



# Høgskulen på Vestlandet

## Bacheloroppgave

BSO321-H-2022-VÅR-FLOWassign

### Predefinert informasjon

Startdato:	02-05-2022 09:00	Termin:	2022 VÅR
Sluttdato:	16-05-2022 14:00	Vurderingsform:	Norsk 6-trinns skala (A-F)
Eksamensform:	Bacheloroppgave		
Flowkode:	203 BSO321 1 H 2022 VÅR		
Intern sensor:	(Anonymisert)		

### Deltaker

Kandidatnr.:	430
--------------	-----

### Informasjon fra deltaker

Antall ord *:	7998
---------------	------

Egenerklæring \*:  Ja

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

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



# BACHELOROPPGAVE

Brukermedvirkning i arbeid med unge sosialhjelpsmottakere.

User participation in working with young social assistance recipients.

## Kandidatnummer 430

Bachelor i sosialt arbeid

Fakultet for helse- og sosialvitenskap/Institutt for velferd og deltaking/program sosialt arbeid

Innleveringsdato 16. mai 2022

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.

## Innhold

Abstract .....	3
1. Innledning .....	4
1.1. Temaets aktualitet .....	4
1.2. Problemstilling og avgrensning .....	5
1.3. Sosialfaglig relevans .....	7
1.4. Disposisjon .....	8
2. Bakgrunnskunnskap .....	8
2.1. Aktiveringspolitikk og arbeidslinja .....	8
2.2. Sosialtjenesteloven .....	10
2.3. Unge voksne i arbeidslinjas kontekst .....	10
3. Teori .....	11
3.1. Brukermedvirkning .....	11
3.2. Det innordnete maktaspektet .....	12
3.3. Myndiggjøring .....	12
4. Metodiske valg og kildekritikk .....	14
4.1. Forforståelse .....	14
4.2. Valg av metode og vitenskapsteoreik forankring .....	15
4.3. Søkeprosessen .....	16
4.4. Resultater av søkeprosessen .....	17
5. Presentasjon av funn .....	17
5.1. En heterogen brukergruppe med ulike hjelpebehov .....	17
5.2. Ulik praksis ved ulike NAV-kontorer .....	19
5.3. Relasjonen mellom bruker og sosialarbeider .....	19
6. Aktivitetsplikt og brukermedvirkning i møte med unge sosialhjelpsmottakere .....	20
6.1. Hvilke erfaringer har unge mottakere av sosialhjelp med aktivitetsplikt? .....	20
6.2. Hvordan kan sosialarbeidere bidra til en bedre opplevelse av aktivitetsplikt? .....	23
7. Oppsummering .....	24
8. Litteratur .....	26

**Abstract**

This bachelor assignment addresses user involvement and young social assistance recipients who are bound by the activity requirement. Activity requirement was implemented in the Norwegian Social Services Act in 2017 and is addressed to all persons under the age of 30 years. I chose the literature study as a method to present the problem of the assignment. The research question of this literature research is: «How can the activity requirement influence the user participation in meeting with young social assistance recipients?».

The results of the assignment show that the activity requirement is generally seen as a good thing among young social assistance recipients, even though there are some frustrated users who experience the activity requirement as not meaningful. The attitude to the activity obligation seems to be closely linked to the content of the offers and the use of sanctions when one does not meet the requirements. If the activity obligation is perceived as meaningful and leads to financial independence, it is often perceived as positive. Good relations and open dialogue are important prerequisites for a successful collaboration, even in those offices with stricter practices.

However, the project opens up a new perspective related to the fact that users can tend towards shaping their goals and wishes based on the opportunities they have. This is because they have to conform to discourse both because it is their only opportunity to receive help and because their wishes are gradually shaped by the Norwegian line of work.

## 1. Innledning

Tema for denne bacheloroppgaven er brukermedvirkning i arbeid med unge sosialhjelpsmottakere. Oppgaven tar utgangspunkt i min praksiserfaring fra sosialtjenesten, hvor jeg primært jobbet med økonomisk sosialhjelp.

Økonomisk sosialhjelp er en midlertidig ytelse som gis til dem som ikke er i stand til å forsørge seg selv og tar sikte på å bidra til at brukere skal være i stand til å sørge for sitt livsopphold på en annen måte enn gjennom å motta økonomisk stønad (NAV- Arbeids- og velferdsetaten, 2012). For å nå målsetningen om å gjøre vedkommende selvhjulpne må NAV-veiledere tett samarbeide med brukere om problemstillinger knyttet til brukernes situasjon. Gjennom praksisperioden har jeg hatt samtaler med brukere i form av telefonkontakt, møter på kontoret og hjemmebesøk. Jeg har i tillegg vært med på å vurdere søknader om økonomisk sosialhjelp, utformet vedtak og gitt forslag til vilkår.

Gjennom dette arbeidet har jeg lagt merke til at sosialarbeiderens rolle var preget av en slags dobbelthet. Denne dobbeltheten handlet dels om hjelpsomhet og dels om offentlig kontroll. Når NAV-veiledere skal jobbe med å bedre brukernes sosiale og økonomiske situasjon, ligger det minst to elementer i denne hjelpen: på den ene siden skal sosialarbeidere hjelpe dem med å oppnå økonomisk uavhengighet og bidra eventuelt til raskere overgang til lønnet arbeid, og på den andre skal de kontrollere om brukeren gjør det godt nok for å kunne motta denne hjelpen (Levin, 2015, s. 36). Under samtalene rettes det mye fokus på vilkår, aktivitet og eventuelt andre ytelser brukeren kan ha rett på, samtidig som det forklares til brukere hva de bør eller skal gjøre eller allerede har gjort.

Særlig synlig var dette i møte med unge sosialhjelpsmottakere under 30 år, som er omfattet av aktivitetsplikt (Sosialtjenesteloven, 2009, §20a). Dette er et tiltak med sikte på å integrere folk som har utfordringer med å komme inn på arbeidsmarkedet (Meld. St.32 (2020-2021), s. 81). Den pliktige deltakelsen i arbeidsrelaterte tiltak berører etter min mening det vanskelige spørsmålet om individets integritet og mulighet til medvirkning i egen sak og ikke minst kontroll over eget liv. Dette aspektet danner utgangspunkt for valg av tema og problemstilling for denne oppgaven.

### 1.1. Temaets aktualitet

Vilkårssetting er ganske vanlig for å aktivisere brukere i NAV. Aktiviseringen kan inkludere krav om å dokumentere noe eller utføre visse arbeidsoppgaver, som for eksempel registrere seg som arbeidssøker, sende meldekort, søke jobber eller melde seg på kurs. På denne måten kan vilkårssetting være til stor hjelp for innhenting av nødvendig dokumentasjon og som motivasjonsfaktor for å oppfylle plikten om å være en aktiv arbeidssøker. Videre kan aktivitetsplikten være et godt verktøy for tett oppfølging av brukere i NAV. De fleste langtids sosialhjelpsmottakere kan ha hatt slike vilkår før de får utbetalt sosialhjelp (Chudasama, 2017, s. 237).

Vilkårssetning kan imidlertid også svekke brukernes mulighet til å være en likeverdig deltaker i sin egen sak (Chudasama, 2017, s. 237). Når et eller flere vilkår ikke blir oppfylt, fører det som regel til konsekvenser, for eksempel at det kan fattes vedtak om at stønaden reduseres (Sosialtjenesteloven, 2009, § 20a). Dette kan oppleves av mange brukere som ekstra utfordrende dersom de allerede befinner seg i en krevende situasjon og/eller evner ikke å oppfylle vilkårene. Brukere kan i verste fall føle seg tvunget til å gjøre noe som de ikke er i stand til å utføre eller ikke er motivert for. Dette kan tydeliggjøre asymmetrien i relasjonen mellom sosialarbeider og bruker (Chudasama, 2017, s. 237).

Forståelse av brukermedvirkning og egen makt er nødvendig for sosialarbeidere for å ha mulighet til å balansere mellom de aspektene, slik at de skal være i stand til å yte god hjelp, samtidig som de skal kunne samarbeide om vilkårssetting med dem det gjelder (Glemmestad, 2021, s. 101). Dette balansen kan ifølge Chudasama (2017, s. 238) dukke opp blant annet i spenning mellom de ulike faktorene som preger samarbeidet mellom sosialarbeidere i NAV og sosialhjelpsmottakere.

Disse forholdene jeg har beskrevet her har motivert meg til å formulere min problemstilling som jeg skal presentere i neste del.

## **1.2. Problemstilling og avgrensning**

Kommunens økonomi og politikk legger føringer for hvordan tjenester utformes, hvilke tjenester som prioriteres og normen for velferdstjenestene (Chudasama, 2017, s. 15). I praksis arbeider sosialarbeidere i spenningsfelt der de skal utøve samfunnsmessig styring og kontroll samtidig som de skal vise menneskelig solidaritet, slik det er i NAV og i barnevernet (Levin, 2021, s. 43). Sosialarbeidere blir ofte balansekunstnere i spenningene mellom et

ideelt ønske om økt fokus på brukermedvirkning og det å tilfredsille byråkratiets system og lovens formål (Chudasama, 2017, s. 15). For å kunne få en bedre forståelse av faktiske forhold i arbeidslivet ønsker jeg i denne oppgaven å sette fokus på brukermedvirkning og forvaltningsarbeid. Dette dannet en problemstilling som lyder følgende:

*Hvordan kan aktivitetsplikten påvirke utøvelsen av brukermedvirkning i møte med unge sosialhjelpsmottakere?*

Problemstillingen er videre delt inn i to underspørsmål, som ble utarbeidet ut ifra empirien jeg har funnet:

1. *Hvilke erfaringer har unge mottakere av sosialhjelp med aktivitetsplikt?*
2. *Hvordan kan sosialarbeidere bidra til en bedre opplevelse av aktivitetsplikten?*

Med bakgrunn i den valgte problemstillingen ønsker jeg å presisere at konteksten for oppgaven er NAV. NAV er en omfattende organisasjon med mange ulike avdelingene landet rundt (Chudasama, 2017, s. 30). Grunnet oppgavens tema valgte jeg å fokusere kun om de lokale NAV-kontorene som er førstelinjetjeneste. Det er her brukerne kan få tildelt en veileder som skal hjelpe dem med deres utfordringer, samt utføre oppfølgings- og koordineringsoppgaver.

For sosialhjelpsmottakere kan det stilles vilkår for å motta økonomisk sosialhjelp. Grunnet at unge sosialhjelpsmottakere er en prioritert målgruppe i NAV avgrenses oppgaven med å handle om den brukergruppen. Det er imidlertid viktig å understreke at det ifølge Sosialtjenestelovens §20a ikke skal stilles krav om vilkår i situasjoner hvor «tungtveiende grunner taler mot det» (2009). I denne oppgaven vil jeg fokusere kun på tilfeller der det er aktuelt med aktivitetsplikt.

Den valgte problemstillingen kan belyses på ulike måter. For å avgrense vil jeg drøfte den gjennom å anvende teoretiske begreper som brukermedvirkning, myndiggjøring og makt, ettersom disse teoretiske begrepene er sentrale i det relasjonelle aspektet mellom sosialarbeidere i NAV og brukere.

Når det gjelder brukermedvirkning så har dette begrepet ulike dimensjoner og innfallsvinkler og kan skje på flere nivå. I denne oppgaven ønsker jeg å rette fokus på brukermedvirkning på

individnivå, ved å se på samhandling mellom den enkelte NAV-veileder og sosialhjelpsmottaker.

### **1.3. Sosialfaglig relevans**

I Norge er sosialt arbeid nært knyttet til velferdsstaten og dens rolle i samfunnet. De fleste sosialarbeidere jobber for kommunen eller staten, eller for bedrifter finansiert av velferdsstaten. Samfunnsendringer og endringer i velferdsstatens tjenester og ordninger har derfor stor innvirkning på sosialt arbeid. Sosialt arbeid har i sin tur også innvirkning på utformingen av velferdsstatens ordninger og tjenester (Brodtkorb & Rugkåsa, 2015, s. 301).

NAV er en av de viktigste velferdstjenestene vi har i Norge, som skal bidra til inntektssikring for mennesker som av ulike grunner ikke kan forsørge seg selv. Samtidig skal NAV også sørge for at det å komme ut i lønnet arbeid alltid blir førstevalget for dem som vil eller kan bidra i arbeidslivet. NAV er den samfunnsinstitusjonen som følger med arbeidsledighetstallene, samtidig som de har tilgang til informasjon over hvem og hvor mange mennesker i Norge som har behov for offentlige stønader eller eventuelt trygdeytelser til enhver tid. Følgelig innebærer det at NAV har kunnskap om fattigdomsproblematikken i Norge, og ikke minst hvordan det slår ut for dem som opplever vedvarende lavinntekt. Fra et sosialfaglig perspektiv er dette samfunnsspørsmål som det er viktig at sosialarbeidere engasjerer seg i (Glemmestad, 2020, s. 13). Å redusere utenforskap og marginalisering for utsatte grupper, samt bidra til livskvalitet og likeverdig deltakelse i samfunnet for alle, er midt i kjernen av hva sosialt arbeid handler om (FO, 2019, s. 3).

Som det ble nevnt tidligere er unge sosialhjelpsmottakere en prioritert gruppe i NAV. Dette innebærer at det skal jobbes mot å øke sannsynligheten for at de skal raskere kunne komme i arbeid. I dette samarbeidet er det svært viktig med brukermedvirkning. Ved å fremme brukermedvirkning gjør sosionomer det mulig å skaffe seg kunnskap om den enkelte brukeren. Denne kunnskapen skal bidra til å finne ut hva det bør jobbes mot, slik at det blir mulig å tilby god oppfølging og iverksette nødvendige tiltak og aktivitet (Ellingsen & Skjefstad, 2015, s. 106).

Brukermedvirkning er ikke noe nytt og får stadig sterkere posisjon både i faget og samfunnet ellers. Dette skyldes ikke minst en sterkere juridisk forankring i lover som sosionomer jobber etter, blant annet sosialtjenesteloven. Ifølge Sosialtjenestelovens § 42 (2009) skal



tjenestetilbudet «så langt som mulig utformes i samarbeid med tjenestemottaker. Det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener». Det er også noe som vektlegges i det yrkesetiske grunnlagsdokumentet for sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere (FO, 2019), som sier at sosionomer skal ha respekt for enkeltindividets verdier og ønske om kontroll over eget liv. Videre sies det at dette skal oppnås gjennom dialog og tilrettelegging for medvirkning. Dette skal bidra til å styrke den enkeltes mulighet til å leve et så selvstendig og normalt liv som mulig i samsvar med egne verdier, begrensninger og muligheter (s. 4).

Som det ble nevnt tidligere er unge sosialhjelpsmottakere en sammensatt gruppe som kan være preget av mestringstap, dårlig selvbilde eller befinner seg i avmaktsposisjon. Gjennom målrettet arbeid med tilrettelegging for medvirkning kan sosialarbeidere i NAV bidra til å bygge opp et positivt selvbilde, raskere overgang til utdanning eller arbeid og ikke minst gi opplevelse av å ha kontroll over eget liv (Ellingsen & Skjefstad, 2015, s. 108). Likevel kan utøvelse av brukermedvirkning komme i konflikt med andre regler og retningslinjer som sosionomer i NAV jobber etter som for eksempel bruk av aktive vilkår for unge sosialhjelpsmottakere. Dette aspektet vil jeg se nærmere på i oppgavens drøftingsdel.

#### **1.4. Disposisjon**

Oppgaven består av totalt sju kapitler inkludert det første innledningskapittelet. I kapittel to går jeg litt nærmere på bakgrunn for aktiveringspolitikk, arbeidslinja og sosialtjenesteloven. Til slutt gjør jeg kort rede for hva som kjennetegner unge voksne i arbeidslinjas kontekst. I kapittel tre og fire redegjør jeg for teori og vitenskapelig metode jeg brukte for å besvare problemstillingen, hvor jeg også presenterer mine vitenskapelige funn fra litteraturen som er relevante for min problemstilling. I kapittel fem presenterer jeg funn som jeg finner er relevante for å besvare problemstillingen. Her vil jeg først presentere brukergruppen, deretter praksis med aktivitetsplikten ved ulike NAV-kontorer, og til slutt rollen av en god relasjon mellom bruker og veileder. I kapittel seks drøfter jeg problemstillingen ut fra presentert teori og litteratur. Kapittel syv er et oppsummerende kapittel.

### **2. Bakgrunnskunnskap**

#### **2.1. Aktiveringspolitikk og arbeidslinja**

I Norge er det tradisjonell forventning om at innbyggerne skal forsørge seg selv og sine gjennom arbeidsinntekt. Med innføringen av NAV og et stadig mer arbeidsrettet

virkemiddelapparat i velferdsforvaltningen har trykket på betydningen av å klare seg selv gjennom lønnsarbeid blitt større (Brodtkorb & Rugkåsa, 2015, s. 303). Aktiveringspolitikk kan defineres som programmer og tjenester rettet mot å øke ansettelsesmuligheter, sosial og arbeidsmarkedsdeltakelse hos ledige i arbeidsfør alder, og som er basert på disiplinerende og organisatoriske elementer i kombinasjon med muliggjørende og støttende strategier (Strand et al., 2020, s. 12).

Jobben med å få personer over i lønnet arbeid har de siste to tiårene tatt en dreining mot at retten til ytelser og tjenester i sterkere grad knyttes til at mottakeren deltar i en eller annen form av aktivitet. Aktivitetskravene er utformet på en slik måte at arbeidsledige brukere må være aktive og delta i kvalifiserende kurs og opplæringstiltak for å ha rett til å kunne motta hjelp og ytelser (Strand et al., 2020, s. 12). I tillegg anses det som moralsk riktig å arbeide, og det å få folk til å arbeide anses som å få dem til å gjøre det riktige (Brodtkorb & Rugkåsa, 2015, s. 303).

Fokuset på aktivering kan ses i nær sammenheng med arbeidslinja. Begrepet arbeidslinja innebærer at personer som er i stand til og som vil arbeide, skal bruke sine evner og ressurser til det i høyest mulig grad (Stamsø, 2017, s. 212) og betegner en bevegelse fra passivitet til arbeidsaktivitet og fra stønadsavhengighet til selvforsørgelse (Hernes, 2010, s. 43). Arbeidslinja er i dag en uttalt målsetting i NAV at folk skal komme seg i arbeid. I denne oppgaven vil jeg undersøke hvorvidt arbeidsrettede tiltak er egnet for å realisere denne målsettingen.

Selv om det stor sett har vært enighet om arbeidslinja på det politiske nivået, har mange sosialarbeidere vært urolige over arbeidslinja som det overordnede målet og middelet for å hindre sosialt utenforskap og motvirke fattigdom blant utsatte brukergrupper (Glemmestad, 2021, s. 106). Arbeidslinja søker å balansere mellom to motstridende hensyn. På den ene skal velferdsytelser fungere som et økonomisk sikkerhetsnett for de som ikke har andre muligheter til å dekke sine nødvendige utgifter til å leve og bo (Bergen kommune, 2022). På den andre siden skal ytelsene utformes slik at førstevalget skal være arbeid (Glemmestad, 2020, s. 13). Å balansere mellom de to hensynene kan anses som et stort dilemma. Dersom ytelsene skal strammes inn for å få flere ut i arbeid, vil det gå utover dem som ikke kan arbeide, mens dersom velferdsytelsene vil økes, kan det oppstå risiko at ytelsene blir til en såkalt sovepute for dem som ikke er motiverte for å arbeide (Hagaseth, 2019, s. 32).

## **2.2. Sosialtjenesteloven**

NAV-kontorene forvalter mange ulike lover og ytelser til sine brukere. Den mest aktuelle for å belyse oppgavens problemstilling er sosialtjenesteloven. Formålet med loven er å «bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får leve og bo selvstendig, samt fremme overgang til sosial inkludering, arbeid og aktiv deltakelse i samfunnet» (Sosialtjenesteloven, 2009, § 1). Målsetningene i loven gir god veiledning om hvilke mål som skal nåes gjennom de tiltakene som iverksettes, samt hva som skal tillegges vekt på i møte med brukere for at tjenestebrukere skal få et helhetlig og samordnet tjenestetilbud (Oterholm, 2015, s. 178).

§§ 18 og 19 (Sosialtjenesteloven, 2009) omhandler økonomisk sosialhjelp som jeg i korte trekk presenterte i oppgavens innledende del. Den mest aktuelle paragrafen for min problemstilling er § 20a, som sier at det skal «stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år, med mindre tungtveiende grunner taler mot det» og at «vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket» (Sosialtjenesteloven, 2009). Brudd på vilkår kan imidlertid føre til at stønaden reduseres.

Som det ble nevnt innledningsvis ønsker jeg å undersøke om en stadig strammere arbeidslinje som hovedsakelig handler om aktivitetsplikt er veien å gå for å oppnå målet om økt arbeidsdeltakelse blant unge sosialhjelpsmottakere. Riktignok må den enkelte gjøre mye selv, og for at det skal være mulig er det etter mitt syn viktig at sosialarbeidere legger til rette for brukermedvirkning og myndiggjøring i arbeid med unge sosialhjelpsmottakere. Men hvem er de unge sosialhjelpsmottakere?

## **2.3. Unge voksne i arbeidslinjas kontekst**

Unge voksne som oppsøker NAV og som aktivitetsplikten er rettet mot er en sammensatt og mangfoldig gruppe. I dag møter unge store forventinger om at de skal følge den tradisjonelle veien gjennom videregående skole til høyere utdanning for så å kvalifisere seg til et krevende arbeidsmarked. De som ikke klarer å følge en slik rettlinjert progresjon, kan oppleve å stå utenfor og bli marginaliserte (Lidén & Trætteberg, 2019, s. 59).

Brukergruppen blir ytterligere presentert i funn-kapittelet. I neste del skal jeg redegjøre for det teoretiske begrepsapparatet som jeg skal bruke for å drøfte problemstillingen.

### 3. Teori

I dette kapittelet vil jeg presentere tre teoretiske begreper – brukervedvirkning, makt og myndiggjøring – som er sentrale for denne oppgaven. Jeg vil også koble dem opp mot dialog, ettersom hverken brukervedvirkning eller myndiggjøring er mulig uten samhandling mellom partene.

#### 3.1. Brukervedvirkning

Brukervedvirkning er ikke noe hjelpeapparatet kan velge om de vil forholde seg til eller ikke. Brukervedvirkning er en lovfestet rettighet i NAV-loven, forvaltningsloven og sosialtjenesteloven. De ulike bestemmelsene og retningslinjer pålegger organisasjoner og deres utøvere å praktisere brukervedvirkning i sitt arbeid. I Sosialtjenestelovens § 42 (2009) sies det at «tjenestetilbudet skal så langt som mulig uformes i samarbeid med tjenestemottaker. Det skal legges vekt på hva vedkommende mener». Personer som har behov for ulike tjenestetilbud skal kunne ha innflytelse på beslutnings- og hjelpeprosesser, samt medvirke til hvordan hjelpetiltak bør utformes og gjennomføres (Chudasama, 2017, s. 63). Dette prinsippet er også forankret i det yrkesetiske grunnlagsdokumentet (FO, 2019, s. 5) som sier at «respekten for enkeltindividets verdier og ønske om kontroll over eget liv er grunnleggende i helse- og sosialfaglig arbeid. Gjennom dialog og tilrettelegging for medvirkning skal profesjonsutøveren bidra til å styrke den enkeltes mulighet til å leve i samsvar med egne verdier, muligheter og begrensninger».

Ellingsen & Skjefstad (2015, s. 106) presenterer en lignende definisjon og påpeker at brukervedvirkning er noe som finner sted i møte og i dialog mellom to eller flere parter, og er av den grunn også et relasjonelt fenomen. Her finner jeg det viktig å understreke at sosialarbeider ikke kan være en hovedaktør når spørsmålet er hvordan klienten skal komme ut av for eksempel en vanskelig økonomisk situasjon (Eide, 2016, s. 33).

I møte mellom bruker og NAV-veileder er saken en konkretisert sårbarhet. Noen ganger er den klart uttrykt allerede ved første henvendelse, mens andre ganger er det et uavklart spørsmål, eller en avklaring som etter hvert bør justeres og hvor sosialarbeider inviteres inn som en medspiller (Eide, 2016, s. 35). Det er et viktig poeng for denne oppgaven fordi en slik medspillende rolle innebærer at sosialarbeider ikke kan konkludere på vegne av klient. Det

er klienten som skal spille hovedrollen, hvor sosialarbeider skal medvirke gjennom å stille spørsmål og kommentere slik at brukeren beveger seg i retning av sitt mål.

### **3.2. Det innordnete maktaspektet**

Sosialt arbeid i NAV handler om å analysere situasjoner gjennom å gå inn i detaljene for å kunne se årsaken til den oppståtte utfordringen. Faglig kunnskap gir fagfolk makt, som anvendes ved vurdering av hjelpebehov og iverksettelse av tiltak. På den måten besitter NAV-veiledere både forvaltningsmakt, som er forankret i juss og demokrati, og profesjonsmakt som i sin tur er forankret i erfaring og kompetanse (Chudasama, 2017, s. 177). De har i tillegg definisjonsmakt på hva som er et problem, og de har også tildelingsmakt på hvem som skal tildeles stønad og hva som skal innvilges. Det er et asymmetrisk maktforhold som profesjonsutøvere må være bevisst på, og bruke med stor omhu ved å ta hensyn til brukermedvirkningsidealer som individets integritet, likeverd og selvbestemmelsesrett (Chudasama, 2017, s. 66).

Det er gode grunner til at makten skal ligge i forvaltningen eller hos myndighetene, da det er behov for kontroll (Chudasama, 2017, s. 67). Ved å drøfte problemstillingen ønsker jeg å undersøke om aktivitetsplikt kan være et verktøy for en slik kontroll.

NAV-veiledere vil som regel stå i en monopolsituasjon når det gjelder maktforholdet i en samarbeidsrelasjon hvor det er de som definerer hva som anses som godt, sunt eller normalt (Askheim, 2012, s. 86). Foucault (Askheim, 2012, s. 86) kaller en slik maktutøvelse for diskurs. Diskursbegrepet kan defineres som en forståelsesramme for hvordan et fenomen skal omfattes og forstås. Sosialarbeidere i NAV har en profesjonsutdanning, og har med sin utdanning opparbeidet seg kunnskaper, ferdigheter og holdninger som hjelper dem å bringe brukere i retning av en standard for normalitet slik det defineres i de rådende virkelighetsforståelser som er tett knyttet til arbeidslinja. Ved å få brukere til å anvende disse forståelsesrammene vil de kunne påvirke brukernes tenkning, holdninger og handlinger (Askheim, 2012, s. 86-87). Dette får innvirkning på hvordan brukermedvirkning blir håndtert i NAV.

### **3.3. Myndiggjøring**

Myndiggjøring blir betegnet som empowerment på engelsk. I norsk litteratur brukes begrepene myndiggjøring og empowerment gjerne om hverandre (Ellingsen & Skjefstad,

2015, s. 103). Innenfor helse- og sosialfagene anses empowerment som et radikalt begrep, og empowerment-tenkning har et samfunnskritisk utgangspunkt. Opprinnelsen av begrepet knyttes ofte til den amerikanske borgerrettighetsbevegelsen. Etymologisk kan *power* som er kjernen i begrepet oversettes med både styrke, kraft og makt. Empowerment knyttes dermed til individer og grupper som er eller har vært i en avmaktssituasjon og hvordan de kan komme ut av avmakten. Utgangspunktet i en slik prosess er å styrke de avmektige slik at de kan få økt selvtillit, bedre selvilde, økte ferdigheter og kunnskaper (Askheim, 2012, s. 11-12).

Myndiggjøring kan ifølge Askheim (2012, s. 17-26) bidra til å bryte barrierer med hensyn til maktløshet, isolasjon og opplevelsen av å ikke ha innflytelse, samt gi opplevelse av frihet. Det yrkesetiske grunnlagsdokumentet (FO, 2019, s. 10) sier følgende om myndiggjøring: «Profesjonsutøverne skal bruke sin makt og innflytelse til å hjelpe brukerne med å synliggjøre sine egne behov og kompetanser. Brukernes egne ressurser skal mobiliseres slik at de i størst mulig grad kan få innflytelse over og ta ansvar for eget liv». Slike formuleringer signaliserer om at den enkelte må gjøre mye selv, men hvilke forutsetninger må være på plass for at dette skal være mulig?

Den søramerikanske pedagogen Paulo Friere har i sin bok *De undertryktes pedagogikk* (1974, i Askheim, 2012, s. 21) kommet med et viktig poeng om at de undertrykte på en og samme tid var både undertrykte og sin egen undertrykker – ettersom de hadde gjort undertrykkenes bevissthet og virkelighetsforståelse til sin egen. De har altså innordnet seg diskurs. Derfor er det bare når de undertrykte selv innser at de er «verter» for undertrykkerne at de kan jobbe for sin egen «frigjøring» (Askheim, 2012, s. 22).

Bevisstgjøring og ansvarliggjøring er dermed sentrale elementer i endringsarbeidet. Den viktigste metoden til en slik endring ligger i dialogen. Gjennom dialogen kan sosialarbeider bidra til blant annet en bedre realitetsorientering (Askheim, 2012, s. 23). Gjennom god dialog har sosialarbeider mulighet for å sammen med brukeren utforske hverandres realitetsforståelse, områder med forbedringspotensialet, samt komme til en relativ enighet rundt bruk av vilkår. Jeg kommer tilbake til samhandlingsaspektet i oppgavens drøftingskapittel.

Oppsummerende i dette kapittelet vil jeg nevne at sosialarbeidere i NAV arbeider i utgangspunkt i et samfunnsmandat. Dette mandatet er knyttet til arbeidslinja forstått slik at den enkelte skal komme ut i aktivitet og helst i lønnet arbeid. Selv om det er rom for individuell tilpasning, er den overordnede målsetningen gitt. Det betyr at sosialt arbeid i NAV likevel innebærer elementer av maktutøvelse og styring.

I neste kapittel skal jeg gjøre rede for de metodiske valgene knyttet til å søke med fram til relevant empiri.

#### **4. Metodiske valg og kildekritikk**

I dette kapittelet presenterer jeg først min forforståelse, redegjør for valg av metode og vitenskapelig forankring. Deretter beskriver jeg hvordan jeg kom frem til datamaterialet brukt i denne bacheloroppgaven, samt resultater av denne prosessen og kildekritikk.

Metode er den håndverksmessige siden av vitenskapelig virksomhet, som handler om å samle inn, bearbeide, systematisere og analysere data på en slik måte at andre skal ha mulighet til å etterprøve i hvilken grad påstandene er sanne, gyldige eller holdbare (Dalland, 2017, s. 51). For å belyse problemstillingen har jeg valgt systematisk litteraturstudie som metode. Grunnen til det er at det foreligger mange nasjonale studier som ble gjort i over en lengre periode og som belyser både brukernes og sosialarbeidernes erfaringer med utøvelsen av brukermedvirkning i sosialtjenesten i flere kommuner. Disse studiene undersøker i tillegg konsekvenser aktivitetssplikten kan ha på utøvelsen av brukermedvirkning.

##### **4.1. Forforståelse**

Innledningsvis ble det nevnt at denne oppgaven er basert på min praksiserfaring. Under denne praksisperioden møtte jeg stadig på dilemmaer knyttet til brukermedvirkning og asymmetrien i forholdet til brukere. I tillegg hadde jeg mange faglige diskusjoner knyttet til disse temaene både med min praksisveileder og andre ansatte ved det aktuelle NAV-kontoret. Dette har dannet grunnlag for at jeg har valgt brukermedvirkning i møte med unge sosialhjelpsmottakere som tema.

Erfaringen jeg har gjort i praksis har skapt forhåndsforestillinger hos meg når det gjelder bruk av vilkår i sosialtjenesten. Denne erfaringen kan jeg ikke se bort fra (Dalland, 2018, s.

54). Det at jeg er bevisst på min forforståelse vil hjelpe meg å øke min kompetanse om brukermedvirkning og aktivitetsplikt i sosialtjenesten. Med andre ord vil arbeid med denne oppgaven bidra til utvidelse av min forståelseshorisont. Ifølge Gadamer (1975, i Brottveit 2018, s. 40) består forståelseshorisonten av alle holdningene og oppfatningene en har, både bevisste og ubevisste og som preger den enkeltes forståelse av nåtiden.

#### **4.2. Valg av metode og vitenskapsteoretisk forankring**

Kvalitative metode tar sikte på å fange opp mening og opplevelse som ikke lar seg måle og brukes for å formidle forståelse og få fram sammenheng og helhet (Dalland, 2018, s. 52). Oppgavens problemstilling er følgende: «Hvordan kan aktivitetsplikten påvirke utøvelsen av brukermedvirkning i møte med unge sosialhjelpsmottakere?». Den tar sikte på å utforske brukernes opplevelser i møte med sosialtjenesten. Problemstillingen er altså kvalitativ og må besvares ved å utforske kvalitativ empiri.

Av den grunn har jeg valgt å utføre en litteraturstudie for å sikte holdbarhet og reliabilitet. Denne metoden gir meg i tillegg mulighet for å gå inn i dybden på temaet (Dalland, 2018, s. 52).

Ifølge Aadland (2011, s. 207) ligger røttene til den kvalitative tilnærmingen i den hermeneutiske tradisjon. Hermeneutikk handler om å fortolke meningsfulle fenomener (Dalland, 2018, s. 46). Om begrepet mening sier Grimen og Gilje (1993, s. 142, i Dalland, 2018, s. 46) at det brukes både om menneskelige aktiviteter og om tolkningen av menneskelige aktiviteter. Derfor er det mulig å hevde at meningsfulle fenomener er beskrivelser av hvordan noe oppleves for den enkelte. Det karakteristiske for meningsfulle fenomener er at de må fortolkes for å kunne forstås. Prosjektet mitt er derfor også fenomenologisk ettersom jeg undersøker hvordan det er å ha en opplevelse og på hvilken måte opplevelser beskrives av forskningsdeltakere. Fenomenologi er underordnet hermeneutikk (Busso, 2018, s. 46). En slik fortolkningsprosess kalles gjerne den hermeneutiske spiral. «Spiralen» illustrere noe som aldri tar slutt, men som stadig utvikles. Både når det gjelder fenomener, forståelse, tolkning og ny forståelse. Alt dette er deler i en helhet som stadig vokser og utvikles (Dalland, 2018, s. 46).

Den hermeneutiske spiralen er et av de mest betydningsfulle forståelsesverktøyene av alt sosialt arbeid. Jeg ønsker å bruke dette verktøyet med hensyn til fenomenologiens krav om å



la fenomenet framstå så langt som mulig på egne premisser, og den hermeneutiske spiralens innebygde henstilling om å veksle mellom refleksjon og erfaring, del og helhet, forforståelse og erfaringstolkning i forhold til min problemstilling. Denne forbindelseslinjen mellom helhet og del er et sentralt prinsipp i den hermeneutiske fortolkningsprosessen (Aadland, 2011, s. 194).

### **4.3. Søkeprosessen**

For å finne relevant data for min bacheloroppgave har jeg benyttet meg av systematiske søk i elektroniske databaser som Idunn og Oria. Jeg har også brukt søkemotoren på NAV sin hjemmeside, i tillegg til nettsidene til Regjeringen og Lovdata.

For å finne teoretisk perspektiv som skulle legges til grunn for oppgaven, valgte jeg å gå tilbake til pensumlister fra tidligere emner i studiet. Denne prosessen resulterte i at jeg valgte å bruke Chudasama sin bok «Brukermedvirkning og sosialt arbeid i NAV» (2017) og Askheim sin bok «Empowerment i helse- og sosialfaglig arbeid. Floskel, styringsverktøy eller frigjøringsstrategi?» som teoretisk referanseramme.

Gjennomgang av teori bidro i sin tur til å finne aktuelle søkeord. Jeg benyttet søkeord som «arbeidslinja», «NAV», «unge sosialhjelpsmottakere», «vilkår for sosialhjelp», «aktivitetsplikt» og «sanksjonering» både alene og i kombinasjon med hverandre.

Det utførte søket ga meg et bredt utvalg av tekster og forskningsartikler relatert til mitt tema. Totalt fikk jeg 84 treff. For å finne ut de mest relevante artiklene utførte jeg kritisk gjennomgang av titlene, relevans til temaet, nøkkelord, publiseringsdato og om de var vitenskapelig framstilt – med sammendrag, innledning, metode, presentasjon av resultater og en konklusjon. Hvis de artiklene så relevante ut for min oppgave leste jeg gjennom sammendragene og konklusjonene før jeg eventuelt bestemte meg for å bruke dem. Dette bidro til at jeg ikke måtte gjennomgå alle artiklene som ble funnet, og konsentrere meg om de mest relevante og gå i dybden på disse. På samme tid er jeg innforstått med at jeg på den måten kan også gå glipp av andre forskninger som er gjort på feltet (Dalland, 2018, s. 55-60). Under utvelgingsprosessen «nullstilte» jeg min egen forforståelse for å sikre tilfeldighet og unngå skjevhet i valgene, som bryter med forståelsen av systematisk utvelging (Dalland, 2018, s. 60). Samtidig er jeg innforstått med at det er nærmest umulig å oppnå den

fullstendige nøytraliteten i den fortolkende tradisjonen som kvalitativ forskning baserer seg på (Dalland, 2018, s. 57).

For å få fram et tydelig bilde av dagsorden i arbeid med unge sosialhjelpsmottakere i NAV, har jeg vært spesielt oppmerksom på å finne fram nye og de mest relevante forskningsartikler som omhandlet aktivitetsplikt. Jeg hadde i tillegg kriteriet om fagfelleverderte publikasjoner for å sikre pålitelighet og gyldighet av litteraturen (Dalland, 2018, s. 55). Disse kriteriene bidro til at jeg sitter igjen med artiklene som er forskningsbasert og av høy kvalitet.

Likevel finnes det faktorer som kan virke svekkende på oppgavens validitet. For eksempel det at jeg bruker forskning hvor data ble samlet inn og fortolket av andre. Det betyr at jeg bruker andre sine fortolkninger av fenomener, som kan ha sine innvirkninger på resultatet av mitt forskningsprosjekt (Brottveit, 2018, s. 142-143).

#### **4.4. Resultater av søkeprosessen**

Ved bruk kombinasjonen av søkeord som «aktivitetsplikt» og «unge sosialhjelpsmottakere» fant jeg forskningsartikkelen «Aktivering av unge sosialhjelpsmottakere – forutsetninger for å sikre overgangen til arbeid» utført av Kane et al. (2017). På samme vis fant jeg artikkelen «Aktivitetspliktens innside og utside. Unge mottakere av sosialhjelp og deres erfaringer med sosialhjelp» av Leseth et al. (2020). På NAV sin hjemmeside ga søket meg et treff som jeg også valgte å bruke. Rapporten heter «Aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp. Delrapport 1» og er utført av Lidén & Trætteberg (2019).

Den siste artikkelen jeg vil bruke i drøftingen er «Når vilkår og aktivitetskrav brytes. Frontlinjearbeideres tilnærming til sanksjoner» (Terum et. al., 2017). Artikkelen ble funnet ved hjelp av ordkombinasjon «arbeidslinja» og «NAV».

### **5. Presentasjon av funn**

I dette kapittelet vil jeg presentere funn som vil være relevante for å diskutere ulike aspekter ved problemstillingen. Funnene er kategoriser i egne grupper.

#### **5.1. En heterogen brukergruppe med ulike hjelpebehov**

Ungdommene som oppsøker NAV og som aktivitetsplikten er rettet mot er en sammensatt og mangfoldig gruppe. I dag møter unge store forventinger om at de skal følge den tradisjonelle veien gjennom videregående skole til høyere utdanning for så å kvalifisere seg til et krevende arbeidsmarked. De som ikke klarer å følge en slik rettlinjert progresjon, kan oppleve å stå utenfor og bli marginaliserte (Lidén & Trætteberg, 2019, s. 59).

Utsatt ungdom med ulike tilpasningsproblemer kjennetegnes ofte av lav selvfølelse og manglende mestring. Informantene i Kane et al. (2017) sin undersøkelse påpeker at unge sosialhjelpsmottakere er preget av mestringstap gjennom livet, både i oppveksten og som unge voksne (s. 124). Grunnene til at disse ungdommene hverken er i jobb eller utdanning og trenger økonomisk sosialhjelp, kan være flere og sammensatte. En del informanter opplyser om vanskelige familie-, skole- og oppvekstforhold som har ført til at de møter utfordringer. Lidén & Trætteberg (2019, s. 59) sier at de som faller fra i videregående skole er en av gruppene som forbindes med en livssituasjon som fører til behov for økonomisk sosialhjelp. Dette finner også Kane et al. (2017) i sin studie. Mange av de som er utenfor arbeid og utdanning har ikke fullført videregående skole (s. 120).

Videre finner forskerne ut at psykiske problemer, feilvalg og svake skoleprestasjoner er blant de årsakene elevene hyppigst oppgir når det gjelder frafall fra videregående opplæring. I tillegg til dette kan frafall komme av boforhold og rusproblemer (Lidén & Trætteberg, 2019, s. 60). Kane et al. (2017, s. 121) påpeker at ungdom som har hatt omfattende kontakt med barnevern og annen oppfølging i oppveksten opplever en brå overgang til voksenlivet på grunn av begrenset sosial støtte, brud i relasjoner, begrenset mulighet for medvirkning, samt manglende muligheter til å komme tilbake til barnevernsystemet. Ungdommene i undersøkelsen trekker fram at de i NAV møter et nytt system, hvor det blir vanskelig å innfri de kravene som blir stilt til dem. I rapporten til Lidén og Trætteberg (2019) vises det at de som står lengst unna arbeidslivet blir underlagt mest måling og kontroll, og at formelle krav til dokumentasjon kan komme i veien for oppfølgingen (s. 64-70).

Imidlertid er det viktig å understreke at langt fra alle som søker sosialhjelp, har en slik historie, men begrenset kontakt med støttende voksne gjelder flere enn dem som har et vanskelig forhold til familien. Behovet for å komme i kontakt med NAV kan være forårsaket av en uforutsigbar hendelse. Mange forteller at de har mistet jobben sin på grunn av at

bedriften der de var ansatt er lagt ned eller har gått konkurs (Lidén & Trætteberg, 2019, s. 60).

## **5.2. Ulik praksis ved ulike NAV-kontorer**

Empirien jeg har samlet inn viser stor enighet blant sosialarbeidere i NAV om å fremme stønadsmottakerens plikt til å delta i aktiviteter som har som mål å øke vedkommendes muligheter for å komme i arbeid eller en annen meningsfull aktivitet. Men måten hvordan NAV-veiledere ved ulike NAV-kontorer praktiserer vilkårssetting, samt håndtering av brudd på vilkår varierer. Mens informantene i studien utført av Kane et al. (2017, s. 147) sier at de legger stor vekt på å klargjøre vedkommendes situasjon samt forutsetninger for å kunne imøtekomme vilkårene snarere enn sanksjonere, viser studien utført av Lidén og Trætteberg (2019, s. 92) at noen kommuner har en strengere praksis. Hovedforskjellen er mellom NAV-kontorer med en streng oppfølging av fravær, hvor dette blir et kjennetegn ved tiltaket, og de NAV-kontorene som følger opp fravær mer individuelt. Ved brudd på aktivitetskrav retter den sistnevnte gruppen av ansatte ifølge Terum et al. (2017, s. 150) fokuset mot vilkårene som var satt, og er mer opptatt av å finne ut om kravene var for strenge, og om de kanskje var urimelige ut ifra brukernes forutsetninger.

## **5.3. Relasjonen mellom bruker og sosialarbeider**

På tvers av ulike praksiser er det noen ambisjoner som er gjennomgående i de valgte forskningsartiklene. Det mest fremtredende er at de ansatte understreker viktigheten av rask og tett oppfølging av unge brukere, hvor det er nødvendig med kort tid fra søknad til vedtak og fra vedtak til brukeren er i aktivitet (Lidén & Trætteberg, 2019, s. 31). Videre uttrykker de at aktivitetsplikten har bidratt til at de nå i større grad enn tidligere utfører det de oppfatter som godt sosialt arbeid. Forskning utført av Terum et al. (2017, s. 162) viser at vilkår er en måte å starte den gode samtalen på. Den gode samtalen innebærer tettere oppfølging av brukere, der NAV-veiledere kan bli bedre kjent med stønadsmottakerens ressurser og forutsetninger, samt vedkommendes muligheter på arbeidsmarkedet. Det rapporteres videre at vilkår og sanksjoner bidrar til at stønadsmottakeren tar dem på alvor. Imidlertid finner Leseth et al. (2020) i sin studie at brukere har en mer varierende opplevelse av å møte med NAV-veiledere og at de i svært stor grad verdsetter veiledere som lytter til dem, tar utgangspunkt i deres erfaringer, ser styrkene deres og muligheter til å få til ønskede

endringer (s. 128). Dette er funn som stemmer overens med det Lidén & Trætteberg (2019) har kommet til i sin studie. Dette er imidlertid ikke overraskende funn. Relasjonsbygging er et av de sentrale temaene i sosialt arbeid, og det understøttes også i faglitteraturen om relasjoner i sosialt arbeid (Levin & Ellingsen, 2015, s. 112). De fleste informantene i studien til Leseth et al. (2020, s. 130) beskriver tiden før de deltok i arbeidsrettede tiltak som meningsløst, hvor de bare satt hjemme. De sier at det er fint å ha et sted å dra til, være sosial og treffe andre.

Det er likevel mange brukere i samme studier som forteller om mindre positive møter med NAV-veiledere der de føler seg sett ned på og at veilederen ikke er engasjert i deres sak.

## **6. Aktivitetsplikt og brukermedvirkning i møte med unge sosialhjelpsmottakere**

Tema for denne oppgaven ble valgt ut ifra min egen forforståelse om at aktivitetsplikt og brukermedvirkning kan være motstridende forhold, hvor aktivitetsplikten kan virke hemmende på brukermedvirkning. Denne forforståelsen ble dannet ut ifra min praksiserfaring ved sosialtjenesten i NAV. Gjennom arbeid med denne oppgaven ble jeg observant på hvordan min forforståelse endret seg underveis i prosessen.

I dette kapittelet ønsker jeg å presentere hvordan jeg har tilegnet meg ny kunnskap og ny forståelse av tema. For å kunne gjøre det og dermed også belyse oppgavens problemstilling vil jeg først diskutere hva de utvalgte forskningsartiklene sier om hvordan unge mottakere av sosialhjelp erfarer aktivitetsplikten og deretter hvordan sosialarbeidere kan bidra til en bedre opplevelse av aktivitetsplikten. Diskusjonen skal knyttes til bakgrunnskunnskapen teorien presentert i kapittel to og tre.

### **6.1. Hvilke erfaringer har unge mottakere av sosialhjelp med aktivitetsplikt?**

En søker som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom lønnet arbeid, egne midler eller på andre måter har etter § 18 krav på økonomisk sosialhjelp (Sosialtjenesteloven, 2009). Denne retten til hjelp er av subsidær karakter og utløses først når en søker har utnyttet alle andre muligheter fullt ut. Manglende tilknytning til arbeidsmarkedet taler for at NAV-kontorene kan stille krav til sosialhjelpsmottakeren når det gjelder å oppfylle vilkår om deltakelse i aktiviteter (NAV- Arbeids- og velferdsetaten, 2012).

I forrige kapittel presenterte jeg ansattes positive holdning ovenfor aktivitetsplikten. For å kunne belyse min problemstilling er det også viktig å sette lys på hvordan aktivitetsplikten oppleves og erfares av brukere. Lidén & Trætteberg (2019, s. 99) fant ut at fra brukernes perspektiv er bildet mer sammensatt. Det mest avgjørende for tilfredsheten ovenfor aktivitetsplikten er hovedsakelig aktivitetens innhold og sanksjoneringspraksis ved brudd på vilkår. Oppleves aktiviteten som meningsfull og virker den etter sin hensikt, noe som også kreves av lovgiveren (Sosialtjenesteloven, 2009, § 20a), blir aktivitetsplikten ansett som et gode (Lidén & Trætteberg, 2019, s. 99-100). De fleste informantene snakker om tiden før de deltok i arbeidsrettet aktivitet som meningsløs hvor de bare satt hjemme. Det å skulle møte opp et sted om morgenen er noe mange informanter opplever som en fordel (Leseth et al., s. 130).

Det vil derimot være en hårfin balanse mellom opplevelsen av hjelp og opplevelsen av urettferdighet dersom sanksjonene skulle oppleves som urimelig (Leseth, 2020, s. 137). Ut fra et myndiggjøringsperspektiv kan derfor forholdet mellom aktivitetstilbud og praktisering av sanksjoner få store konsekvenser. Mange av unge brukere som befinner seg i en utsatt posisjon har ofte en lav selvfølelse og manglende mestring (Kane et al., 2017, s. 124). Ifølge Askheim (2012) vil forutsetningen for en god myndiggjøringsprosess være basert på en tillitsfull relasjon mellom partene (s. 37), der det skal rettes fokus på mobilisering av indre ressurser den enkelte har (s. 35). Her vil jeg vise til mine funn der unge voksne vektlegger støtte og tillit fra veiledere. Tillit til veilederen forutsetter også tillit til systemet og at det faktisk gir muligheter på veien mot økonomisk selvstendighet (Lidén & Trætteberg, 2019, s. 99). I et tillitsfullt samarbeid mellom partene, der brukerne får mulighet til å uttrykke sin mening, dannes det et reelt rom for brukermedvirkning (Ellingsen & Skjefstad, 2015, s. 109).

Det rapporteres imidlertid at enkelte NAV-kontorer praktiserer strengere sanksjonering. Leseth et al. (2020, s. 133) viser til en kvinne som forteller at dersom hun ikke møter opp innen et gitt tidspunkt er regelen at hun blir trukket i stønad. Det å komme fem minutter for sent kan gi trekk for en halv dag. For brukere som denne kvinnen virker sanksjoneringen som et vedvarende press om å møte opp, fordi det at de blir trukket i stønad vil få konsekvenser for dem. Dette tilfellet kan være et godt eksempel på at sanksjonering kan synliggjøre det asymmetriske maktforholdet, samt gi grunnlag for avmakt, noe som kan virke mot

myndiggjøringens formål der det skal taes sikte på at vedkommende skal oppleve mestring og kontroll over eget liv (Askheim, 2012, s. 67).

En annen informant fra samme studie forteller om et tiltak der dagen starter med frokost, og at det kreves at unge brukere er til stede, selv om det er frivillig å spise. Han forteller at han ikke spiser frokost, men må allikevel møte opp og vente til andre er ferdige. Han beskriver det slik at dersom han ikke spiser frokost, betyr det ikke at han kan komme senere, for da mister han penger (Leseth et al., 2020, s. 131). Dette utsagnet kan fortolkes som at brukeren opplever at oppmøtet griper inn i hans frihet, i tillegg til at han er kritisk til aktiviteten som kreves av ham, ettersom denne ikke oppleves som meningsfullt eller konverterbart til arbeidslivet. Her finner jeg det hensiktsmessig å trekke inn viktigheten av det aspektet ved brukermedvirkning som vektlegger sosialarbeiderens tilpasning til brukernes situasjon, samt brukernes rett til å definere sine egne utfordringer og hjelpebehov i et myndiggjøringsperspektiv. Ved en slik tilnærming skal NAV-veiledere ta utgangspunkt i at det er brukeren som kjenner situasjonen sin best, og at vedkommende må av den grunn ta aktivt del i utforing og gjennomføring av sitt eget endringsarbeid (Chudasama, 2017, s. 65-67).

Den hermeneutiske spiralen illustrerer godt hvordan relasjonen mellom bruker og sosialarbeider utvikles. I en samarbeidsrelasjon oppstår det stadig nye tolkninger og forståelser av situasjonen, som avhengig av konteksten skal kunne ses på enten som en del av noe større eller som helhet. I en slik samhandling vil sosialarbeider stadig bevege seg frem og tilbake fra helhet til del og fra del til helhet, hvor del og helhet gjensidig betinger hverandre (Aadland, 2011, s. 194).

Tross slike eksempler ser det allikevel ut at de fleste informantene i studiene har en positiv holdning til aktivitetskrav. Det å skulle møte opp et sted om morgenen er noe mange informanter opplever som positivt. Selv de ulike aktivitetene som måltider eller maling av benker synes å være forankret i den sosiale dimensjonen (Leseth, 2020, s. 131). De fleste brukerne opplever kravet om sanksjonering også som rimelig (Lidén & Trætteberg, 2017, s. 89). Flere synes det er greit at det stilles krav, og at man skal gjøre noe for å komme ut av den situasjonen en er i (Leseth, 2020, s. 135). Dette stemmer overens med Askheim (2012) sitt poeng innenfor myndiggjøringstilnærmingen. Hans poeng er at det å skape bevissthet hos den enkelte om sammenhengen mellom egen livssituasjon og samfunnsmessige forhold vil bidra til å bryte barrierer med hensyn til maktløshet og opplevelsen av å ikke ha

innflytelse, samt rette brukernes fokus mot forhold som skapte utfordringen (s. 21). Men kan det også bety at disse ungdommene har underordnet seg diskursen i arbeidslinja? På grunn av oppgavens begrensning i antall ord blir det dessverre ikke mulig å inkludere dette aspektet i oppgavens drøftingsdel.

Ettersom meningene blant unge sosialhjelpsmottakere er splittet ønsker jeg å undersøke hva som fører til at unge brukere opplever aktivitetene som meningsfulle? Dette aspektet vil jeg se nærmere på i kapittelets neste del.

## **6.2. Hvordan kan sosialarbeidere bidra til en bedre opplevelse av aktivitetsplikt?**

Et av de mest sentrale punktene som både NAV-veiledere og unge voksne omtaler mye i forskningen er betydningen av relasjonen mellom ansatte og unge sosialhjelpsmottakere. Her vil jeg vise til funn fra valgt empiri der både brukere og NAV-veiledere verdsetter den gode relasjonen og den gode dialogen med hverandre. Informantene fra Kane et al. (2017) og Terum et al. (2017) sin undersøkelse understreker viktigheten av den forståelsen at det er brukeren alene som sitter med den forståelsen av egen situasjon, og ikke sosialarbeidere. Det handler om et samarbeid og samhandling i en arbeidsrelasjon, der brukeren får se at han/hennes individuelle opplevelse av situasjonen har innflytelse på hvordan saken behandles videre. Innsamlet empiri viser at begreper som brukerperspektiv, brukerdiallog og brukermedvirkning anvendes bredt i arbeidet.

Når det er slik kan det ifølge Askheim (2012, s. 83) være vanskelig for brukerne å oppdage makten, ettersom de møter persongrupper drevet av et indre ønske om å hjelpe dem slik at de kan få mulighet til å leve et selvstendig liv. Av den grunn kan samhandlingen med NAV-veiledere oppfattes ikke som preget av makt, men som basert på kunnskap og erfaringer.

Også Lidén & Trætteberg (2019) poengterer i sin studie at makt er nødvendig for at sosialarbeidere skal kunne se på hver bruker som unik, i tillegg til at dette bidrar til at de skal være i stand til å hjelpe i der det trenges, samt møte brukere der de er. Aktivitetsplikten bidrar på den måten å strukturere arbeidet slik at det blir enklere å oppnå individuelle mål med å komme i jobb eller over i andre typer tiltak og ordninger. NAV-kontoret får bedre oversikt over brukernes behov og om de møter til tiltak, og de ansatte har tettere og mer kontakt med brukere (s. 99).



I den sammenheng kan makt forstås som sosialarbeiderens evne til å øve innflytelse på brukernes muligheter, både for å kunne se for seg ulike handlingsalternativer og treffe riktige beslutninger (Chudasama, 2017, s. 172). Dette er i tråd med Foucault sin analyse av maktaspektet (Askheim, 2012, s. 86), hvor han hevder at makt eksisterer i den forstand at den påvirker brukernes mulige handlings- og tenkemåter, samt det mulige sluttresultatet av samarbeidet. Basert på den analysen kan makten anses som et handlingsrom som også kommer brukerne til gode. Likevel forblir jeg litt kritisk til dette. Ettersom makten også kan ifølge Askheim (2012, s. 22) være undertrykkende i det brukerne må innordne seg diskurs. Når de mottar hjelp, kan ikke velge hva som helst, men kun det som diskursen tilbyr.

Ettersom makt er svært viktig i NAVs samarbeid med brukere, er det derfor viktig at sosialarbeidere er hensynsfulle når de møter mennesker i en sårbar situasjon. Basert på informantenes svar fra de valgte forskningsartiklene har jeg kommet til tre hovedpunkter som jeg mener er sentrale for et vellykket samarbeid med unge sosialhjelpsmottakere, samt deres positive opplevelse av aktivitetsplikten. I tillegg til at de kan hjelpe NAV-veiledere å utforme tilbudet så langt som mulig i samarbeid med tjenestemottakeren (Sosialtjenesteloven, 2009, §42):

1. Lydhørhet. I en travel arbeidshverdag kan fokuset skifte fra brukernes behov til hva veilederen og denne tjenesten kan tilby. Dersom sosialarbeideren i NAV ikke er lydhør og har vansker med å innta brukernes perspektiv, kan det oppstå misforståelser som gjør at bruker får opplevelse av at hjelpen som gis er feil (Leseth et al., 2020, s. 131).
2. Å innta brukeres perspektiv. Brukerperspektiv er en forutsetning for godt faglig arbeid, hvis hjelpen ikke starter «der brukeren er», kan det bli vanskelig å komme langt i endringsarbeidet (Chudasama, 2017, s. 143). Når endringsarbeidet starter med forankring i brukernes perspektiv, vil det som regel oppleves av brukerne som riktig og god hjelp (Kane et al, 2017, s. 127).
3. Å være genuint nysgjerrig. Personlig engasjement i arbeidet med mennesker er av stor betydning i hjelperelasjonen. En kan føle seg verdsatt og velkommen når det er en engasjert NAV-veileder som tar imot, og oppleve det motsatte dersom en møtes av en medarbeider som hverken er interessert eller viser engasjement (Leseth et al., 2020, s. 132-133).

## **7. Oppsummering**

I denne oppgaven har jeg drøftet hvordan aktivitetsplikten kan påvirke utøvelsen av brukermedvirkning i møte med unge sosialhjelpsmottakere. Jeg startet arbeidet med oppgaven med en forforståelse om at aktivitetsplikten kunne virke begrensende på brukermedvirkning. Gjennom en grundig forskningsartikler- og litteraturanalyse har jeg kommet til en ny kunnskap. Aktivitetsplikten ses jevnt ut som et gode blant unge sosialhjelpsmottakere, selv om det er en del frustrerte brukere som opplever aktivitetsplikten som lite konstruktiv og meningsfull. Holdningen til aktivitetsplikten ser ut til å være tett knyttet til innholdet i tilbudene og bruken av sanksjoner når en ikke oppfyller kravene. Hvis aktivitetsplikten oppleves som meningsfull og fører til økonomisk selvstendighet, oppleves den ofte som positiv.

Videre har jeg funnet ut at det er store variasjoner i hvordan ulike kommuner praktiserer regelverket for aktivitetsplikten. Noen sanksjonerer brukerne sjeldnere, mens andre steder er det strengere regler når det gjelder oppmøte og trekk i stønaden. I begge disse tilfellene er det kompetansen veilederne har som påvirker opplevelsen av den hjelpen unge brukere får.

God relasjon og åpen dialog er viktige forutsetninger for et vellykket samarbeid, selv i de kontorene med strengere praksis. En viktig forutsetning for et vellykket samarbeid er at samtalepartene vil få dele opplevelser og oppfatninger rundt hver enkelt situasjon.

Imidlertid åpner prosjektet opp for et nytt perspektiv knyttet til det at brukere kan tendere mot å forme sine målsetninger og ønsker ut ifra mulighetene de har. Dette er fordi de må innordne seg diskurs både fordi det er deres eneste mulighet til å motta hjelp og fordi deres ønsker formes gradvis av norsk arbeidslinja.

## 8. Litteratur

Aadland, E. (2011). *Og jeg ser på deg. Vitenskapsteori og i helse og sosialfag.*

Universitetsforlaget.

Askheim, O. P. (2012). *Empowerment i helse- og sosialfaglig arbeid. Floskel, styringsverktøy eller frigjøringsstrategi?* Gyldendal akademisk.

Bergen kommune (2022, 4. mars). NAV sosialtjeneste. Bergen kommune. Bergen kommune - NAV sosialtjeneste

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

Brottveit, G. (2018). Hermeneutikk og vitenskap. I G. Brottveit (Red.). *Vitenskapsteori og kvalitative forskningsmetoder. Om å arbeide forskningsrelatert.* (s. 32-55). Gyldendal.

Brottveit, G. (2018). Analyse av kvalitative materialer i et vitenskapsteoretisk perspektiv. I G. Brottveit (Red.). *Vitenskapsteori og kvalitative forskningsmetoder. Om å arbeide forskningsrelatert.* (s. 129-153). Gyldendal.

Busso, D. L. (2018). Fenomenologi og narrativer i kvalitativ forskning. I G. Brottveit (Red.), *Vitenskapsteori og kvalitative forskningsmetoder* (s. 46-55). Gyldendal Akademisk.

Chudasama, K. (2017). *Brukermedvirkning og sosialt arbeid i NAV.* Universitetsforlaget.

Dalland, O. (2019). *Metode og oppgaveskriving.* Gyldendal.

Eide, S. B. (2016). Brukermedvirkning?. I R. Kroken & O. J. Madsen (Red.). *Forvaltning av makt og moral i velferdsstaten. Fra sosialt arbeid til «arbeid med seg selv».* Gyldendal.

Ellingsen, I. T. & Skjefstad, N. S. (2015). Anerkjennelse, myndiggjøring og brukermedvirkning. I.T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L. C. Kleppe (Red.). *Sosialt arbeid. En grunnbok.* (s. 97-111). Universitetsforlaget.

- Fellesorganisasjonen. (2019). *Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere*. FO. <https://www.fo.no/yrkesetikk/fo-yrkesetisk-grunnlagsdokument-2019-2023-article6951-1346.html>
- Glemmestad, H. (2021). *Oppfølgingsarbeid i NAV. Sosialt arbeid på NAV-kontoret*. Fagbokforlaget.
- Hagaseth, I. T. (2019). Arbeid og utenforskap. I H. Glemmestad & L. C. Kleppe (Red.), *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (s. 27-48). Oslo: Fagbokforlaget.
- Hernes, T. (2010). Om Arbeidslinja. I T. Hernes, I. Heum & P. Haavorsen (Red.). *Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge*. (s. 42-55).
- Kane, A. A., Köhler-Olsen, J. & Reedtz, C. (2017). *Aktivisering av unge sosialhjelpsmottakere – forutsetninger for å sikre overgangen til arbeid*. Tidsskrift for velferdsforskning. (Vol. 20, utg. 2). <https://www.idunn.no/doi/epdf/10.18261/issn.2464-3076-2017-02-02>
- Leseth, A. B., Vilhena, S. & Gjersøe, H. M. (2020). *Aktivitetsplikten innside og utside. Unge mottakere av sosialhjelp og deres erfaringer med aktivitetsplikt*. Tidsskrift for velferdsforskning. (Vol.23, utg. 2). <https://www.idunn.no/doi/epdf/10.18261/issn.0809-2052-2020-02-04>
- Levin, I. (2015). Sosialt arbeid som spenningsfelt. I.T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L. C. Kleppe (Red.). *Sosialt arbeid. En grunnbok*. (s. 36-46). Universitetsforlaget.
- Levin, I. (2021). *Hva er sosialt arbeid*. Universitetsforlaget.
- Lidén, H. & Trætteberg, H. S. (2019). *Aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp*. Delrapport 1. Institutt for samfunnsforskning.
- Meld. St.32 (2020-2021). *Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-32-20202021/id2856870/>
- NAV – Arbeids- og velferdsetaten. (2012). *Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV*. (R35-00). Lovdata. <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00>

- Oterholm, I. (2015). Skjønnsutøvelse i velferdsorganisasjoner. I.T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L. C. Kleppe (Red.). *Sosialt arbeid. En grunnbok.* (s. 171-183). Universitetsforlaget.
- Sosialtjenesteloven. (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2009-12-18-131)*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>
- Stamsø, M. A. (2017). Trygdesektoren. I M. A. Stamsø (Red.), *Velferdsstaten i endring. Om norsk helse- og sosialpolitikk* (s. 273-298). (3. utg.). Gyldendal Akademisk.
- Strand, A. H., Grønningsæter, A. B., Nielsen, R. A. & Holte, J. H. (2020). *Tid for aktivering. Evaluering av forsterket ungdomsinnsats i NAV.* (Fafo-rapport 2020:19). Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2020/20754.pdf>
- Terum, L. I., Torsvik, G. & Øverbye, E. (2017). *Når vilkår og aktivitetskrav brytes. Frontlinjearbeideres tilnærming til sanksjoner.* Søkelys på arbeidslivet. (Vol.34, utg. 3). <https://www.idunn.no/doi/epdf/10.18261/issn.1504-7989-2017-03-01>