemaet har dere informert om at forventet prosjektslutt er 01.06.2017. Ifølge prosjektmeldingen skal dere da anonymisere innsamlede opplysninger. Anonymisering innebærer at dere bearbeider datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjør dere ved å slette direkte personopplysninger, slette eller omskrive indirekte personopplysninger og slette digitale lydopptak.

Vedlegg 2

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

”Aktivitetsplikt for sosialhjelp”

Bakgrunn og formål

Jeg er student ved Universitetet i Agder (UiA), og skal skrive en masteroppgave i sosiologi og sosialt arbeid, med fordypning i sosialt arbeid. I den forbindelse ønsker jeg å skrive en oppgave om aktivitetsplikt for sosialhjelp. Formålet vil være å få mer kunnskap om hvilke erfaringer har ansatte i Nav med å anvende sosialtjenesteloven i sitt arbeid med sosialhjelpsmottakere.

Hva innebærer deltakelse i prosjektet?

Jeg ønsker å foreta en kvalitativ intervjustudie av ansatte ved Nav lokal. Jeg ønsker å komme i kontakt med tre ansatte som har mye erfaring med sosialhjelp. Spørsmålene i intervjuet vil handle om utfordringer og dilemmaer som ansatte i NAV kan oppleve i sitt arbeid med sosialhjelpsmottakere.

Intervjuet vil vare i 1-1,5 timer og vil foregå mellom meg som student og deg som informant. Gjennomføring av intervjuet vil skje der det er mest praktisk for informantene å møte, eventuelt på et møterom ved nav Kristiansand eller et annet sted.

Ha skjer med informasjonene om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Intervjuet vil ta opp på lydbånd og jeg vil notere underveis i samtalen. Alt som samles inn av informasjon vil kun brukes av meg som student, det vil lagres på min private pc og informasjonene vil kun brukes til studieformål. Listen over navn på de som deltar i prosjektet vil ikke bli koblet sammen med informasjonene som kommer frem. Under intervjuene vil det ikke bli snakket om 3. Person (konkrete brukere/ ansatte).

Det er jeg som gjennomfører intervjuene. Min veileder er Morten Blekesaune, professor ved Universitetet i Agder og Solveig Sagatun dosent ved Universitetet i Agder. Vi er de eneste som har tilgang til utskrifter knyttet til intervjuene.

Prosjektet skal avsluttes 1. Juni 2017. Etter dette vil data som er innsamlet slettes på pc og eventuelle andre lagringsenheter.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i prosjektet og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noe grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studiet, ta kontakt med:

Qendresa Gjoshi, telefon 90529476, mail Qenda_gj@hotmail.com. Veileder Morten Blekesaune, professor ved Universitetet i Agder, mail: morten.blekesaune@uia.no

og Solveig Sagatun, dosent ved Universitetet i Agder, mail: solveig.sagatun@uia.no

Studiet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om prosjektet, og er villig til å delta

(Signer av prosjektdeltaker, dato)

Intervjuguide

Personopplysning

1. Utdanning
2. Yrke
3. Hvor lenge har du jobbet med økonomisk sosialhjelp?

Aktivitetsplikt/ vilkår

4. Trenger man spesielle kvalifikasjoner for å arbeide med unge personer (17-30år)?
5. Er det vanlig å stille vilkår for sosialhjelp til unge brukere?
6. Praktiserer dere aktivitetsplikt/ vilkår her ved kontoret?
7. Er det noen utfordringer med å anvende aktivitetsplikt for sosialhjelp (for unge personer?)
8. Har man nok tid til å drive med dette?
9. I hvilken grad brukes skjønnsmessige vurderinger i anvendelse av aktivitetskravet?
10. Hvordan formidler saksbehandlere til sosialhjelpsmottakere at de forventes å delta i aktiviteter?
11. Hvordan tror du slike krav oppfattes av brukerne, å skulle arbeide for sosialhjelp?
12. Hvilke utfordringer ser du i at det skal stilles vilkår om aktivitet?
13. Hvilke metoder blir brukt for å ivareta brukermedvirkning? Får brukerne selv velge hva slags oppgaver de kan delta på?
14. Hvordan medvirker brukerne ved vilkårssetting?
Hva mener du er gode metoder og tiltak for å få sosialhjelpsmottakere over i arbeid og aktivitet?
15. Hvilke sanksjonsmuligheter har kommunene hvis aktivitetsplikten ikke overholdes?
- 16.

Forståelse av loven

17. Hva tror du kan regnes som ”tungtveiende grunner” som taler for at aktivitetsplikt ikke skal stilles?
18. Hva mener du kan regnes som ”aktivitet” i lovens forstand?
19. Loven angir ikke stønadens størrelse. Hvordan blir det bestemt?

Hensikten med endring av loven?

20. Har du noen tanker rundt det om at alle under 30 år skal ut i arbeid?
21. Hvordan tror du dagens hjemmel for vilkår ved sosialhjelp blir forstått i praksis?
22. I hvilken grad tror du at dette kravet vil medføre merarbeid for sosialtjenesten?
23. Hvordan tror du at en innstramming i aktivitetskravet påvirker ditt eget arbeidsmiljø?
Oppfølging: kan det føre til flere konflikter mellom saksbehandlere og brukere?

24. Ser du noen potensielle fordeler for brukerne av en innskjerping av aktivitetskravet?

Tilstrekkelig og hensiktsmessig aktivitetstilbud

25. Har man i dag tilstrekkelige og hensiktsmessige aktivitetstilbud (til unge personer?)

26. Fins det nok praksisplasser? Aktivitetstilbud.

27. Hvilke vilkår/ tiltak blir mest brukt?

28. I hvor stor grad brukes deltakelse i statlige arbeidsrettede tiltak som vilkår for å få sosialhjelp kontra kommunale tiltak, herunder arbeidsoppgaver i bostedskommunene?

Arbeidsmiljøloven (Midlertidig ansettelse):

29. Har du noen tanker rundt forslaget til endringer i arbeidsmiljøloven?

Vedlegg 4

§ 20. *Bruk av vilkår*

Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, herunder at mottakeren i stønadperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen, se også § 21 tredje ledd og § 25.

Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottaker eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven her eller andre lover.

Ved brudd på vilkår kan det fattes vedtak om at stønaden reduseres, forutsatt at det i vedtaket om stønad er informert om muligheten for slik reduksjon. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om reduksjon av stønaden.

0 Endret ved lov 20 des 2016 nr. 105 (i kraft 1 jan 2017).

§ 20 a. *Bruk av vilkår for personer under 30 år*

Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år, med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Det kan også stilles andre vilkår for tildeling av økonomisk stønad, inkludert vilkår etter § 25.

Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottakeren eller begrense hans eller hennes handle- og valgfrihet på en urimelig måte. Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven her eller i andre lover.

Ved brudd på vilkår kan det fattes vedtak om at stønaden reduseres, forutsatt at det i vedtaket om stønad er informert om muligheten for slik reduksjon. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om reduksjon av stønaden.

0 Tilføyd ved lov 20 des 2016 nr. 105 (i kraft 1 jan 2017).

Frp mener sovende mann i sofa illustrerer unge på NAV



EN ENKLERE HVERDAG FOR FOLK FLEST

Krav til unge på NAV

LIK OG DEL



Fremskrittspartiet FrP
Lik denne siden · 191 ·

Nå må unge gjøre en innsats for å få penger fra NAV. Vi har innført aktivitetsplikt for unge på sosialhjelp. Bra?

Liker · Kommenter · Del

2 k · Kronologisk

147 delinger · 148 kommentarer

Vis tidligere kommentarer · 6 av 148

Magni Olav Fuglerud Det hadde liksom vært nok med én telefon til hvilket som helst NAV-kontor for å høre hvordan stila er. De kunne sikkert fortalt en hel del om deres "unge på NAV" - og det hadde neppe vært fortellinger om menn i hvit skjorte og slips som sover på skinnsofaen med en halvspist burger på magen.

Men kunnskap og fakta er jo ikke Frps stil.
Liker · Svar · 1 · 32 min

Thomas Herved Jeg synes det ser ut som en FRP-politiker. Det er jo ingen partier som får mer statsstøtte enn dem og som jobber mindre selv for pengene: <http://www.aftenposten.no/.../Frp-partiet-som-far...>

Liker · Svar · 23 min

Elen Bostad Lavmål tpe og ikke minst MOBBING av mange mennesker som sliter.

Liker · Svar · 22 min

Thomas Herved FrP er selv årsaken til arbeidsledigheten blant unge (har stemt for alle forverringer i arbeidslivspolitikken, fra fritt fyt av arbeidskraft i EOS til undergraving av faste ansettelser.) Nå forsøker å skjule det ved å skynde på offeret.

Liker · Svar · 11 min

Martin Kvalvik Det er sånn Frp ser på deg Mart.

Liker · Svar · 7 min

2 svar · 5 min

Kjell Kristensen Den var drøy. Håper dere mister flere enn bare min stemme.

Liker · Svar · 6 min

Slutt en kommentar ·

SOVENDE SLASK? Slik fronter Frp et utspill om at unge må stilles krav til om de skal få NAV-penger. Bildet er hentet fra et billedbyrå og skal vise en sovende