



Høgskulen på Vestlandet

Bacheloroppgave

BSO321-H-2021-VÅR-FLOWassign

Predefinert informasjon

Startdato:	30-04-2021 09:00	Termin:	2021 VÅR
Sluttdato:	14-05-2021 14:00	Vurderingsform:	Norsk 6-trinns skala (A-F)
Eksamensform:	Bacheloroppgave		
SIS-kode:	203 BSO321 1 H 2021 VÅR		
Intern sensor:	(Anonymisert)		

Deltaker

Kandidatnr.:	326
---------------------	-----

Informasjon fra deltaker

Antall ord *:	8000
----------------------	------

Egenerklæring *: Ja
Jeg bekrefter at jeg har registrert oppgavetittelen på norsk og engelsk i StudentWeb og vet at denne vil stå på vitnemålet mitt *: Ja

Gruppe

Gruppenavn:	(Anonymisert)
Gruppenummer:	39
Andre medlemmer i gruppen:	Deltakeren har innlevert i en enkeltmannsgruppe

Jeg godkjenner autalen om publisering av bacheloroppgaven min *

Ja

Er bacheloroppgaven skrevet som del av et større forskningsprosjekt ved HVL? *

Nei

Er bacheloroppgaven skrevet ved bedrift/virksomhet i næringsliv eller offentlig sektor? *

Nei



Høgskulen
på Vestlandet

BACHELOROPPGAVE

Aktivitetsplikt. Myndiggjøringsprosess for unge sosialhjelpsmottakere.
Mandatory activation. Empowerment process for young social assistance recipients.

Kandidatnummer: 326

Bachelor i sosialt arbeid

Fakultet for helse og sosialvitenskap

Institutt for velferd og deltaking

Innleveringsdato: 28.05.2021

Jeg bekrefter at arbeidet er selvstendig utarbeidet, og at referanser/kildehenvisninger til alle kilder som er brukt i arbeidet er oppgitt, jf. Forskrift om studium og eksamen ved Høgskulen på Vestlandet, § 12-1.

Abstract

This is a literature review examines how the activation requirements in social insurance programs in Norway effects the empowerment process on young social assistance recipients. Mandatory activation was implemented in the Norwegian Social Services Act in 2017 and were addressed to all persons under the age of 30 year. This review investigates the newest research on the subject area in context of empowerment theory. The research question of this litterateur review is *"How does the mandatory activation affect the empowerment process for young social assistance recipients?"*. Research shows that the mandatory activation has led to increased resources in form of increased diversity of activation centers and more frontline workers. This has led to what frontline workers, according to their own statements, performing to a greater extent than before what they consider to be "good social work". When it comes to young users of social insurance programs and their experience with the mandatory activation law, they are less concerned about the incapacitating as long the activation programs give meaningful help. Acceptance of the mandatory activation law among young users is therefore strongly correlated with a «meaningful content». The study shows that activation requirements in the social insurance programs have improved the empowerment process for many young social assistance recipients. It turns out, however, that some municipalities and social offices interpret and practice the new regulations very strict in such manner that it can be perceived as oppressive.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	3
1.1. <i>Bakgrunn for valg av tema</i>	4
1.2. <i>Avgrens og presenter problemformulering</i>	4
1.3. <i>Oppbygning av oppgaven</i>	5
2. Bakgrunn	6
2.1. <i>Aktiveringspolitikk og sosialhjelp</i>	6
2.2. <i>Kjennetegn av unge brukere i NAV</i>	7
3. Metode	10
3.1. <i>Metodisk tilnærming</i>	10
3.2. <i>Innhenting av litteratur og forskning</i>	11
4. Teori	13
4.1. <i>Empowerment</i>	13
5. Funn	16
5.1. <i>Effekten på aktivitetsplikt og forsterket ungdomsinnsats</i>	16
5.2. <i>NAV-veiledere sine erfaringer med aktivitetsplikt</i>	17
5.3. <i>Brukererfaring om aktivitetsplikt</i>	18
5.4. <i>De som ikke oppsøker NAV (Inaktive NEET)</i>	20
6. Drøfting	21
6.1. <i>Heterogen brukergruppe med ulike hjelpebehov - Aktive NEET</i>	21
6.2. <i>Meningsfull aktivitet og sanksjonering</i>	22
6.3. <i>Strukturelle utfordringer</i>	24
6.4. <i>Avmakt og inaktive «NEET»</i>	26
7. Oppsummering og konklusjon	28
8. Litteraturliste	30

1. Innledning

I denne bacheloroppgaven er temaet den mulige spenningen mellom aktiveringspolitikk og myndiggjøringsprosessen av unge sosialhjelpsmottakere med sikte på å bli selvhjulpen. Aktiveringspolitikken kan defineres som tiltak og tjenester rettet mot å øke arbeidslediges ansettelsesmulighet og arbeid- og sosial deltagelse for arbeidsledige i arbeidsfør alder (Brodtkorb & Rugkåsa, 2015, s. 303).

Temaet er også relevant siden aktiveringspolitikken berører så mange mennesker direkte. Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) var det registrert 10,7 % eller om lag 110.000 av unge under 30 år som står utenfor arbeid, utdanning eller opplæring i 2019 (SSB1, 2020). I samme periode (2019) var det registrert 38322 personer i alderen 20-29 år som fikk økonomisk stønad til livsopphold (sosialhjelpsmottakere) i løpet året (SSB2, 2020).

1.1. Bakgrunn for valg av tema

I januar 2017 ble det innført krav om aktivitet (aktivitetsplikt) for personer under 30 år som får innvilget stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven § 18 (Regjeringen, 2017).

Samtidig startet en «forsterket ungdomsinnsats» i regi av Arbeids- og velferdsetaten (NAV) med økte bevilgninger over statsbudsjettet. Det primære formålet med bestemmelsen er å styrke tjenestemottakerens mulighet for overgang til arbeid eller utdanning med sikte på å bli selvhjulpen. Sekundærformålet er å få tjenestemottaker inn i en aktivitet som kan hjelpe dem ut av en passiv tilværelse (Regjeringen, 2017).

Sosialhjelp og krav om aktivitetsplikt er regulert av myndighetene. I det ligger det en styring av innbyggernes rettigheter hvor loverket setter premisser for hvem loven skal gjelde, hvordan den skal praktiseres og hvilke ytelser eller stønader som skal gis. Dette er ifølge Michel Foucaults maktanalyse «styringsmaktens operasjonelle funksjon», hvor myndighetene via ulike virkemidler skal styre innbyggerne til en ønsket målsetning (styringsmål). I det ligger det makt (Askheim, 2012, s. 84).

Jeg er en person som har interesse av å reflektere over praksiser i samfunnet som kan fungere umyndiggjørende og frihetsinnskrenkende ovenfor mennesker. Når det kommer nye lover som kan bidra til å innskrenke menneskers handlefrihet, vil jeg imøtekomme dem med kritisk vurdering. Det grunner i et genuint ønske om rettferdighet for de som trenger det mest, men også som en profesjonseksersis for å øke min kompetanse på fagfeltet.

1.2. Avgrens og presenter problemformulering

Sentrale trekk innen sosialt arbeid er å fremme sosial endring og utvikling, samt myndiggjøring og frigjøring av mennesker (IFSW, 2014). I sosialt arbeid er man derfor ikke bare opptatt av å oppnå ett politisk styringsmål, som for eksempel å få flest mulig mennesker til å bli selvhjulpen, men er like mye opptatt av hvordan det oppnås. Med utgangspunkt i sosialt arbeid vil jeg derfor anlegge et bredere perspektiv på målet om å bli

selvhjulpen, nemlig ut fra et empowermentperspektivet. Begrunnelsen for valg av perspektiv er at empowerment baserer seg på den humanistiske tradisjon med å ha et positivt syn på mennesket (Askheim, 2014, s. 17). Dette grunnsynet er dypt forankret i sosialt arbeid og vi ser det igjen i både litteraturen og ulike retningslinjer, deriblant FO: yrkesetiske grunnlagsdokument (FO, 2019, s. 3).

Jeg har derfor kommet frem til følgende problemstilling:

«Hvordan påvirker aktivitetsplikten myndiggjøringsprosessen for unge sosialhjelpsmottakere».

Jeg vil avgrense oppgaven gjennom å drøfte problemstillingen ut fra empowerment som en prosess og metode (myndiggjøringsprosess) og hvordan myndiggjøringsprosessen blir påvirket av aktivitetsplikten. Jeg vil også avgrense oppgaven til å fokusere mest på de unge under 30 år som står lengre unna arbeidslivet eller utdanning, og som har behov for økonomisk stønad til livsopphold (økonomisk sosialhjelp).

1.3. Oppbygning av oppgaven.

I kapittel 2 redegjør kortfattet om aktivitetspolitikken og sosialhjelp. Til slutt redegjør jeg kjennetegnene for hva som kjennetegner unge sosialhjelpsmottakere. I kapittel 3 og 4 redegjør jeg for hvilke vitenskapelige metode og teori jeg brukt for å besvare på problemstillingen. I kapittel 5 redegjør jeg for mine vitenskapelig funn fra litteraturen jeg har valgt ut som jeg mener er relevant for å drøfte problemstillingen. I kapittel 6 drøfter jeg mine vitenskapelig funn opp mot teorien. Til slutt i kapittel 7 gir jeg en kort oppsummering.

2. Bakgrunn

2.1. Aktiveringspolitikk og sosialhjelp

Det har vært en bredt politisk enighet i Norge siden etterkrigsårene om at flest mulig borgere skal være selvforsørget gjennom arbeidsinntekt, og kjerneverdiene innen velferdspolitikken har vært «personlig ansvar», rettigheter og plikter (Erdal & Kildal, 2015, s 101). Trusselen mot bærekraftigheten til velferdssystemet har siden 1990 tallet fått et økende fokus grunnet høyere arbeidsledighet, økende innvandring og en aldrende befolkning. Som et motsvar til denne trusselen har krav om aktivitet blant stønadsmottakerne i kombinasjon med en streng form for resiprositet, fått stadig større politisk oppslutning for tildeling av velferdsytelser (Erdal & Kildal, 2015, s 101). Den nye aktiveringspolitikken skal få brukere av velferdstjenestene ut fra en passiv tilværelse og inn til å bli aktive mottakere, med et formål om økt arbeidsdeltagelse og reduserte velferdsutgifter. Som et resultat av denne nye aktivitetspolitikken har krav om aktivitet beveget seg mot å omfatte stadig flere og mer sammensatte og sårbare grupper av arbeidsledige (Andersen et al., 2017).

Sosialhjelp er en grunnleggende ytelse innen det norske velferdssamfunnet. Sosialhjelpen skal sikre at alle får et forsvarlig livsopphold og er regulert etter sosialtjenesteloven (Halvorsen et al. (2016, s. 146). Sentralt i sosialtjenesteloven er at økonomisk stønad i utgangspunktet skal være en midlertidig inntektssikring, og selvforsørgelse gjennom arbeid anses som en sentral verdi i loven (NAV, 2012, § 1). Fra et brukerperspektiv skal tildeling av tjenestetilbud så lang som mulig utformes i samarbeid med tjenestemottakeren, jmfør sosialtjenesteloven § 43. *Brukermedvirkning* er derfor sentralt innen sosialt arbeid og er eksplisitt behandlet i Rundskriv til lov om sosiale tjenester i Nav (Rundskriv-35): «brukermedvirkning er en grunnleggende forutsetning for alle tjenester etter loven» (NAV, 2012, § 42).

Aktivitetsplikt

Stortinget vedtok i 2015 å innføre en lovfestet plikt til kommunene om å stille vilkår til aktivitet ved tildeling av stønad for livsopphold for personer under 30 år (Prop. 39 L (2014–2015), s. 122). Lovendringen ble iverksatt fra 1. januar 2017 samtidig med økte bevilgninger over 2017 statsbudsjett for «forsterket ungdomsinnsats» i NAV (Prop. 1 S (2016-2017), s. 81). Den nye lovendringen er regulert i sosialtjenesteloven § 20a og er gjeldende for de som er under 30 år og som mottar økonomisk stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven § 18. Lovendringen endret karakter fra «det kan stilles vilkår om tildeling av økonomisk stønad ...» til «det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år, med mindre tungtveiende grunner taler mot det». I tillegg ble det lagt til et tredje ledd som lyder «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». Denne endringen betyr at kommunen har en plikt til å knytte en aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad, men også en plikt fra sosialhjelpsmottakeren til å etterleve vilkåret. Dette forholdet er eksplisitt beskrevet i Rundskriv til lov om sosialtjenester i NAV:

«Vilkår innebærer at det knyttes en plikt, et pålegg eller begrensning til vedtak om tildeling av økonomisk stønad. Vilkår innebærer også plikter for NAV-kontoret ved at vilkåret som stilles må være hensiktsmessig, det må foreligge et system for å kunne fange opp om vilkår oppfylles eller ikke, og konsekvensene at vilkår ikke oppfylles må håndteres» (Arbeids- og velferdsetaten, 2012, § 20a).

2.2. Kjennetegn av unge brukere i NAV

Jeg vil her redegjøre for hva som kjennetegner unge brukere under 30 år som oppsøker NAV.

Unge fremstår som en særegen brukergruppe med særegne oppfølgingsbehov, noe som skiller dem fra voksne brukere (Strand et al., 2015, s. 34). Unge trenger som regel en annen type hjelp og har et annet språk, forståelse og kunnskapsgrunnlag som krever at oppfølging må tilpasses. Unge som faller utenfor arbeid, utdanning eller opplæring, kalles ofte NEET (Not in education, employment or training) (SSB1, 2020).

Todelt brukergruppe (aktive NEET).

Ifølge Strand et al. (2015) kan unge brukere som oppsøker NAV deles inn i to brukergrupper; dem med enkle hjelpebehov og dem med sammensatte hjelpebehov. Gruppen med enkle hjelpebehov er de som står nærmest arbeid eller utdanning, og som responderer relativt godt på råd og veiledning. De er ofte i stor grad mer selvstendige i oppfølgingsarbeidet. De gjennomgående kjennetegnene for denne gruppen er lav utdanning, lite eller ingen arbeidserfaring og lite livserfaring (Strand et al., 2015, s. 83). Lav utdanning betyr at de fleste ikke har fullført videregående opplæring. Den andre gruppen med sammensatte hjelpebehov, har de samme kjennetegnene, men de har tilleggsutfordringer på mange ulike områder. Dette kan være personlige, sosiale, helserelaterede, familierelaterte og fattigdomsrelaterete problemer (Strand et al., 2015, s.83). Mange av de unge brukerne har også omfattende familie- og levekårsproblemer. Dette er unge som ofte har erfaring fra barnevernet eller som har vokst opp i ustabile familieforhold uten at barnevernet har vært tilkoblet, vokst opp i vedvarende lavinntektsfamilier, eller har foreldre med innvandrerbakgrunn (Strand et al., 2020, s 46). Videre pekes det på at mange unge har dårlig selvtillit, lav byråkratisk kompetanse og et stort hjelpebehov med å finne ut av ting.

Fra den kvalitative studien om forsterket ungdomsinnsats av Strand et al. (2020), nevnes psykisk lidelse som det klart største enkeltstående hinderet for at unge brukere skal komme seg i arbeid eller utdanning (Strand et al., 2020, s. 48). Et viktig poeng i denne sammenheng, og det som skiller de unge brukerne fra de eldre, er at de eldre som regel har fått dokumentert sine helseutfordringer. De unge er som regel i en utredningsprosess eller at de har selvrapportert helseproblemer. Andre vanlige kjennetegn blant unge brukere er rusproblemer, lav motivasjon og dårlig selvtillit (Strand et al., 2020, s. 48).

De som ikke kommer til NAV (Inaktive NEET)

Gruppen som kommer under definisjonen inaktive NEET, er relevant når man skal diskutere aktiveringspolitikk. Dette er en andel unge som potensielt kunne vært registrert i NAV og dermed fått relevant oppfølging etter behov. De nyeste undersøkelsene anslår et sted mellom 40-70 % av NEET er registrert som inaktive (Stand et al., 2020, s 7). Utfra SSB egne

tall på NEET, som var om lag 110.000 personer i 2019, utgjør gruppen «inaktiv NEET» et sted mellom 44.000 - 77.000 personer (SSB1, 2020).

Gruppen inaktive NEET er ekstremt heterogen. I denne gruppen er det alt fra personer som er selvhjulpen med egne midler, tar seg et friår, er midlertidig arbeidsledig av ulike årsaker, som snart skal påbegynne et utdanningsløp eller som er hjemme med barn. Men det finnes også grupperinger i den inaktive NEET gruppen som blir finansieres av foreldre, svart arbeid eller på en annen måte, og som er inaktive i flere år (Strand et al., 2020, s. 31; Lidèn & Trætteberg, 2019, s. 105).

3. Metode

I dette kapitlet redegjør jeg for valg av vitenskapelig metode og hvordan jeg kom frem til datamaterialet brukt i denne bacheloroppgaven. Vitenskapelig metode kan defineres som den måten arbeidet gjøres på for å smale inn informasjon til vitenskapelig bruk (Halvorsen, 2002, s. 13).

3.1. Metodisk tilnærming

I denne bacheloroppgaven har jeg benyttet litteraturstudie som vitenskapelig metode for å besvare den praktiske problemstillingen; «*Hvordan påvirker aktivitetsplikten myndiggjøringsprosessen for unge sosialhjelpsmottakere*». Litteraturstudie er en studie som gir innsikt i allerede eksisterende kunnskap på fagfeltet og lar nye konklusjoner trekkes frem om det aktuelle emnet (Aveyard, 2014, s. 6). En litteraturstudie kan derfor være en egnet metode dersom man ønsker å øke kunnskapsforståelsen om et praktisk spørsmål, som gir rom for nye perspektiver. Grunnen til at jeg mener at litteraturstudie vil være en egnet metode er fordi det nå foreligger flere nasjonale studier om aktivitetsplikt. Studiene inkluderer bruker- og Nav-veilederes erfaringer og hvordan aktivitetsplikt praktiseres. Dette er sentrale forhold som er nødvendig for å besvare problemstillingen. Et annet argument er at litteraturstudien gir meg innsikt i flere datapunkter som jeg ellers ikke hadde fått muligheten til, dersom jeg skulle innhente data fra kvalitative intervju. Grunnet etiske og institusjonelle begrensninger som hindrer bachelorstudenter å intervju brukere, vil det å benytte seg av relevant sekundærdata være en mulig løsning for kunne svare på problemstillingen. Jeg mener at tilgjengelig litteratur skal være nok til å kunne belyse problemstillingen gjennom en litteraturstudie på en forsvarlig måte.

3.2. Innhenting av litteratur og forskning

Søkeord og søkeprosess

I søken etter litteratur har jeg brukt norske og engelske søkeord. Jeg har brukt følgende søkeord på norsk: «Aktivitetsplikt», «aktive vilkår», «aktivering», «arbeidslinjen», «arbeidsinkludering», «sosialt arbeid», «sosialarbeider», «sosialhjelp», «sosialhjelpsmottakere», «sosialpolitikk», «unge», «ungdom». På engelsk har jeg brukt følgende søkeord: «Mandatory activation», «active social Insurance», «unemployment insurance», «activation», «Social assistance». Jeg har hovedsakelig søkt med norske ord i søkeprosessen. Grunnen til det er at problemstillingen retter seg mot de erfaringene som er gjort etter innføringen av aktivitetsplikt i Norge. Engelske ord har blitt brukt til å innhente supplerende kunnskap knyttet til problemstillingen og for å finne norske forskningsartikler på engelsk.

Jeg har benyttet meg hovedsakelig av «Google Scholar», «Oria», «Idunn» og «SocINDEX». I tillegg har jeg benyttet meg av referanselister tilknyttet relevante artikler, og pensumlitteratur fra bachelorstudiet i sosialt arbeid. Jeg har begrenset søkehistorikk fra år 2000 for generell litteraturinnhenting. For å finne oppdatert kunnskap i forbindelse med innføring av aktivitetsplikt, har jeg brukt søkehistorikk opp til år 2020. Eksempelvis: Aktivitetsplikt, ungdom og sosialhjelp med søkehistorikk fra år 2020 gav totalt 35 treff på søkemotoren «Google Scholar». Flere av forskningsmaterialene i denne oppgaven stammer fra dette søket.

Litteratur og forskning

Aktivitetsplikt i Norge er en relativ ny lovbestemmelse noe som gjør at datagrunnlaget spesifikt knytt til denne problemstillingen er begrenset. Derfor har jeg inkludert alle artiklene jeg har funnet som omhandler aktivitetsplikt og sosialhjelp for unge brukere etter 2017. Fra litteratursøket vil jeg fremheve to rapporter: «Tid for aktivering» - en FAFO-rapport som omhandler effekten av forsterket ungdomsinnsats. Denne rapporten har en stor bredde i datagrunnlaget sitt og inneholder casestudier, nettsurvey, registerdata, referansegruppemøter og workshop. Den andre rapporten, «Aktivitetsplikt for unge

mottakere av sosialhjelp», inneholder to deler og kommer fra Institutt for samfunnsforskning. Del en er kvantitative undersøkelser fra seks utvalgte kommuner med formål om dybdeforståelse av brukernes og de ansattes praktisering og syn på aktivitetsplikten. Del to av rapporten er en kvantitativ evaluering av aktivitetsplikten. Denne gir innsikt i effekten av aktivitetsplikt basert på registerdata fra SSB og informasjon om kommunenes bruk av vilkår om aktivitet.

Av forskningsartikler vil jeg nevne «Aktivitetspliktens innside og utside», som omhandler unge mottakere av økonomisk stønad til livsopphold og deres erfaringer med aktivitetsplikt. Studien baserer seg på kvalitative, semistrukturerte intervjuer og gir innsikt i brukernes erfaringer med praktiseringen av sanksjoner knyttet til krav om aktivitet.

Kildekritikk

Jeg har vurdert de ulike kildene i den bacheloroppgaven med et kritisk blikk. Her vil jeg påpeke at flere artikler og alle rapportene som er inkludert i denne oppgaven er ikke fagfellevurdert. Grunnen til at jeg har inkludert de i oppgaven er først og fremst at de er anerkjente forskere på sine fagområder. For det andre har de produsert artiklene og rapportene på vegne av anerkjente forskningsinstitusjoner og myndighetsinstitusjoner (NAV, FAFO og Institutt for samfunnsforskning).

4. Teori

4.1. Empowerment

Et grunnleggende syn innen empowerment er at mennesker, i kraft av sitt vesen, er i stand til å være et aktivt og handlekraftig individ som vil og kan sitt eget beste, dersom forholdene legger til rette for det (Askheim, 2014, s. 17). Empowerment knyttes derfor til individer og grupper som er i eller har vært i en avmaktssposisjon, og hvordan de kan komme ut av avmakten (Askheim, 2012, s. 11). Utgangspunktet er å styrke den avmektige på en slik måte at en er i stand til å øke sin selvtillit, kompetanse og ferdigheter. Gjennom en slik styrking skal de kunne få nok kraft til å kunne komme ut fra sin avmaktssposisjon og få mer makt, styring og kontroll over eget liv (Askheim, 2014, s. 12). I sosialt arbeid fokuserer empowerment på betydningen av makt, maktesløshet og undertrykkelse (Slettebø, 2000, s. 76).

Empowerment som prosess

Empowerment som *prosess* kan ses som en strategi mot et *mål* (Ellingsen & Skjefstad, s. 104). Et eksempel på et mål kan være det å bli selvhjulpen. Empowerment-prosessen vil kunne omhandle flere delprosesser: Utvikling av selvtillit, bevisstgjøring, reduksjon av selvbebreidelse, personlig ansvar for endring og økning av egen kompetanse (Slettebø, 2000, s. 78). Formålet med denne bevisstgjøringsprosessen er at brukeren settes i stand til å se sammenhenger i samfunnet som de er en del av, og hvilke mekanismer som påvirker og/eller skaper vedkommens problemer. En slik bevisstgjøring anses som en grunnleggende forutsetning til å bli et handlende vesen (Askheim, 2014, s. 21). Paulo Freire, som anses som en sentral person innen empowermentideologien, definerer bevisstgjøring i boken «De undertryktes pedagogikk» (1974) på følgende måte: «opplæring til å oppfatte sosiale, politiske og økonomiske motsetningsforhold og til å bekjempe de sider ved virkeligheten som skaper undertrykkelse» (Freire, 1974, s.18). Gjennom en slik bevisstgjøring vil den undertrykte forstå at han selv må være delaktig og kjempe for sin egen frigjøring (Askheim, 2014, s. 22).

Empowerment som metode

Skal man jobbe med metodisk arbeid etter empowermentideologien vil det være noen bestemte føringer (Slettebø, 2000, s. 77). Den må blant annet bygges på en ressursorientert tilnærming av brukeren med fokus på likeverd, partnerskap og samarbeid, brukermedvirkning og mobilisering av ressurser (Slettebø, 2000, s. 77).

En *ressursorientert tilnærming* baserer seg på det positive menneskesynet og dens iboende kraft dersom forholdene legges til rette for det (Slettebø, 2000, s 77). Videre bygges det på en forståelse av at vi som menneske er handlekraftig ut fra de områdene vi behersker og får støtte og anerkjennelse for. En slik forståelse vil i motsatt fortegn med fokus på problematferd, være destruktiv og selvforsterkende. Innen ressursorientert tilnærming står også anerkjennelsen sentralt, hvor menneskets egne erfaringer og kunnskap aksepteres som valid form for kunnskap. En slik aksept gir grobunn for videre kunnskapsutvikling utfra menneskets ståsted. Med dette utgangspunktet vil grunntanken være at de som jobber under empowermentideologien vil ha tiltro til at brukere kan delta i beslutninger og handlinger som gjelder deres eget liv (Slettebø, 2000, s. 77). *Fokus på likeverd* handler i så måte om å anerkjenne begge former for kunnskap, den profesjonelle kunnskap, men også brukers egne kunnskap og erfaring. Det er viktig å påpeke at empowermenttilnærmingen ikke endrer maktforholdet med en slik tilnærming, men gir føringer for det praktiske hjelpearbeidet i retning av en likeverdsorientert praksis (Slettebø, 2000, s. 78). *Partnerskap og samarbeidet* har derfor blitt et av hovedbegrepene i empowermenttilnærmingen (Slettebø, 2000, s.78). I følge Freire (1974, s. 74) formes ikke menneske med taushet, men med ord, arbeid, handling og refleksjon. I det står dialogen sentralt. «Uten dialog, finnes det ingen kommunikasjon, og uten kommunikasjon kan det ikke finnes noen sann undervisning» (Freire, 1974, s. 77). Dersom formålet er å aktivisere brukers egne ressurser, vil det være vesentlig at det eksisterer et tillitsforhold mellom partene som skaper dialog (Slettebø, 2000, s. 78).

Brukermedvirkning står sentralt innen empowermentpraksis (Slettebø, 2000, s. 78).

Hovedtanken bak brukermedvirkning er at dersom brukeren i større grad får påvirke omgivelsene sine gjennom egne valg og ressurser, vil det gi positive påvirkninger for brukerens selvbilde og motivasjon (Ellingsen & Skjefstad, 2015, s. 106). En viktig del av empowermentideologien er å øke autonomien hos mennesket. Fra et brukerperspektiv betyr det retten til å få definere sine egne problemer og bestemme hvilken hjelp man trenger (Slettebø, 2000, s. 78). En slik praksis, hvor brukeren får medbestemmelse i sin egen situasjon, vil styrke tillitsforholdet mellom bruker og den profesjonelle hjelper.

Brukerdeltagelse og medbestemmelse er også nøkkelen for å *mobilisere ressursene* som ligger iboende i mennesket. Skal brukeren være i stand til å kjempe for egne interesser må han også få tilgang til ressurser (Slettebø, 2000, s. 78). Et viktig arbeid for en sosialarbeider vil derfor være å bistå brukeren med å få tilgang på ressurser og det hjelpeapparatet som de mener er viktig i denne sammenheng.

5. Funn

«Hvordan påvirker aktivitetsplikten myndiggjøringsprosessen, for unge sosialhjelpsmottakere»?

Funnene som blir presentert vil være relevant for å kunne diskutere ulike aspekter av myndiggjøringsprosessen. I en myndiggjøringsprosess vil måloppnåelse på det arbeid som gjøres være viktig for selvtilliten, motivasjonen og bevisstgjøringsprosessen for unge brukere. Funn fra effektstudier kan derfor være nyttig informasjon å ha med seg inn i drøftingen for å besvare problemstillingen. Det vil også være viktig å hente ut erfaringer gjort fra de involverte partene; Brukergruppen og NAV-veiledere. Til slutt vil det å ha med de som ikke oppsøker NAV (inaktiv NEET) være et viktig moment når jeg skal diskutere avmakt.

5.1. Effekten på aktivitetsplikt og forsterket ungdomsinnsats

Jeg vil her presentere mine funn fra effektstudier tilknyttet aktivitetsplikt, arbeid og utdanning.

Resultatene fra de studier jeg har undersøkt viser ingen økt effekt for overgang til arbeid etter innføring av aktivitetsplikt (Hernæs, 2021; Strand et al., 2020; Dahl & Lima, 2018). Disse tre funnene er i kontrast med tidligere studier med forskningsdata i perioden 1990-2010, som viser korrelasjon mellom økt bruk av vilkår (aktivitet) og økt arbeidsdeltagelse (Røed, 2012; Brandtzæg et al., 2006, Blank, 2002). Ved spørsmål om aktivitetskrav øker overgang til utdanning er studiene todelt. Studien fra Strand et al. (2020) kan vise til en økning på 3 % for overgang til utdanning, mens Hernæs sin studie (2021) ikke viser til noen endring. Studien til Nicolaisen & Kann (2019), som tar for seg forholdet mellom NAV-systemets prioriteringer i forbindelse med «arbeid først» eller «utdanning først» som tiltaksform ovenfor unge brukere, viser at opplæringstiltak er relativt lite brukt og nedadgående de siste årene, også etter 2017. 0,1 % av sosialhjelpsmottakere under 30 år var tilknyttet et 2-årig opplæringsløp og 5,8 % var under kortvarig arbeidsrettet kurs (AMO) i 2017 (Nicolaisen & Kann, 2019). Videre funn fra studien viser at NAV-veiledere prioriterer kortvarige tiltaksformer og at målet om «arbeid først» preger veiledernes prioriteringer og arbeidsvaner. Målet om

«arbeid først» er rotfestet i alle styrende og organisatorisk ledd i hele NAV-systemet og hvordan NAVs suksess måles på (Nicolaisen & Kann, 2019).

Ifølge Strand et al. (2020) kan man vise til økt tilfredshet hos brukerne, økt mestring, bedre livskvalitet og lavere andel som ruser seg hos unge som møter NAV, og trekker frem forbedret metodebruk og oppfølgingsmetodikk som betydningsfulle årsaker til det. En annen studie Bratsberg et al. (2019), som omhandler ungdomskriminalitet og aktivitetsplikt, kommer frem til samme konklusjon. Ifølge studien konkluderer de med at aktivitetsplikt har signifikant effekt på kriminalitet som for eksempel; innbrudd, vold og rus. I tillegg viser studien mindre frafall på videregående skole og langtids effekter med å fullføre videregående opplæring.

5.2. NAV-veiledere sine erfaringer med aktivitetsplikt.

Fra casestudier, kvalitative intervjuer og spørreundersøkelser, er NAV-veiledere som jobber med unge brukere grunnleggende positive til aktivering og aktivitetsplikten (Stand et al., 2020; Lidèn & Trætteberg, 2019; Dahl & Lima, 2018). De uttrykker at aktivitetsplikten har bidratt til at de nå, i større grad en tidligere, utfører det de oppfatter som godt sosialt arbeid. Videre uttrykker NAV-veiledere at aktivitetsplikten er et nyttig tiltak for å hjelpe flere unge i arbeid, men «tid» oppfattes fortsatt som en utfordring tross økt satsning og oppbemanning av stillinger. Aktivitetsplikt kombinert med den forsterkede ungdomssatsningen har ført til mange organisatoriske og strukturelle endringer som gir grunnlag for det positive synet på aktiveringspolitikken. Ifølge Strand (2020) er NAV-veiledere mest fornøyde med en økt «meny» av ulike aktivitetstilbud i kommunen, oppstart av jobbklubber, ansettelse av egne jobbspesialister som jobber etter Support Employment (SE) metodikken og som følger opp brukerne og arbeidsgivere (Strand et al, 2020, s. 72; Lidèn & Tretteberg, 2019, s. 26).

I denne sammenheng gir NAV-veiledere det inntrykk at forsterket ungdomsinnsats har skjerpet kvaliteten på det sosialfaglige arbeidet. Argumentet er at aktivitetsplikten fører til at brukerne deltar i aktiviteter som NAV-veiledere tidligere har hatt problemer med å motivere

dem til. Aktivitetsplikten sikrer derfor at brukerne ikke går lenge passive og at de kommer raskt inn i relevant aktivitet. Dette må sees i lys av økt aktivitetstilbud og arbeidsmetoder (økt verktøykasse). Økt bruk av tiltak som treffer brukerne på en bedre måte i kombinasjon med forbedret relasjonsarbeid fremheves som klart positive erfaringer med forsterket ungdomsinnsats. Her vil jeg tilføye et vesentlig skille mellom NAV-veileders beretninger før og etter implementering av aktivitetsplikten. En studie gjort før implementeringen av aktivitetsplikten i 2017, viser at sosialhjelpssøkere/-mottakere i all hovedsak samtykker til de arbeidsrettede aktivitetene som de blir tilbudt (Kane & Köhler-Olsen, 2015).

Når det kommer til praktisering av aktivitetsplikt viser det seg at det er store forskjeller mellom kommuner. Ikke bare mellom kommuner, men også innad i kommunene hvor det er flere NAV-kontor ser man store forskjeller (Stand et al., 2020; Lidèn & Trætteberg, 2019). Forskjellene dreier seg om variasjoner av ulike tiltaksplasser og hvordan NAV-kontorene tolker og praktiserer forvaltningen av lovverket. I følge Lidèn og Trætteberg (2019, s. 102) er det sjeldent de finner NAV-kontorer som klarer å gi aktivitetstilbud for hele spekteret av brukergruppen. Når det kommer til praktisering av sanksjoner knyttet til krav om tilstedeværelse, kommer variasjonene tydelig frem. Noen kommuner/kontorer praktiserer aktivitetsplikten konsekvent, mens andre praktiserer aktivitetsplikten mer etter skjønn. Til tross for en sammensatt brukergruppe med mange ulike behov, blir unge i begrenset grad involvert i utvikling og evaluering av tiltak (Strand et al., 2020, s. 119).

5.3. Brukererfaring om aktivitetsplikt.

For brukerne er det hovedsakelig innholdet i aktivitetene og bruken av sanksjoner som er det mest avgjørende for tilfredsheten ovenfor aktivitetsplikten. Opplevs aktiviteten som noe meningsfull og virker den etter sin hensikt (øke sjansen til å bli selvstendig), blir ikke aktivitetsplikten sett som en byrde. Snarere tvert imot som et gode (Lidèn & Trætteberg, 2019; Leseth et al., 2020). Dette forholdet går begge veier. Aktivitetsplikten blir sett på som urimelig dersom innhold oppfattes som meningsløst og virker mot sin hensikt. Spesielt hvor sanksjoneringen praktiseres konsekvent, har man størst mistillit til aktivitetsplikten. Der NAV-veiledere (kommunen) praktiserer det de unge brukerne betegner som «godt skjønn» i

forbindelse med sanksjonering, kan aktivitetsplikten ses mer på som en akseptert form av resiprositet (Leseth et al., 2020).

For mange unge brukere er møtet med NAV noe nytt, med nye regler og plikter som de ikke kjenner til, og mange har uløste utfordringer for å kunne tre inn i arbeidsmarkedet.

Tidsaspekt, tilgjengelighet og informasjon anses som de mest avgjørende forholdene som avgjør om de føler de får den hjelpen de trenger (Leseth et al, 2020; Stand et al., 2020; Lidèn & Trætteberg, 2019). Å bli møtt med tillit og ikke mistro er også noe som verdsettes høyt, og brukere etterspør veiledere som forstår deres livssituasjon og de utfordringene de har. Dette gjelder spesielt for ungdommer med sammensatte problemer. Mange etterlyser veiledere som ser deres kompetanse og ressurser, og ikke bare svakheter i videre arbeid for jobb- og kvalifiseringsarbeid. Mange unge har få voksne støttespillere rundt seg som kan virke som mentorer og veiledere i deres liv, og som fremhever deres kompetanse og ressurser. Det å ha voksne personer som gir tilbakemeldinger om deres styrker, og som har troen på at de har evner og muligheter, er noe de selv mener er vesentlig for å kunne holde motivasjonen oppe (Lidèn & Trætteberg, 2019, s. 96; Leseth et al. 2020). De unge anser derfor relasjonen mellom bruker og veileder som avgjørende om en skal lykkes med å målsetningen om å bli selvhjulpne, og påpeker at små «problemer» kan utgjøre store barrierer mellom dem selv og arbeidslivet (Strand et al., 2020, s. 10).

Bredden på aktivitetene som ungdommene blir tilbudt kan grovt deles inn i tre kategorier. Arbeidsrettede tiltak, kvalifiserende tiltak og tiltak som dreier seg om re-integrering i samfunnet. Gjennomgående var arbeidsrettet oppfølging det mest verdsatte tiltaket blant de unge (Lidèn & Trætteberg, 2019, s. 96). Dette er tiltak som retter seg mot hjelp til å søke jobb, jobbsøkerkurs og med individuell oppfølging av prosjektveileder. Det å møte opp et sted om morgenen oppleves også som noe positivt, hvor man fikk muligheten til å være sosial og treffe andre (Leseth et al, 2020). Mange av ungdommene erkjenner at de mangler kvalifikasjoner og kompetanse for å komme ut i arbeidslivet. Innen kvalifiserende tiltak oppleves det som et problem at lovverk og holdningene til veiledere ofte står i veien for det de mener er riktig kvalifiseringstiltak. Mange unge brukere understreker derfor behovet for et mer langsiktig kvalifiseringsforløp gjennom arbeidslivet eller utdanningsforløp (Lidèn & Trætteberg, 2019, s. 97).

Av de unge brukerne som var intervjuet, var det en brøkdelen som kunne kategoriseres i gruppen som forbindes med langvarig utenforskap, hvor aktiviseringen dreier seg om reintegrering i samfunnet (Lidèn & Trætteberg, 2019, s. 97). Aktivitetstiltak som de var plassert under, inkluderer et allsidig oppfølgingstilbud som rettest mot kvalifisering, deltakelse og bred oppfølging. Her rettet ungdommene fokuset mot fordelen med å ha noe å gå til når de ikke var i arbeid eller utdanning. Å få kontroll på døgnrytmen i hverdagen, oppleves som kjærkommet heller enn disiplinerende, men også her poengteres det at aktivitetstilbudet må være meningsfullt.

5.4. De som ikke oppsøker NAV (Inaktive NEET)

Ifølge Stand et, al. (2020, s. 54) er det flere veiledere som viser sin bekymring ovenfor gruppen «inaktiv NEET». Enkelte unge blir sittende alt for lenge passiv hjemme uten noen som helst oppfølging. På et tidspunkt vil disse menneskene dukke opp på NAV, da med potensielt store utfordringer med å komme seg i arbeid eller utdanning. Noen veiledere frykter at årsaken til at de ikke oppsøker NAV, er det strengt praktiserende aktivitetskravet i NAV. De stiller derfor spørsmål ved om dette kravet, i kombinasjon med kontroll og sanksjoner, bidrar til å skremme bort en gruppe sårbare unge fra å oppsøke NAV eller velger å avslutte forholdet til NAV. Videre pekes det på at mange av de unge potensielle søkerne i denne delen av inaktive NEET gruppen har lav sosial kompetanse, har svært dårlig byråkratisk kompetanse og kjenner ikke til sine velferdsrettigheter, og av den grunn ikke oppsøker NAV. Noen unge har også misforstått hvilken hjelp de kan få fra NAV og av den grunn unnlater å oppsøke NAV på grunn av feilinformasjon og rykter (Strand et al., 2020, s. 54).

6. Drøfting

«Hvordan påvirker aktivitetsplikten myndiggjøringsprosessen for unge sosialhjelpsmottakere».

Krav om aktivitet og myndiggjøringsprosessen kan være motstridende forhold. Jeg vil her drøfte ulike tilnærminger til myndiggjøringsprosessen som kan forsvare bruk av krav, men også belyse ulike utfordringer som er til hinder for at slike prosesser kan finne sted.

6.1. Heterogen brukergruppe med ulike hjelpebehov - Aktive NEET

Forsterket ungdomsinnsats har ført til økte ressurser i NAV. Samlet sett dreier det seg om i snitt flere veiledere per bruker og flere ulike aktivitetsplasser tilgjengelig. Selv om det viser seg at de fleste og beste aktivitetene rettes mot de som står nærmest arbeid, har de som står lengre unna arbeid også fått en økt forbedring av aktivitetstilbudet (Lidén & Trætteberg 2019, s. 102). Dette har ført til at den samlede brukergruppen i større grad en tidligere (før 2017), får et reelt valg når en aktivitetsplan skal utformes. Økte antall veiledere kombinert med økt antall aktivitetstilbud gir samlet sett et positivt bidrag til myndiggjøringsprosessen. Som tidligere beskrevet i kapittel 4 om brukermedvirkning, vil det å få tilgang på ressurser være viktig for å kunne kjempe for sine interesser. Når brukerne i større grad enn tidligere får et reelt valg mellom ulike aktiviteter, legges det til rette for å mobilisere de iboende ressurser i mennesket og legge til rette for brukermedvirkning.

Når brukerne står ovenfor flere reelle valgmuligheter, vil brukerne i dialog med veileder kunne ta mer ansvar for sin egen situasjon og de vil kunne reflektere seg frem til hva som er best for dem. Her vil jeg trekke inn *partnerskap og samarbeid* som ble gjennomgått i kapittel 4. Når «menyen» av ulike aktiviteter øker, vil brukernes ønsker og behov i større grad kunne vektlegges. NAV-veilederne uttrykker også at de nå i større grad enn tidligere får mulighet til å gjøre det de kaller «godt sosialt arbeid». For å kunne mobilisere ressursene som er iboende i unge brukere er medbestemmelse og brukermedvirkning sentrale punkter i empowerment. Tilgangen på ressurser og hjelpeapparat vil i så fall være viktig i denne sammenheng. Har NAV-kontoret ulike tiltaksplasser kan dialogen mellom sosialarbeideren

og brukeren gå inn i en mer produktiv utvikling hvor reell brukermedvirkning kan finne sted. Aktivitetsplikten vil ifølge funnene også føre til at flere unge brukere kommer hyppigere i kontakt med NAV-veiledere. Dette har ført til at NAV-veiledere kan fange opp brukerens hjelpebehov på en mye bedre og mer systematisk måte enn tidligere. Her sikter jeg spesielt til den gruppen av unge som ikke ville ha fått krav om aktivitet i tiden før 2017. Denne økte interaksjonen mellom bruker og hjelper vil i så måte skape rom for det Paulo Freire kaller «den sanne undervisning». Her sikter jeg til den økte dialogen og kommunikasjonen mellom NAV-veileder og bruker, som er med på å bryte ned eventuelle barrierer gjennom refleksjoner. I de tilfeller dialogen bygger tillit mellom partene, vil dette kunne danne grunnlaget for et godt partnerskap og samarbeid. Her vil jeg trekke inn funn fra Bratsberg et al. (2019), hvor de vektla sosial interaksjon som betydningsfulle for deres positive funn om aktivitetsplikt og ungdomskriminalitet. Man skal heller ikke undervurdere en mulig positiv effekt vedrørende sosial interaksjon mellom likemenn. Når unge brukere snakker med hverandre vil diskusjonene om sine erfaringer være et naturlig samtaletema. Når erfaring deles, vil kunnskap økes. Dette vil i seg selv være myndiggjørende.

6.2. Meningsfull aktivitet og sanksjonering

Ifølge mine funn fra kapittel 5.3 om brukererfaring, oppleves ikke krav om aktivitet som noe urimelig dersom den oppleves som meningsfylt. Det viktigste for dem er at aktiviteten de får tilbudt, har et meningsfullt innhold, og at det er en viss form for logikk bak sanksjoneringen. Ifølge Leseth et al. (2020) vil det derimot være en hårfin balanse mellom opplevelsen av hjelp, og opplevelsen av urettferdighet dersom sanksjonene oppleves som urimelig. Ut fra et myndiggjøringsperspektiv kan derfor forholdet mellom aktivitetstilbud og praktisering av sanksjoner få store konsekvenser. Mange unge brukere er i en sårbar posisjon, og har sammensatte utfordringer med generelt lav selvtillit og motivasjon. Ifølge Slettebø (2000) vil forutsetningen for en god myndiggjøringsprosess være at det foreligger en tillit mellom partene. Her vil jeg vise til mine funn om at de unge brukere etterspør mer tillit fra veiledere. I det ligger det også tillit til systemet og at den faktisk gir hjelp som gir mening i arbeidet mot å bli selvstendig. I de tilfeller sanksjoneringen blir praktisert ovenfor en bruker, må en se det i forhold til at de allerede lever på eksistensminimum. Fra studien til Strand et al (2020, s.94)

kommer det frem at enkelte kommuner praktiserer aktivitetsplikten ekstremt strengt og viser til en kvinne 28 år med omsorgsansvar som blir trukket i stønad. For denne kvinnen virket sanksjoneringen som et vedvarende press om å møte opp, fordi hver krone trukket i stønad ville få store konsekvenser for henne og barnet. Dette er et godt eksempel på at aktivitetsplikt (eller sanksjoneringen) kan virke umyndiggjørende og gi grunnlag for avmakt. Slike forhold kan være direkte skadelig for myndiggjøringsprosessen hvor tillit, samarbeid og partnerskap er viktig mellom bruker og veileder ifølge Slettebø (2000).

Noe av kritikken til innføringen av aktivitetsplikten dreier seg nettopp om kravet om aktivitet virker etter sin hensikt. Her vil jeg vise tilbake til Kane & Köhler-Olsens studie (2015) gjort før 2017, som viser til at unge brukere i all hovedsak samtykket til de arbeidsrettede aktivitetene som de ble tilbudt. Dersom aktivitetsplikten skal fungere som en myndiggjøringsprosess med formål om å bli selvhjulpen, kan man stille spørsmål om det kan føre til en opplevelse av avmakt for veldig mange unge brukere. Her vil jeg trekke inn eksemplet om kvinnen på 28 år, sett i lys av empowermentperspektivet. Når NAV-veiledere plikter seg til å kreve aktivitet fra bortimot alle som søker økonomisk stønad til livsopphold, vil dette i praksis føre til at makten i større grad forskyves fra brukeren til NAV-veilederen. Her vil jeg trekke inn viktigheten av autonomien og retten til å definere sine egne problemer og hjelpebehov i empowermentperspektivet. Unge brukere, slik som kvinnen på 28 år, må etter innføringen av aktivitetsplikten tilpasse seg NAV-veilederen, istedenfor at NAV-veilederen må tilpasse seg kvinnen. Kvinnen er den som kjenner sin egen livssituasjon best. I dette tilfellet kan man tenke seg at arbeidsrettet aktivitet vil komme i andre rekke, hvor det å trygge den økonomiske situasjon og å ta seg av barnet vil ha høyeste prioritet. Det å måtte forholde seg til et tilnærmet universelt aktivitetskrav vil for henne kunne virke for generaliserende. Spesielt når aktivitetsplikten praktiseres strengt i hennes kommune/NAV-kontor. Kvinnen vil her bli et offer for en politikk som ikke angår henne i den situasjonen som hun er i. Selv om NAV-veiledere/saksbehandlere har mulighet til å vise skjønn, viser det seg fra mine funn i kapittel 5.2, at praktiseringen av aktivitetsplikt og unntaksbestemmelsen er høyst varierende. Når avmakt kan lede til minsket motivasjon og mestringsopplevelse ifølge Kane & Köhler-Olsen (2015), vil et «universelt» krav om aktivitet kunne være skadelig for

myndiggjøringsprosessen dersom det ikke er mulig å praktisere godt sosialfaglig skjønn i prosessen.

6.3. Strukturelle utfordringer

Til nå har jeg drøftet ulike faktorer, som økte ressurser i NAV, brukermedvirkning, tillit, partnerskap og samarbeid, som er med på å påvirke myndiggjøringsprosessen. Nå vil jeg drøfte ulike strukturelle utfordringer som kan være med på å påvirke myndiggjøringsprosessen for unge brukere.

En sosialarbeider må tilpasse seg et samfunnssystem utfra de rådende muligheter og rammer det gir. Men sosialarbeideren blir også påvirket av det systemet de jobber under og er en del av. I det mener jeg hvilke holdninger og praksis sosialarbeideren har med seg inn i møte med brukerne. I kapittel 4 ble det beskrevet viktigheten av en likeverdsorientert praksis i empowerment. En av de største påvirkningskreftene til en sosialarbeider kan være NAV-systemets fokus på arbeid og aktivitet. Studien fra Nicolaisen & Kann (2019) om «arbeid først» eller «utdanning først» gir innsikt i hvor dominerende sysselsettingspolitikken og dens påvirkningskraft er i NAV-systemet. Studien viser til at «Arbeid først» er den klart foretrukne tiltaksformen som blir gitt unge brukere, også i de tilfeller hvor NAV-veiledere mener at opplæringstiltak har vært det mest hensiktsmessige tiltak. Selv om Strand et al. (2020, s. 111) konkluderer med at det har blitt økt fokus på utdanning, og ifølge deres studie viser til en signifikant økning i overgang til utdanning etter innføringen av aktivitetsplikten i 2017, kommer denne økningen fra et allerede veldig lavt nivå. Et eksempel på at aktivitetsplikt begynner å få en dominerende rolle i NAV-systemet kommer tydelig frem i samarbeidsforholdet mellom NAV-systemet og helsesektoren. Ifølge Strand et al. (2020, s. 82) har det oppstått en definisjonskamp om hvor mye arbeid eller aktivitet som er bra, spesielt ovenfor unge med psykisk helseproblemer. Noe av forklaringen er at NAV og helsesektoren har ulikt syn på hva som er best for unge brukerne, men også at dette forholdet forsterkes av regelverket som NAV forvalter. Her vil jeg vise tilbake kapittel 5.2 om at aktivitetsplikten praktiseres og tolkes ulikt i kommunene/NAV-kontorene. Utfordringen med et slikt ensrettet fokus på arbeid eller aktivitet er at det kan føre til det man kaller

klientifisering av brukerne. Klientifisering beskrives som en enveisprosess bestående av to aktører - sosialarbeider og klient/bruker - hvor den ene parten (sosialarbeideren) i kraft av å representere sin institusjon dominerer retningen i prosessen (Gubrium & Hansen, 2019, s. 351). Klientifiseringsprosessen kan på den måte sees på som motpolen til myndiggjøringsprosessen. I hvor stor grad klientifiseringsprosessen er dominerende ovenfor unge brukere, kommer ikke like tydelig frem i noen av de studiene jeg har undersøkt. Det vi vet er at NAV-veiledere ofte ikke iverksetter langsiktige opplæringstiltak selv om de mener det er hensiktsmessig (Nicolaisen & Kann, 2019). Fra mine funn i kapittel 5.3 etterspør mange unge flere tiltaksformer som treffer deres behov, og de etterspør veiledere som forstår deres situasjon og utfordringer. Som tidligere nevnt har tilgjengeligheten på ressurser økt i NAV-systemet, men brukergruppen er fortsatt ekstremt heterogen. Det skal derfor godt gjøres å ha tiltaksformer som dekker hele brukergruppen. Til det kan de individuelle behovene være for varierende og komplekse til at man vil kunne unngå at noen brukere oppfatter aktivitetsplikt som umyndiggjørende. Her vil jeg vise til mine funn i kapittel 5.2 som viser at unge i liten grad blir involvert i utvikling og evaluering av tiltak. I den grad brukermedvirkning og myndiggjøring er sentrale begrep i sosialt arbeid virker dette litt rart. Tilbakemeldingene fra de unge brukerne er at de ønsker at NAV-veiledere kunne vært mer imøtekommende med deres behov for tiltak. Mange unge brukere etterspør et mer helhetlig og langsiktig fokus på kompetanseheving enten det er arbeids- eller utdanningsrettet.

En dreining over på et mer opplæringsrettet perspektiv blant de unge brukerne, kan sees i sammenheng med økt kompetansekrav i arbeidsmarkedet kombinert med bevisstgjøringen de får over tid med å være aktive brukere av NAV-systemet. Ifølge studier innen arbeidslivsmarkedet er det et stadig skarpere skille mellom de som har fullført videregående utdanning og de som ikke har gjort det (Fevang et al, 2020, s. 30-31). Unge langtidsbrukere som opplever disse faktorene som reelle, vil kunne oppleve praktiseringen av aktivitetsplikten som meningsløst og umyndiggjørende dersom tiltakene ikke fører til arbeid. Her vil jeg vise tilbake til kapittel 2.2 hvor det kommer frem at de aller fleste sosialhjelpsmottakere ikke har fullført videregående opplæring. I den grad aktivitetsplikten skal fungere som myndiggjørende for unge brukere, må NAV kunne tilby ressurser og hjelpetjenester som brukerne og samfunnet etterspør. Ifølge mine funn fra kapittel 5.3 om brukererfaring, er det kort vei mellom opplevelsen av å få hjelp, hvor aktivitetsplikten

fungerer som en motiverende og akseptert form for resiprositet, til at den fungerer som urettferdig. En slik oppfattelse av urettferdighet kan sees i sammenheng med myndiggjøringsprosessen som unge brukere får gjennom bevisstgjøring. Her vil jeg ~~u~~også trekke inn mine funn fra kapittel 5.1 om effekten av aktivitetsplikt, hvor det viser seg at dagens praktisering av aktivitetsplikt ikke fører til økt overgang til arbeid eller utdanning. For en periode kan NAV tilby de fleste nye brukerne meningsfulle aktiviteter. Etter hvert som arbeid uteblir, jamfør sosialarbeidernes «arbeid først»-tilnærming hvor ulike arbeidsrettet tiltak ikke fører til arbeid, vil erkjennelsen om kompetansebehov i form av opplæringstiltak kunne vokse. Klarer ikke NAV-systemet å tilpasse seg i takt med brukernes personlige utvikling, vil det kunne tære på motivasjonen. Her vil jeg trekke frem betydningen av den emosjonelle energien ved empowermenttilnærmingen, jamfør kapittel 4. Når sosialarbeideren i NAV-systemet ikke klarer å tilrettelegge for det unge brukerne mener er nødvendig, om ikke avgjørende for å kunne få seg en jobb, vil slike forhold ifølge Askheim (2014, s. 17) kunne tømme brukerne for emosjonell energi. For brukere vil det som i begynnelsen var myndiggjørende og bevisstgjørende, på et senere tidspunkt kunne oppfattes som urimelig maktbruk og umyndiggjørende.

6.4. Avmakt og inaktive «NEET»

Ovenfor har jeg drøftet / sett på / vurdert ulike faktorer som påvirker myndiggjøringsprosessen for unge brukere som oppsøker NAV. I det følgende vil jeg drøfte problemstillingen opp mot de som ikke oppsøker NAV (inaktive NEET) og de unge brukerne som ikke lenger klarer å forholde seg til NAV-systemet.

Selv om aktivitetsplikten har gode hensikter, vil den kunne slå negativt ut for en del sårbare mennesker. Når brukerne i langt større grad enn tidligere kan bli tvunget inn i aktivitet for å kunne få økonomisk bistand, kan dette forsterke umyndiggjøringen av brukeren og sette han/henne i en underlegen posisjon. Ovenfor har jeg belyst forholdet mellom meningsfull aktivitet og aksept for aktivitetsplikt så lenge det gir reell hjelp. Når aktivitetene ikke lenger gir mening, vil opplevelsen av avmakt kunne bre seg ut til å bli dominerende. En mulig tilpasningsform for å bli selvhjulpene kan være at unge brukere bryter ut og livnærer seg på

kriminelle aktiviteter i en form av «negativ» motmakt. En annen mulig tilpasningsform, når mennesker gir opp målet om selvhjulpenhet, kan være tilbaketrukkenhet i form av rus som mulig strategi. For unge brukere kan det å isolere seg hjemme hos foreldre være en slags apatisk form av motmakt. Fra teorien beskrevet i kapittel 4.1 handler empowerment om å få styrke og kraft nok til å ta tilbake kontroll og styring over sitt liv. Et viktig poeng her er at empowerment ikke tar stilling til om handlingen er moralsk riktig eller gal ut fra et samfunnssyn, men ut ifra et syn som skapes rundt personen. I den grad noen føler seg undertrykt og avmektig av å være i NAV-systemet og har kraft nok til å bryte ut fra en hjelpetrengende posisjon, vil denne «negative» motmakttilnærmingen kunne oppstå.

Jeg har her snakket om de unge brukerne som har oppsøkt NAV og som på et tidspunkt, av ulike årsaker, ikke makter å være tilknyttet NAV-systemet. De samme mekanismene vil gjelde for unge menneskene som av ulike årsaker er marginaliserte eller isolerte og som unngår å oppsøke NAV for å få hjelp. For denne gruppen kan NAV og aktivitetsplikten kunne oppleves som en enorm barriere å krysse. Jeg har tidligere nevnt at aktiveringspolitikken i form av arbeid står sterkt i NAV og at NAV-veilederens holdninger påvirkes av denne «kulturen». Jeg vil påstå at denne politikken og holdning også står sterkt i samfunnet. Unge marginaliserte mennesker, som har ferdigheter langt unna det arbeidslivet krever, vil kunne oppleve det å bli selvhjulpen via arbeid som noe som er veldig fremmed. Faktorer som krav om aktivitet med stort fokus på arbeid, kan derfor være noe som hindrer de i å oppsøke NAV for hjelp. Jeg finner få konkrete funn som tar for seg denne problemstillingen i lys av aktivitetsplikt og barrierer for unge marginaliserte i Norge. De fleste intervjuobjektene fra de studier jeg har undersøkt, er personer som står relativt nærmere arbeidsmarkedet. Skal jeg legge egen erfaring og unge brukeres egne erfaring til grunn, kan NAV være et vanskelig system å forholde seg til. Her vil jeg nevne NAV-systemets krav og kontrollregime som typiske barrierer. Etter mine antagelser vil jeg her legge til stort fokus på arbeid som en betydelig faktor. Ifølge Stand et al. (2020, s. 7) driver ikke NAV med oppsøkende virksomhet som retter seg mot denne marginaliserte gruppen. Sett fra et empowerment-perspektiv vil det å innta en mer proaktiv rolle rettet mot denne gruppen være et steg i riktig retning. Spesielt dersom formålet med sosialhjelp også skal innebære en form for bevisstgjøring ovenfor de hjelpemulighetene som NAV-systemet kan gi.

7. Oppsummering og konklusjon

I denne litteraturstudien har jeg drøftet aktivitetsplikten i sosialtjenesteloven og hvordan den kan påvirke myndiggjøringsprosessen for unge sosialhjelpsmottakere. Til bakgrunn for diskusjonen har jeg beskrevet at aktivitetsplikt har blitt et tilnærmet universelt krav for unge under 30 år som mottar økonomisk sosialhjelp. Videre har jeg beskrevet at mange unge sosialhjelpsmottakere har sammensatte utfordringer, hvor behov for individuell oppfølging kan være nødvendig dersom man skal tilrettelegge for en god myndiggjøringsprosess.

Fra mine litteraturfunn viser forskning at innføringen av aktivitetsplikt har ført til økte ressurser i form av økt mangfold av tiltaksplasser og flere NAV-veiledere. Dette har ført til at NAV-veiledere ifølge deres egne utsagn, i større grad enn tidligere, utfører det de betrakter som godt sosialt arbeid. Når det kommer til unge brukere og deres erfaring med aktivitetsplikt, er de mest opptatt av at den hjelpen de får skal være meningsfull. Aksepten for aktivitetsplikt blant unge brukere er derfor sterkt korrelert med et «meningsfullt innhold».

I drøftingsdelen har jeg drøftet ulike forhold som er med på å styrke og svekke myndiggjøringsprosessen for unge brukere. Jeg har drøftet at økte ressurser i form av NAV-veiledere og tiltaksplasser er med på å øke muligheten for godt partnerskap og samarbeid mellom bruker og NAV-veiledere. Dette har ført til at aktivitetsplikten samlet sett har forbedret myndiggjøringsprosessen for veldig mange unge sosialhjelpsmottakere. Det viser seg imidlertid at enkelte kommuner tolker og praktiserer regelverket om aktivitetsplikt på en slik måte at det kan oppfattes som undertrykkende. For noen unge kan dette være grunnen til at de gir opp håpet om å få den hjelp de trenger, og heller finner ukonvensjonelle måter til livsopphold.

Som en avsluttende konklusjon vil jeg si at aktivitetsplikt har ført mye godt med seg i forbindelse med myndiggjøring av unge sosialhjelpsmottakere. Dersom NAV ønsker å utvikles i retning av en mer myndiggjørende praksis, trenger NAV å få utviklet et bedre metodesett i forbindelse med det å stille krav om aktivitet. Det bør også satses på større

bruk av opplæringstiltak, da mange mennesker er forholdsvis langt unna å få seg jobb i dagens arbeidsmarked.

Det kan også synes som om det ville være fornuftig om NAV i større grad utøvde oppsøkende virksomhet mot de som ikke oppsøker NAV til tross for at de har behov for hjelp, og de som har sluttet å oppsøke NAV på grunn av sine utfordringer.

Det er også nødvendig med mer forskning på området.

8. Litteraturliste

Arbeids- og velferdsetaten. (2012). *Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV*. (R35-00).

<https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#ref/lov/2009-12-18-131/%C2%A720a>

Askheim, O. P. (2012). *Empowerment i helse- og sosialfaglig arbeid*. Gyldendal Norsk Forlag AS.

Andersen, A. A., Caswell, D., & Larsen, F. (2017) A New approach to Helping the hard to place Unemployed: The promise of developing new knowledge in an interactive and collaborative process. *European Journal of Social Security*, 19(4): 335-352

<https://journals-sagepub-com.galanga.hvl.no/doi/pdf/10.1177/1388262717745193>

Aveyard, H. (2014). *Doing a Literature Review in Health and Social Care: A Practical Guide*. Open University Press.

Blank, R. M. (2002). Evaluating Welfare Reform in the United States. *Journal of Economic Literature* 40(4), s. 1105-1166.

Brandtzæg, B., Flermoen, S., Lunder, T. E., Løyland, K., Møller, G., Sannes, J. (2006). Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenesten. *Rapport nr. 232, Telemarksforskning-Bø*

<https://openarchive.usn.no/usn-xmlui/bitstream/handle/11250/2439315/1208.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Bratsberg, B., Hernæs, Ø., Markussen, S., Raaum, O. & Røed, K. (2019).

Welfare Activation and Youth Crime, *The Review of Economics and Statistics*, 101(4): s. 561-574.

Brodtkorb, E., Rugkåsa, M. (2015). Utfordringer for sosialt arbeid i dag. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid: en grunnbok* (s. 299-313). Universitetsforlaget AS.

Dahl, E. S. & Lima, I. A. Å. (2018). NAV-kontorenes erfaringer med aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere, *Arbeid og velferd*, nr. 4, 2018. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/nav-kontorenes-erfaringer-med-aktivitetsplikt-for-unge-sosialhjelpsmottakere>

Ervik, R. & Kildal, N. (2015). From Collective to Individual Responsibility? Changing problem definitions of the Welfare State. I R. Erdal, N. Kildal & E. Nilssen (Red.), *New contractualism in European welfare state policies* (s. 93-117).

- Ellingsen, I. T. & Skjefstad, N. S. (2015). Anerkjennelse, myndiggjøring og brukermedvirkning. I Ellingsen I. T., Levin, I., Berg, B. & Kleppe, L. S. (Red.), *Sosialt arbeid en grunnbok* (s. 97-111). Universitetsforlaget.
- Fevang, E., Markussen, S., Røed, K. (2020). *Gråsoner i arbeidsmarkedet og størrelsen på arbeidskraftreserven* (Frischsenteret Rapport 1/2020).
https://www.frisch.uio.no/publikasjoner/pdf/rapp20_01.pdf
- Freire, P. (1974). *De undertryktes pedagogikk* (2. utg.). Gyldendal Norsk Forlag.
- Gubrium, E. & Hansen, H. C. (2019). Klientifisering og generaliserte forestillinger om arbeidsaktiveringsløp. I H. Aamot, E. Dahl, E. Gubrium, M. Haldar, Å. Hermansen (Red.), *Sosialt arbeid og sosialpolitikk i samhandling* (s. 350-370). Fagbokforlaget.
- Halvorsen, K. (2002) *Forskningsmetode for helse- og sosialfag* (2. Utg.). J.W. Cappelens Forlag.
- Halvorsen, K., Stjernø, S. & Øverbye, E. (2016). *Innføring i helse- og sosialpolitikk* (6. utg.). Universitetsforlaget.
- Hernæs, Ø. M. (2021). Delrapport 2: Kvantitativ evaluering av innføring av plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet til sosialhjelpsmottakere under 30 år. *Rapport 3/2021*. Oslo: Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.
https://www.frisch.uio.no/publikasjoner/pdf/rapp21_03.pdf
- Hutchinson, G. S. & Oltedal, S. (2017). *Praksisteorier i sosialt arbeid*. Universitetsforlaget AS
- IFSW (2014). *Global Definition of social work*.
<https://www.ifsw.org/what-is-social-work/global-definition-of-social-work/>
- Kane, A. A. & Köhler-Olsen, J. (2015). Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere - har lovgiverne funnet opp hjulet på nytt?. *Tidsskrift for erstatningsrett, forskningsrett og velferdsrett*. 2015(04). [https://www-idunn-no.galanga.hvl.no/tidsskrift for erstatningsrett forsikringsrett og velferdsrett/2015/04/aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere har lovgiveren](https://www-idunn-no.galanga.hvl.no/tidsskrift%20for%20erstatningsrett%20forsikringsrett%20og%20velferdsrett/2015/04/aktivitetsplikt%20for%20sosialhjelpsmottakere%20har%20lovgiveren)
- Leseth, A. B., Vilhena, S. & Gjøsen, H. M. (2020). Aktivitetspliktens innside og utside. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 2020(02). [https://www-idunn-no.galanga.hvl.no/tidsskrift for velferdsforskning/2020/02/aktivitetspliktens innside og ut side](https://www-idunn-no.galanga.hvl.no/tidsskrift%20for%20velferdsforskning/2020/02/aktivitetspliktens%20innside%20og%20utside)

- Lidén, H. & Trætteberg, H. S. (2019). Aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp. *Rapport 2019:12*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2601413/Rapport_12_19_Aktivitetsplikt_for_unge_mottakere_av_sosialhjelp.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Nicolaisen, H., Kann, I. C. (2019). Hvem får hva og hvorfor? Utdanning, opplæring og unge NAV-brukere. *Arbeid og velferd* 2019(01). <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/hvem-far-hva-og-hvorfor.utdanning-opplaering-og-unge-nav-brukere>
- Regjeringen. (2017, 02. mai). Aktivitetsplikt for mottakere av sosialhjelp.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/innsikt/sosiale-tjenester/okonomisk-sosialhjelp/aktivitetsplikt-for-mottakere-av-sosialhjelp/id2009224/>
- Røed, K. (2012). Active social insurance. *IZA Journal of Labor Policy* 1, 8 (2012).
<https://izajolp.springeropen.com/articles/10.1186/2193-9004-1-8>
- Prop. 39 L (2014–2015). *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)*. Arbeids- og sosialdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/17b37405feca4028a1ea5c83f68809b4/no/pdfs/prp201420150039000dddpdfs.pdf>
- Prop. 1 S (2016-2017). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). Arbeids- og sosialdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/b2a477ccf272433dbfabf0f1dbe5c877/no/pdfs/prp201620170001asdddpdfs.pdf>
- Strand, A. H., Grønningsæter, A. B., Nielsen, R. A. og Holte, J. H. (2020). Tid for aktivering. Evaluering av forsterket ungdomsinnsats i NAV. *FAFO-Rapport 2020:19*. Oslo: FAFO. <https://www.faf.no/images/pub/2020/20754.pdf>
- Strand, A. H., Bråthen, M. & Grønningsæter, A. B. (2015). Nav-kontorenes oppfølging av unge brukere. *Fafo-rapport 2015:41*. Oslo: Fafo
<https://www.faf.no/images/pub/2015/20446.pdf>
- Slettebø, T. (2000). Empowerment som tilnærming i sosialt arbeid. *Nordisk Sosialt Arbeid*, 2000(02), s. 75-85.

https://www.researchgate.net/publication/272815579_Empowerment_som_tilnaering_i_sosialt_arbeid

SSB1. (2020, 3 sept.). *Færre unge utenfor i fjor*. Hentet 28. april 2021 fra

<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/faerre-unge-utenfor-i-fjor>

SSB2. (2020, 3 juni). *Økonomisk sosialhjelp*. Hentet 18. mai 2021 fra

<https://www.ssb.no/statbank/table/10497/tableViewLayout1/?loadedQueryId=10036923&timeType=top&timeValue=5>