



Høgskulen på Vestlandet

Bacheloroppgave

BSO321

Predefinert informasjon

Startdato:	09-02-2019 09:00	Termin:	2019 VÅR
Sluttdato:	23-05-2019 14:00	Vurderingsform:	Norsk 6-trinns skala (A-F)
Eksamensform:	Bacheloroppgave		
SIS-kode:	203 BSO321 1 H 2019 VÅR		
Intern sensor:	(Anonymisert)		

Deltaker

Kandidatnr.: 343

Informasjon fra deltaker

Antall ord *: 9997

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 avtalen 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

Hvordan fungerer arbeidslinja i møte med sosialhjelpsmottakere?

How does the Norwegian workfare policy take effect upon and have an impact on social welfare recipients?

Kandidatnummer 343

BSO321 Bacheloroppgave

Fakultet for helse- og sosialvitenskap/Institutt for velferd og deltaking/Sosialt arbeid

23.05.2019

Abstract

In Norway work is not only considered as an important factor for the welfare of the individual, but also as a key factor for the welfare state (Ministry of Labour, 2013). The activation policies and the welfare schemes are therefore intended to seek and support increasing participation in employment. This is termed as the Norwegian workfare policy. For recipients of social assistance this entails measures like economic incentives, workfare and participation in the Qualification Programme (QP).

In this thesis I have chosen, by means of a literature study, to put a critical perspective on the Norwegian workfare policy. The core question pursued throughout this thesis is as follows: «How does the Norwegian workfare policy take effect upon and have an impact on social welfare recipients?»

The aim of this thesis is to put a critical perspective on the Norwegian labour market measures, by using theories of stigma, mirroring and stamping. It will be argued that a great focus on labour, workfare and incentives may cause further stigma and stamping to an already stigmatized group and thus make it increasingly difficult for them to participate in employment.

Innholdsfortegnelse

ABSTRACT	2
KAPITTEL 1: INNLEDNING	4
1.1. AVGRENSNINGER	4
1.2. PROBLEMSTILLING	4
1.3. RELEVANS OG AKTUALITET	5
1.4. FØRFORSTÅELSE	5
1.5. OPPGAVENS OPPBYGNING	6
KAPITTEL 2: METODE	6
2.1. VALG AV METODE	6
2.2. VALG AV SØKEORD	7
2.3. SØKEPROSESS	7
2.4. KILDEKRITIKK	9
KAPITTEL 3: TEORI	10
3.1. AKTIVERINGSPOLITIKKEN	10
3.1.1. Økonomiske insentiver	11
3.1.2. Aktive vilkår	11
3.2. STIGMA	12
3.3. SPEILINGSTEORI	13
3.4. STEMPLINGSTEORI	14
KAPITTEL 4: ØKONOMISK SOSIALHJELP OG ARBEIDSLINJA	15
4.1. ØKONOMISK SOSIALHJELP	15
4.2. ARBEIDSLINJA	15
4.2.1. Økonomiske insentiver	15
4.2.2. Aktive vilkår	16
4.2.3. Kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønad	16
KAPITTEL 5: FUNN FRA LITTERATURSTUDIEN	17
5.1. HVEM ER SOSIALHJELPSMOTTAKERNE?	17
5.2. HVORDAN FUNGERER ARBEIDSLINJA I MØTE MED SOSIALHJELPSMOTTAKERE?	17
5.2.1. Effekt av insentivtenkningen	17
5.2.2. Effekt av Kvalifiseringsprogrammet (KVP) og aktive vilkår	18
5.2.3. Konsekvenser for hjelpetilbudet	19
5.2.4. Konsekvenser for mulighetene for arbeid	20
KAPITTEL 6: DRØFTING	21
6.1. STIGMATISERING AV SOSIALHJELPSMOTTAKERE	21
6.1.1. Arbeidslinja som stigmatiserende	21
6.1.2. Arbeidslinja som strategi mot stigmatisering	22
6.2. ØKONOMISKE INSENTIVER	22
6.3. AKTIVE VILKÅR OG KVALIFISERINGSPROGRAMMET (KVP)	25
6.3.1. Kontraktenkningen	25
6.3.2. Paternalisme	26
6.3.3. Ansvarliggjøring	26
6.4. STEMPLING I MØTE MED HJELPEAPPARATET	27
KAPITTEL 7: AVSLUTNING OG VEIEN VIDERE	29
7.1. VEIEN VIDERE	29
KAPITTEL 8: LITTERATURLISTE	31

Kapittel 1: Innledning

Jeg har valgt å skrive om den sosialpolitiske arbeidslinja i møte med sosialhjelpsmottakere. Bakgrunnen for dette er at jeg har vært i studentpraksis hos sosialtjenesten. Her fikk jeg være med på tiltaket Folk i arbeid (FIA), som utgjør en del av innføringen av aktivitetsplikt i sosialtjenesteloven (2009, §§ 20-20a). I FIA fikk jeg et tett møte med aktivitetsplikten, og så at den kunne være både hensiktsmessig og mindre hensiktsmessig. Blant annet opplevde noen av klientene angstproblematikk, som videre kunne resultere i at de ikke møtte opp på tiltaket. Som følge av manglende oppmøte ble de således sanksjonert i form av reduksjon av stønaden. Verken lave sosialhjelpssatser, vilkår eller kutt i stønad gjorde at de likevel møtte opp. Tvert imot, opplevde jeg at det kunne gjøre vondt verre i enkelte tilfeller, gjennom at klientene ble mistenkeliggjort og påført ytterligere nederlagserfaringer. For andre ble imidlertid en stram arbeidslinje hensiktsmessig, gjennom at den stimulerte og ga insentiver til arbeidsrettet aktivitet og arbeid. Jeg opplevde altså at arbeidslinja i sosialtjenesten kan være både nyttig og byrdefull for klientene. Det oppstod således et ønske om å lære mer om hvorfor og hvordan arbeidslinja ikke alltid får folk i arbeid.

1.1. Avgrensninger

Arbeidslinja består av en rekke ulike virkemidler som skal bidra til å styrke eller vedlikeholde arbeidsmotivasjonen. Ikke bare sosialt relaterte som økonomisk sosialhjelp, men også helserelevante, aldersrelaterte og familierelaterte virkemidler (Øverbye & Stjernø, 2012, s. 18). Arbeidslinja omfavner altså mye, og jeg har vært nødt til å gjøre avgrensninger. Jeg har således valgt å fokusere på arbeidslinja i møte med sosialhjelpsmottakere. Denne oppgaven er ment som en kritisk refleksjon rundt arbeidslinja, og er derfor ikke ment som en helhetlig evaluering av den.

1.2. Problemstilling

I denne oppgaven skal jeg rette et kritisk blikk på arbeidslinja. Jeg skal se nærmere på hvordan arbeidslinja sitt store fokus på å få flere i arbeid og dens virkemidler for å realisere dette, kan virke stigmatiserende og stemplende for de som mottar sosialhjelp. Med utgangspunkt i dette har jeg formulert følgende problemstilling: «Hvordan fungerer arbeidslinja i møte med sosialhjelpsmottakere?» Problemstillingen skal belyses ved hjelp av teori om aktiveringspolitikk, stigma, speiling og stempling. Mead sin speilingsteori og Goffman sin stemplingsteori blir sentrale her. Begrepet økonomisk sosialhjelp har i de senere

år skiftet navn til økonomisk stønad til livsopphold. For enkelhetens skyld bruker jeg imidlertid likevel førstnevnte videre i oppgaven.

1.3. Relevans og aktualitet

I henhold til Fellesorganisasjonens (FO) yrkesetiske grunnlagsdokument, skal yrkesutøvere ha et kritisk blikk på verdiene og rammene som styrer samfunnet (FO, 2015, s. 3). Gjennom kritisk refleksjon rundt arbeidslinja, kan man i større grad bli bevisst at den både har positive og negative kvaliteter. Slik unngår man å ta for gitt at aktiverings- og insentivperspektivet er utelukkende nyttig i møte med alle klientene. Tvert imot kan det kanskje påføre klienten ytterligere byrder. Sosialarbeideren får således et bedre grunnlag for å hjelpe klientene på en mer hensiktsmessig måte. Problemstillingen vi nå skal se nærmere på, bør derfor ha relevans både for sosialarbeidere og for sosialfaglig arbeid generelt.

Ettersom det norske samfunn og arbeidsmarkedet er i kontinuerlig utvikling, mener jeg at problemstillingen i tillegg er aktuell. Det skjer en kontinuerlig debatt mellom ulike politiske ideologier om hvor omfordelende velferdsstaten skal være, herunder liberalismen og sosialdemokratiet. Derfor gjøres det også stadig endringer, som innstramningen av Arbeidsavklaringspenger (AAP) som trådte i kraft 1. januar 2018 (Endringslov til folketrygdloven, 2018). Med et samfunn og arbeidsmarked i stadig endring, blir det nødvendig med kontinuerlig refleksjon rundt den norske arbeids- og sosialpolitikken. Dette gjør at problemstillingen også er aktuell.

1.4. Førforståelse

Det eksisterer normer for hvordan en bør gå frem når en benytter seg av forskningsmetoder. Å klargjøre egen førforståelse er en av dem (Dalland, 2017, s. 56). Ifølge Dalland (2017) har vi «alltid våre fordommer eller vår førforståelse med oss inn i en undersøkelse», og har således allerede «en mening om et fenomen før vi undersøker det» (s. 58). Min bakgrunn som sosionomstudent og mine erfaringer fra studentpraksis og yrkeslivet, gjør at jeg har allerede har dannet meg noen tanker om temaet og problemstillingen min. At jeg er bevisst denne førforståelsen gjør at jeg lettere kan unngå å bare se etter data som bekrefter egen førforståelse, men også forsøke å finne data som avkrefter denne (Dalland, 2017, s. 58).

Jeg har allerede nevnt at jeg som student i praksis hos NAV opplevde at aktive vilkår og økonomiske insentiver for å få utbetalt økonomisk sosialhjelp, kunne være nyttig for noen.

For andre kunne det tvert imot være en ytterligere belastning. I tillegg har jeg jobbet hos en organisasjon som jobber med fattigdomsproblematikk ved siden av studiene. Her har jeg fått et tett møte med sosialklienter og knapphetstyranniet de lever under. På mange måter initierer arbeidslinja at det går på vilje og lyst hos sosialhjelpsmottakere. Min erfaring er at dette ikke alltid er tilfellet. Jeg opplever derfor at arbeidslinja noen ganger blir så opptatt av aktive vilkår, sanksjonering og lave sosialhjelpssatser at en overser barrierer som for eksempel psykisk uhelse. Samtidig ser jeg altså at arbeidslinja faktisk kan få folk i aktivitet og arbeid, og at dette er verdifullt for både klientene og velferdsstaten. Jeg er derfor i utgangspunktet positiv til arbeidslinja, samtidig som jeg er kritisk til noen aspekter ved den.

1.5. Oppgavens oppbygning

Oppgaven består av sju kapitler: Innledning, Metode, Teori, Økonomisk sosialhjelp og arbeidslinja, Funn, Drøfting og Avslutning. I kapittel 2 om metode har jeg jeg skrevet om valg av metode, søkeprosessen og kildekritikk. I kapittel 3 om teori har jeg skrevet om insentivperspektivet, aktive vilkår, stigma og stempling. I teoridelen om stigma og stempling har jeg lagt vekt på George Herbert Mead sin speilingsteori og Erving Goffman sin stemplingsteori og. I kapittel 4 har jeg skrevet om økonomisk sosialhjelp og arbeidslinja. I kapittel 5 om funn har jeg presentert resultatene fra søkeprosessen, og i kapittel 6 har jeg drøftet og oppsummert disse funnene med utgangspunkt i teori. I kapittel 7 avslutter jeg oppgaven.

Kapittel 2: Metode

2.1. Valg av metode

Jeg har valgt å bruke litteraturstudie som metode. I en litteraturstudie studerer man den allerede eksisterende litteraturen (Støren, 2013). Bakgrunnen for dette metodevalget, er nettopp at det allerede eksisterer en del litteratur i om den norske arbeidslinja og sosialhjelpsmottakere, som kan belyse problemstillingen. Gjennom en litteraturstudie kan jeg således oppsummere og få større oversikt over denne eksisterende kunnskapen på feltet. Dessuten har jeg lite tid til disposisjon. Dette gjør det utfordrende å skulle få et godt nok kunnskapsgrunnlag med andre mer tidkrevende metoder, hvor man må samle inn egne empiriske data. At jeg ikke samler inn egne empiriske data kan imidlertid også være en

ulempe. Dataene jeg tar i bruk passer gjerne ikke helt i forhold til egen problemstilling, og er i tillegg allerede analysert av andre.

2.2. Valg av søkeord

For å finne søkeord har jeg sett på emneordene til de ulike artiklene og benyttet meg av søkemotoren til Ordnett. Slik har jeg funnet både synonymer og engelskspråklige ord som således har vært nyttige i søkeprosessen. Jeg har særlig brukt de følgende søkeordene: «sosialhjelp», «sosialhjelpsmottakere», «arbeidslinja», «aktive vilkår», «aktivitetsplikt», «Kvalifiseringsprogrammet», «sanksjoner», «arbeidsmarkedstiltak», «arbeidsledighet», «velferdsstat», «stigma», «skam», «shame», «Active labour market policies», «Qualification Programme», «social assistance» og «unemployment». Jeg har altså hovedsakelig benyttet meg av norske søkeord. Dette fordi det eksisterer mye norsk forskningslitteratur som jeg mener kan belyse problemstillingen min, og at denne best kan si noe om hvordan det er å være sosialhjelpsmottaker i norsk kontekst.

2.3. Søkeprosess

I søkeprosessen har jeg hovedsakelig benyttet meg av referanselister og søkemotorene Oria og Google Scholar. Statistisk Sentralbyrå (SSB), forskning.no og veilederen min har også vært til god hjelp i denne prosessen. Jeg startet søkeprosessen med å se igjennom pensumlitteratur jeg allerede hadde lest tidligere i studieforløpet og som jeg anså som relevant for problemstillingen min. Det har særlig vært nyttig å benytte seg av referanselister og henvisninger for å danne seg et bilde av den eksisterende kunnskapen på temaet jeg har valgt. Slik fant jeg for eksempel «Undermineres arbeidsviljen av velferdsstaten?» av Knut Halvorsen (2011). Studien er publisert i Tidsskrift for velferdsforskning. Her undersøker Halvorsen hvordan trygde virker inn på arbeidsviljen til folk. Studien blir dermed en god kilde når man ønsker å se nærmere på arbeidslinja, og hvorvidt mennesker foretrekker trygd over arbeid eller ikke. I forskningsartikkelen henviser dessuten Halvorsen til annen forskning på samme temaet, herunder Ingrid Esser (2005) sin avhandling «Why work?: Comparative Studies on Welfare Regimes and Individuals' Work Orientations». Denne studien er publisert av instituttet for sosial forskning ved Stockholms universitet. Her ser Esser på sammenhengen mellom ulike velferds- og produksjonsregimer og innbyggernes arbeidsinvolvering i de følgende tolv OECD-landene: Canada, Danmark, Tyskland, Italia, Japan, Nederland, New Zealand, Norge, Sverige, Sveits, Storbritannia og USA. På samme måte som med Halvorsen

(2011) sin forskningsartikkel, anser jeg også denne som relevant for å forstå hvorvidt mennesker påvirkes av sjenerøsiteten på velferdsordningene eller ikke

I Oria sin søkemotor, søkte jeg blant annet på ordet «arbeidsledighet». Jeg fant med dette sosiolog Christer Hyggen sin artikkel «Arbeidsledighet blant ungdom» som er publisert i *Tidsskrift for Ungdomsforskning* i 2005. Her benytter Hyggen seg av komparative data om unge arbeidsledige i Norge og Danmark i 1996. Danmark hadde på denne tiden et vesentlig mer sjenerøst dagpengesystem enn Norge, noe som ga mulighet for å sammenlikne hva slags effekt størrelsen på dagpengene hadde på sjansene for å komme i jobb (Hyggen, 2005). Hyggen ser her på hvordan opplevelser av stigmatisering, støtteordningenes sjenerøsitet og økonomiske problemer påvirker ungdoms holdning til lønnsarbeid, og hvorvidt dette påvirker sjansene for å komme i jobb igjen. At studien ser på arbeidsledige unge på dagpenger i 1996, kan svekke studiens gyldighet i mitt litteraturstudie. Den bidrar likevel med nyttig kunnskap om betydningen av stigmatisering og økonomisk stress kan ha for mennesker som står uten arbeid. Slik kan den likevel være relevant for problemstillingen.

I Google Scholar søkte jeg blant annet med ordet «sosialhjelp», og fant med dette studien *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp* (heretter: *Funksjonsevnestudien*) av Kjetil van der Wel, Espen Dahl, Ivar Lødemel, Borghild Løyland, Silje Ohrem Naper og Marit Slagsvold (2006). Studien er publisert av det som tidligere het Høgskolen i Oslo. Studien har et helhetlig perspektiv, og kartlegger nettopp «funksjonsevnen» til 562 langtidsmottakere av sosialhjelp i 2005. Både fysisk og psykisk helse, sosial kapital, kontakt med sosialkontoret, opplevelse av selvoppfatning, mestring og egenverd, og opphopning av sosiale problemer står i fokus. Studien gir derfor nyttig og inngående kunnskap om sosialhjelpsmottakere og deres situasjon.

Jeg brukte også nettavisen forskning.no i søkeprosessen. Her søkte jeg blant annet på «aktivitetsplikt», og fant med dette Espen Steinung Dahl sitt studie. Dahl er stipendiat ved Universitetet i Oslo. Studiet hans er en registerstudie av sosialhjelpsmottakere under 30 år i perioden 2010 og 2015, og sammenligner kommunene som benyttet seg av aktivitetsplikt i denne perioden, med kommuner som ikke gjorde det (Jakobsen, 2019). Den bidrar derfor med nyttig kunnskap om hvordan tiltak i arbeidslinja faktisk virker i møte med sosialhjelpsmottakere. Studiet er imidlertid fortsatt under arbeid. Jeg har derfor måttet benytte

meg av artikkelen hos forskning.no, som er skrevet av journalist Siw Ellen Jakobsen og som presenterer de foreløpige funnene.

Jeg har også fått noen tips fra veileder i søkeprosessen. Særlig har sosiolog Christer Hyggen (2017) sin artikkel «Unge i og utenfor arbeidsmarkedet i Norden» vært nyttig. Her ser Hyggen på hvorvidt deltagelse i arbeidstrening sender ut negative signaler overfor arbeidsgiver. Studien er publisert i tidsskriftet *Søkelys på arbeidslivet*, og er et vignetteksperiment hvor 5000 beskrivelser av unge jobbsøkere ble evaluert av reelle arbeidsgivere i en ansettelsesprosess. Hyggen har imidlertid blitt kritisert for at arbeidssøkere i det virkelige liv ikke ville ha skrevet «arbeidstrening» i CV-en, slik han gjorde i studiet, men heller stillingstittel og arbeidsgiver (Rygh, 2017). Dette kan svekke studiens gyldighet. Jeg har likevel valgt å benytte meg av studien, ettersom den kan bidra med kunnskap om hvordan samfunnet rundt oppfatter deltakere på aktiveringstiltak, og hvordan aktiveringstiltak kan virke stemplende.

Videre fikk jeg tips om *Når aktivering blir ydmykelse* som er en forskingsrapport skrevet av Jon Horgen Friberg og Olav Elgvin (2014). Rapporten er publisert av forskningsstiftelsen Fafo, hvor Friberg og Elgvin begge er forskere. I studien fokuseres det på møtet mellom NAV og somaliske innvandrere gjennom kvalitative intervjuer med 35 somaliske innvandrere og 15 NAV-ansatte. Friberg og Elgvin ser her på hvordan aktivitetskrav, virkemidler som ikke treffer og vanskelige byråkratiske rammer kan medføre opplevelser av å bli ydmyket for brukerne. Det skal nevnes at studien ikke har utelukkende fokus på sosialhjelpsmottakere, og at den kun fokuserer på somaliske innvandrere. Til tross for dette, kan den likevel gi kunnskap om hvordan hjelpeapparatet store fokus på aktivitet kan medføre opplevelser av å bli ydmyket.

2.4. Kildekritikk

Jeg har brukt mye tid på å orientere meg i det som er skrevet om arbeidslinja og sosialhjelpsmottakere, og opplever selv at jeg etter hvert har ervervet god oversikt over sentral forskning og litteratur på dette feltet. Jeg har sett at mange av de samme forfatterne går igjen i litteraturen om arbeidslinja og sosialhjelpsmottakere, og at annen litteratur ofte henviser til disse. Hvem som har skrevet teksten er av betydning for kildens kvalitet (Dalland, 2017, s. 159-160), og jeg har derfor vært opptatt av å velge kilder med slike anerkjente forfattere.

Knut Halvorsen, Kjetil van der Wel, Ingrid Esser, Christer Hyggen og Nanna Kildal for å nevne noen.

«Innenfor fagområder som er i stadig utvikling, kan kunnskapen fort bli utdatert» (Dalland, 2017, s. 162). Dette er noe jeg har vært bevisst over i søkeprosessen, og har derfor hovedsakelig forsøkt å finne kilder av nyere dato og som studerer det norske samfunnet. Noen av kildene jeg har valgt å bruke er imidlertid internasjonale og av eldre dato. Blant annet er *Funksjonsevnestudien* (Dahl, Lødemel, Løyland, Naper & Slagsvold) fra 2006. Grunnen til at jeg likevel har valgt å bruke denne kilden, er fordi jeg anser den som relevant for problemstillingen min. Å være sosialhjelpsmottaker nå i dag kan på samme måte som da studien ble gjennomført være et avvik, og således en kilde til stigmatisering og dårligere selvoppfatning. Jeg mener derfor at *Funksjonsevnestudien* likevel fortsatt kan være gyldig.

Kapittel 3: Teori

I det følgende skal jeg presentere teori som kan bidra til å belyse problemstillingen. For å kunne drøfte rundt hvordan arbeidslinja fungerer i møte med sosialhjelpsmottakere, er det viktig å ha kunnskap om dens begrunnelser. Det teoretiske grunnlaget for aktiveringspolitikken overfor sosialhjelpsmottakere vil derfor bli presentert først. Her med fokus på insentivperspektivet og aktive vilkår. Deretter vil fokuset rettes mot teori om stigma, speiling og stemping. Årsaken til disse teorivalgene, er at å motta sosialhjelp kan være en kilde til stigma gjennom at man ikke lever opp til normen om selvforsørgelse (Solheim, 1995, s. 37). I møte med arbeidslinja og dens store fokus på yrkesdeltakelse og selvforsørgelse, er det således grunn til å anta at mottakere av sosialhjelp kan oppleve ytterligere stigmatisering. Teori om stigma, speiling og stemping vil således kunne belyse hvordan arbeidslinja og dens virkemidler fungerer i møte med sosialhjelpsmottakere.

3.1. Aktiveringspolitikken

Aktivering kan defineres som «alle former for sosialpolitikk som har som siktemål å øke sysselsettingen» (Hagelund, Øverbye, Hatland & Terum, 2016, s. 26). Jeg skal nå se nærmere på aktiveringspolitikken i form av økonomiske insentiver og aktive vilkår om sosialhjelp.

3.1.1. Økonomiske insentiver

Det eksisterer en frykt for at sjenerøse ytelser gjør at folk foretrekker å motta ytelser fremfor å arbeide. Tanken bak insentivperspektivet er derfor at en gjennom lave trygdesatser, gjør det mer attraktivt å arbeide enn å motta trygd (Bay, Hagelund & Hatland, 2015, s. 29). Slik unngår man såkalte stønadsfeller, hvor individet velger å forbli på et relativt lavt stønadsnivå til tross for at de har et potensial til å øke inntekten og delta i arbeidslivet (Finansdepartementet, 2019, s. 73). Individet forstås her som en rasjonell aktør, som foretrekker fritid og kun arbeider for å tjene penger (Halvorsen, 2011, s. 221). Man tenker altså at arbeidsevnen allerede eksisterer, og at den bare trenger å stimuleres gjennom økonomiske insentiver (Bay et al., 2015, s. 29). Ifølge Kildal (2012, s. 183) rammer dette imidlertid gjerne de mest hjelpetrengende, ressursvake og sårbare samfunnsborgerne, og kan derfor komme i konflikt med hensyn til fordeling av levekår og inntekt. Fokuset på insentiver er snært beslektet med den såkalte kontraktstenkningen (Kildal, 2012, s. 182) som jeg skal ta for meg i det følgende.

3.1.2. Aktive vilkår

For å få utbetalt sosialhjelp, må ofte sosialhjelpsmottakeren utføre en eller flere aktiviteter. Dette kalles aktive vilkår, og er det fremste virkemiddelet i arbeidslinja (Øverbye & Stjernø, 2012, s. 19). Sosialhjelpen blir her et byttemiddel for å motivere og påvirke mottakeren til å legge inn en egeninnsats (Kildal, 2013, s. 90). Ved eventuelle brudd på disse vilkårene, kan mottakeren sanksjoneres. Slik unngår man at vilkårene ikke bare er symbolpolitikk (Hagelund et al., 2016) Ifølge Lawrence Mead (referert i Hagelund et al., 2016) må manglende oppfølging få konsekvenser på samme måte som i arbeidslivet. Slik lærer sosialhjelpsmottakerne disiplin.

3.1.2.1. Velferdskontrakten

For å få sosialhjelp, må man altså også yte noe. En slik kobling av plikter og rettigheter, refereres gjerne til som velferdskontrakten (Øverbye & Stjernø, 2012, s. 19).

Velferdskontrakten kan brukes som et «gjennomgående og systematisk prinsipp for å konkretisere gjensidige forventninger, krav og forpliktelser mellom forvaltning og bruker» (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2005, s. 16). Gjennom aktivering og kontrakter skal klientene komme ut av en passiv tilværelse og over i aktiv yrkesdeltakelse (Kildal & Nilssen, 2011, s. 218). Tanken bak denne kontraktstenkningen er at «resiprositet i ytelse og

motytelse» er det rettfærdige, og man beveger seg med dette vekk fra sosiale og over til kontraktbaserte rettigheter (Kildal, 2013, s. 91). Slik kontrakttenkning være et uttrykk for at målet om å endre folks atferd mot selvhjelpenhet får større prioritet enn målet om å beskytte borgerne (Kildal & Nilssen, 2011, s. 220).

Kontraktbaserte aktiveringskrav blir «an offer you can't refuse» (Kildal, 2013), eller som Mead (2012, s. 544) kaller det; «help and hassle». Ifølge Kjellehold (1995, s. 17) gjør det faktum at klienten tvinges til noe som er «til beste for seg selv», at sosialhjelpen avspeiler moralistiske holdninger og får et paternalistisk preg. Paternalisme er imidlertid nødvendig, hevder Mead (1998, s. 97), ettersom folk ikke er fullstendig selvhjelpne. Ifølge han (1998, s. 110) mangler ofte fattige folk evnen til å nå sine egne mål, og trenger derfor en kombinasjon av hjelp og struktur for å bekjempe fattigdommen. Klientenes verdighet antas dessuten «å øke når de sosiale rettighetene ikke er ubetingede, men tvert imot betinget av plikter som skal oppfylles – særlig plikten til arbeid» (Kildal, 2013, s. 93). Man har gjort seg fortjent til ytelsen, og ikke snyttet seg til den. En annen måte å se det på er imidlertid at universelle rettigheter fjerner ydmykelse og stigma, gjennom at man unngår «behovstestingens nærgående kontroller» (Kildal, 2013, s. 93).

3.2. Stigma

Å være mottaker av sosialhjelp er altså en kilde til stigmatisering. Personer som bryter med etablerte normer i et samfunn, eller omgås noen som gjør det, og opplever å bli ekskludert eller fordømt for dette, betegnes i sosiologien som å være stigmatisert (Solstad, 2017, s. 58). Stigmatisering innebærer å bli merket som avviker eller kriminell, og at man således blir behandlet annerledes på grunn av dette (Schiefløe, 2015, s. 522). «(...) the person is devalued, spoiled, or flawed in the eyes of others» (Crocker, 1999, s. 89).

Den amerikanske sosiologen Erving Goffman var en viktig bidragsyter innenfor teori om stigma og stempling. Goffman beskriver stigma som «(...) the situation of the individual who is disqualified from full social acceptance» (1963, s. 9). Han trekker frem tre ulike kilder til stigma: «First there are abominations of the body – the various physical deformities. Next there are blemishes of individual character perceived as weak will, domineering or unnatural passions, treacherous and rigid beliefs, and dishonesty, (...) for example mental disorder, imprisonment, addiction, (...) unemployment, suicidal attempts, and radical political

behaviour. Finally there are the tribal stigma of race, nation, and religion (...)” (Goffman, 1963, s. 14). Stigmatisering innebærer altså at man, som følge av for eksempel fysiske misdannelser, «brister» i personkarakteren eller rase, nasjonalitet og religion, blir nedvurdert som person. Ifølge Goffman (1963) gjør stigmatisering at vi reduserer mennesker, gjennom at vi ser personen for deres tilsynelatende sosiale identitet, heller enn vedkommendes faktiske sosiale identitet (Goffman, 1963, s. 12).

3.3. Speilingsteori

Stigmabegrepet kan tilbakeføres til symbolsk interaksjonisme. I symbolsk interaksjonisme ser en på interaksjonen mellom individet og samfunnet (Hutchinson & Oltedal, 2012, s. 71). Mennesket forstås som meningssøkende (Hutchinson & Oltedal, 2012, s. 71), og man mener at utvikling og forvaltning av identitet og selvbylde skjer via den sosiale kontakten med andre (Daatland & Solem, 2011, s. 151).

Den amerikanske filosofen George Herbert Mead har vært sentral for symbolsk interaksjonisme (SNL, 2018). I den såkalte speilingsteorien hevder han at subjektivitet skapes i interaksjon med andre, og at selvet dannes gjennom andres respons (Mead & Morris, referert i van der Wel & Løyland, 2006, s. 83). Selvet forstås som en del av personligheten, og består av selverkjennelse og selvbylde (Schiefloe, 2015, s. 292-293). Den er både en aktiv kilde for atferd («Jeg») og et passivt objekt for atferd («Meg»). Mens selvet som en aktiv kilde («Jeg»), kan ta initiativ og respondere på andres handlinger, bruker selvet som et passivt objekt for atferd («Meg») responser fra omgivelsene for å se seg selv. «Meg» blir dermed samfunnet i individet, gjennom at individet bruker ytre verdier, normer, idealer og forventninger til å vurdere seg selv (Schiefloe, 2015, s. 293).

Vi bruker altså omgivelsene som et speil for å se oss selv utenfra. Charles Horton Cooley innførte derfor uttrykket «speilbylde» for å beskrive dette fenomenet (Schiefloe, 2015, s. 293). Hvis man opplever at andre betrakter seg som kjedelig, vil man således kunne speile seg i denne oppfatningen og utvikle et slikt selvbylde. Og omvendt; hvis man opplever at andre betrakter seg som attraktiv, vil man kunne utvikle et selvbylde deretter (Schiefloe, 2015, s. 293). Med speilingsteorien som utgangspunkt, er det derfor naturlig å tenke at stigmatiserte mennesker har en lav selvfølelse, gjennom at de internaliserer de negative beskrivelsene, stereotypene og devalueringene av seg selv og sin sosiale kategori (Crocker, 1999).

På bakgrunn av at sosialhjelpsmottakere er i en marginalisert og stigmatisert situasjon, forventet derfor van der Wel og Løyland (2006, s. 84) større grad av fatalisme, lavere mestringsfølelse, lavere egenverd og mindre fornøydhet med livet i denne gruppen. Mestring, egenverd og arbeidsinvolvering betraktes i teorier om velferdsavhengighet som avgjørende for å frigjøre seg fra sosialhjelpsavhengigheten og komme i arbeid (Lawrence Mead, referert i Dahl, Løyland & van der Wel, 2006, s. 4). Stigmatiseringsprosesser kan altså, gjennom at det genererer lavere selvfølelse, gjøre det mer utfordrende for den enkelte å komme i arbeid. At selvet er både et passivt objekt og aktivt handlende, gjør imidlertid at folk også er i stand til å ta til seg andres oppfatninger og forventninger, for så å tilpasse atferden sin etter dette (Schiefløe, 2015, s. 293).

3.4. Stemplingsteori

Goffman sin tilnærming til avvik og stigma betegnes gjerne som stemplingsteori. I stemplingsteorien mener man at avvik utvikler seg og forsterkes gjennom at folk blir stemplet og stigmatisert som avvikere (Repstad, 2014, s. 58). Avvik forstås altså ikke som «en egenskap ved den handlingen som begås, men en konsekvens av at andre anvender regler og sanksjoner overfor en «lovbryter»» (Becker, referert i Halvorsen, 2006, s. 60). Omgivelsene ser bare den stemplede for hans eller hennes avvikende atferd, mens alle andre egenskaper blir oversett. Som Goffman (1963, s. 12) var inne på, oppstår det et gap mellom tilsynelatende og faktisk sosial identitet, og mennesker reduseres til noe mindre enn det de er. Den stigmatiserte mister dermed sjansen til å stå fram som et individuelt menneske med både positive og negative egenskaper, og dette kan få konsekvenser for både selvforståelsen og den sosiale situasjonen til vedkommende (Repstad, 2014, s. 58). Vedkommende kan for eksempel risikere å bli møtt med mistenksomhet og diskriminering, sosial isolasjon og vansker med å få arbeid (Repstad, 2014, s. 58). Man risikerer så at vedkommende lever opp til forventningene i det som kalles sekundære avvik, og at det således oppstår en avviksspiral (Halvorsen, 2006, s. 60). Med et stemplingsteoretisk utgangspunkt vil altså andres negative holdning til avviket være avgjørende, og det er følgelig ønskelig å unngå sanksjonering av avviket (Halvorsen, 2006, s. 60).

Kapittel 4: Økonomisk sosialhjelp og arbeidslinja

4.1. Økonomisk sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp er hjemlet i sosialtjenesteloven (2009, § 18). Her heter det at «De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad» (sosialtjenesteloven, 2009, § 18). Økonomisk sosialhjelp utgjør det nederste sikkerhetsnettet i velferdsstaten, og målet med denne er å sikre alle et forsvarlig livsopphold (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012). Den er ment som å være midlertidig, og sikter på å gjøre mottakeren selvhjulpen (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012).

4.2. Arbeidslinja

Arbeid for alle er en av hovedmålene for regjeringens økonomiske politikk (Arbeidsdepartementet, 2013, s. 5). Arbeidslinja ble presentert som strategi i *Velferdsmeldingen*, og betyr «at virkemidler og velferdsordninger – enkeltvis og samlet – utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle» (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 89). Grunnlaget for arbeidslinja er at arbeid ansees som viktig for både privat og kollektiv velferd (Arbeidsdepartementet, 2013, s. 46). Arbeid anses som bra for enkeltindividene i kraft av det blant annet er en kilde til inntekt, selvrealisering og sosial inkludering (Arbeidsdepartementet, 2013). Dessuten avhenger velferdsstatens finansiering og bærekraft av at folk jobber og betaler skatt (Bay et al., 2015, s. 12).

I Meld. St. Nr. 46 oppsummeres hovedtrekkene til arbeidslinja i tre punkter: «At det føres en aktiv politikk for høy yrkesdeltakelse», «At arbeidslivet legger forholdene til rette for å hindre utstøting», og «At det skal lønne seg å arbeide» (Arbeidsdepartementet, 2013, s. 9). Sammen skal disse støtte opp under målet om flere i arbeid. Ifølge Halvorsen, Stjernø & Øverbye (2016, s. 46) betyr dette i praksis stramme tildelingsregler, sterk oppfølging og kontroll, og et stønadsnivå så lavt at det ikke blir fristende å leve på disse.

4.2.1. Økonomiske insentiver

«Det skal lønne seg å arbeide og på den måten motvirke at personer av økonomiske grunner blir svært lenge eller varig utenfor arbeidslivet» (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2006, s. 132). Lave sosialhjelpssatser er trolig et uttrykk for denne tankegangen. At

sosialhjelpssatsene er lave, blir ifølge Oppedal (2012, s. 125), tydelig når en sammenligner de veiledende satsene for livsopphold etter sosialtjenesteloven med satsene etter gjeldsordningsloven. Sosialhjelpen er lagt på et nivå såpass høyt at den dekker det nødvendige på kort sikt, men samtidig ikke sånn at den virker demotiverende for å søke arbeid (Oppedal, 2012, s. 125). Et annet eksempel på insentivperspektivet, er kvalifiseringsstønad en får ved å delta i Kvalifiseringsprogrammet. Det er en høyere og mer rettighetspreget ytelse enn sosialhjelp (Øverbye & Stjernø, 2012, s. 20).

4.2.2. Aktive vilkår

Bruk av aktive vilkår har som nevnt vært det mest brukte virkemiddelet i arbeidslinja (Øverbye & Stjernø, 2012, s. 19). Det er sosialtjenestelovens (2009, § 20) som åpner opp for bruk av dette. Aktive vilkår kan settes hvis de kan bidra til å gjøre tjenestemottaker selvforsørget, og kan for eksempel være i form av deltakelse i aktivitet, søke på relevante jobber eller deltakelse i utdannings- og opplæringstiltak (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012). Hvis mottaker er under 30 år *skal* det, med mindre tungtveiende grunner taler imot, stilles aktive vilkår for at mottaker skal få tildelt økonomisk stønad (sosialtjenesteloven, 2009, § 20a). Ved brudd på disse vilkårene, kan stønaden reduseres (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012). Et formål med å stille aktive vilkår er å hjelpe bruker å komme seg ut av den vanskelige livssituasjonen og bli selvforsørget gjennom arbeid (Arbeidsdepartementet, 2013, s. 15).

4.2.3. Kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønad

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) tilbyr oppfølging og arbeidstrening til mennesker med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og som har ingen eller svært begrensede ytelser fra NAV (sosialtjenesteloven, 2009, § 29). Herunder altså mottakere av sosialhjelp. Programmet består av tiltak som skal styrke deltakerens muligheter for å komme i arbeid etter deltakelse, noe som også kan innebære aktiviteter som kan bedre deltakers helse (sosialtjenesteloven, 2009, § 30). Som deltaker i Kvalifiseringsprogrammet har man i tillegg rett til kvalifiseringsstønad (sosialtjenesteloven, 2009, § 35). Her kombineres altså økonomisk trygghet med aktivisering (Markussen & Røed, 2016, s. 181). Hvis man derimot ikke følger opplegget, sanksjoneres man med reduksjon eller frafall av kvalifiseringsstønad (Øverbye & Stjernø, 2012, s. 20).

Kapittel 5: Funn fra litteraturstudien

Vi skal nå se nærmere på funnene som har blitt gjort i litteraturstudien. Det vil først bli presentert noen data som kan si noe om hvem sosialhjelpsmottakerne er som gruppe. Deretter rettes fokus mot hvordan arbeidslinja fungerer i møte med sosialhjelpsmottakere, her med fokus på økonomiske insentiver, aktive vilkår og Kvalifiseringsprogrammet. Så rettes fokuset på hvordan det store fokuset på arbeid og aktivitet kan påvirke sosialhjelpsmottakerens møte med tjenestetilbudet. Avslutningsvis skal vi se på funn som viser at deltakelse i aktiveringstiltakene kan påvirke senere jobbmuligheter.

5.1. Hvem er sosialhjelpsmottakerne?

I 2017 mottok 132 659 mennesker økonomisk sosialhjelp. Nesten to av tre av disse stod utenfor arbeidsmarkedet, mens bare 4,8 prosent hadde heltidsjobb (Tønseth, 2018a). Ifølge Dahl, Løyland og van der Wel (2006, s. 2) er ikke mangelen på arbeid problemet for mange sosialhjelpsmottakere, men heller et symptom på noe annet. Eksempelvis bakenforliggende helseproblemer, atferdsproblemer eller lese- og skrivevansker. I *Funksjonsevnestudien* fant Naper, Løyland og van der Wel (2006) at en høy forekomst av psykiske plager og at en høy andel sosialhjelpsmottakere hadde så dårlig fysisk helse av det gikk utover evnen til å fungere i dagliglivet.

På bakgrunn av at sosialhjelpsmottakere gjerne befinner seg i en marginalisert og stigmatisert situasjon, forventet van der Wel og Løyland (2006, s. 84) å finne større grad av fatalisme, lavere mestringsfølelse, lavere egenverd og mindre fornøydhet med livet blant respondentene i *Funksjonsevnestudien*. Dette fant de. Sosialhjelpsmottakerne hadde en vesentlig lavere mestringsopplevelse enn øvrig normalbefolkning og mange av respondentene rapporterte lav følelse av egenverd. Her skal det likevel nevnes at 69 prosent av respondentene i studien hadde en positiv holdning til seg selv, og at 73 prosent så på seg selv som en verdifull person (Lødemel, van der Wel & Naper, 2006, s. 88).

5.2. Hvordan fungerer arbeidslinja i møte med sosialhjelpsmottakere?

5.2.1. Effekt av insentivtenkningen

Jeg har tidligere nevnt insentivperspektivet, og hvordan det eksisterer en frykt for at sjenerøse ytelser gjør at folk foretrekker å motta ytelser fremfor å arbeide (Bay et al., 2015, s. 29). Når

det gjelder frykten for at sjenerøse ytelser svekker motivasjonen for arbeid, fant Halvorsen (2011) at trygder ikke uten videre leder til lavere arbeidsinvolvering. Tvert imot, fant Esser (2009, s. 20) at arbeidsinvolveringen er høyere i de mer sjenerøse velferdsstatene. Hun konkluderte derfor også med at trygdeytelser ikke gjør folk late, og at sjenerøse velferdsstater ikke underminerer arbeidsmoralen. Det finnes imidlertid også forskning, som konkluderer med det motsatte. I en systematisk oversikt publisert i 2015, konkluderer forfatterne med at «exhaustion of benefits results in a significantly increased incentive for finding work» (Filges, Geerdsen, Knudsen & Jørgensen, 2015, s. 39). Incentivperspektivet signaliserer imidlertid at det er viljen mer enn evnen som er problematisk hos individet. Funnene i *Funksjonsevnestudien* tyder på at en slik tankegang har begrenset verdi overfor langtidsmottakere av sosialhjelp. Tilsvarende fant Bodil Ravneberg (2004) i sitt forskningsprosjekt at manglende arbeidsmotivasjon ikke var problemet blant respondentene i hennes undersøkelse. I dette prosjektet intervjuet Ravneberg 13 deltakere i en forsøksordning med kvalifiseringsstønad og 3 ansatte i sosialtjenesten. Som hun sa selv: «Alle var desperate etter å komme seg ut i arbeid» (Ravneberg, 2004, s. 5).

5.2.2. Effekt av Kvalifiseringsprogrammet (KVP) og aktive vilkår

Når det gjelder forskning på konsekvenser av aktivisering, ble det i 2015 publisert en systematisk oversikt som ser på effekten av å delta på arbeidsmarkedstiltak (engelsk: active labour market programme). Her konkluderes det med at det er en positiv effekt av å delta i arbeidsrettede tiltak, men at denne effekten er liten (Filges, Smedslund & Jørgensen, 2018, s. 653). I studier hvor man har sett på Kvalifiseringsprogrammet, har man også fått et lignende resultat. Lima og Furuberg (2018) konkluderte i sin analyse med at det bare «er et mindretall av de som har deltatt i programmet som kommer i jobb, og at mange fortsetter å motta ulike typer bistand fra NAV også etter at programmet er avsluttet» (2018, s. 3).

5.2.2.1. Kvalifiseringsprogrammet

Funnene til Lima og Furuberg er i tråd med hva Lima og Naper (2013) fant i sin oppfølging av Kvalifiseringsprogrammet. Lima og Naper fulgte deltakere i Kvalifiseringsprogrammet i to år etter deltakelsen, og fant at det to år senere var to ganger flere som mottok helse relaterte ytelser, enn som var i jobb. Bare 10 prosent av deltakerne hadde hatt stabil yrkesdeltakelse gjennom disse årene (Lima & Naper, 2013). Disse funnene gir grunnlag for å stille spørsmål om flere av de arbeidstilknytningene som faktisk oppnås som følge av å delta i tiltak, er

ustabile og midlertidige. Dessuten hevdes det at Kvalifiseringsprogrammet har en tendens til å rekruttere de mer ressurssterke som deltakere (Tønseth, 2018b). Å rekruttere de med størst mulighet for arbeid og utdanning, refereres gjerne til som å «skumme fløten», og kan gi tilsynelatende gode resultater ettersom mange kommer i arbeid (Lødemel & van der Wel, 2006, s. 105). I realiteten kan det imidlertid ha liten effekt, ettersom mange av deltakerne muligens ville klart seg uten tiltaket, og at de som utelates fortsetter på stønad (Lødemel & van der Wel, 2006, s. 105). Dette gir grunnlag for å stille spørsmål om de 10 prosent av deltakerne som fortsatt hadde en stabil yrkesdeltakelse to år etterpå, var så ressurssterke at de likevel hadde kommet seg i jobb uten Kvalifiseringsprogrammet?

5.2.2.2. Aktive vilkår

Espen Steinung Dahl har i en registerstudie undersøkt sosialhjelpsmottakere under 30 år i tiden mellom 2010 og 2015 (Jakobsen, 2019). Her sammenliknet han kommuner som krevde noe av de unge sosialhjelpsmottakerne mot kommuner som ikke gjorde det. Dahl finner at de kommunene som krever noe av sosialhjelpsmottakerne, også har færre sosialhjelpsmottakere. Han finner imidlertid ikke at det er en økt andel som er i jobb i disse kommunene. Tvert imot var det færre som kom i jobb i de kommunene som benyttet seg av arbeidsplikten. Dette kan riktignok i noen grad skyldes at noen av ungdommene har gått tilbake til videregående, men Dahl finner at aktivitetsplikten også gir en økt andel ungdom på uføretrygd (Jakobsen, 2019). Det kan altså virke som at klientene dyttes lengre inn i trygdesystemet. Funnene er i tråd med de Lima og Naper (2013) gjorde i sin undersøkelse av Kvalifiseringsprogrammet. En forklaring på at klientene går over på helserelaterte ytelser, kan ifølge Dahl være at NAV og sosialhjelpsmottaker får tettere kontakt som følge av aktivitetsplikten, og således lettere oppdager underliggende helseproblemer.

5.2.3. Konsekvenser for hjelpetilbudet

Ida Merete Solvang studerte sosialarbeidere i NAV sin bruk av skjønnsutøvelse når de tilbydde aktiveringstjenester til personer langt fra arbeidsmarkedet. Solvang er forsker ved Høgskolen i Oslo og Akershus, og avhandlingen hennes ble publisert i tidsskriftet *European Journal of Social Work* i 2017. I studien ser Solvang på journalene til 16 deltakere i NAV sitt kvalifiseringsprogram, og intervjuer deres sosialarbeidere. Hun finner i sin avhandling at sosialarbeideren lar seg påvirke av institusjonelle og politiske rammeverk når de skal tilby tjenester til klientene. Ifølge Solvang (2017) forsøkte sosialarbeiderne å presse klientene inn i

allerede eksisterende institusjonelle rammer, heller enn å tilby individuelt tilpassede tjenester som passet med klientenes behov. Mens noen sosialarbeidere har mest fokus på den arbeidsløses personlige utfordringer, hadde andre størst fokus på kortsiktige strategier for å få folk i arbeid. Aktivitetsvilkårene som ble stilt samsvarte således ikke alltid med den arbeidsløses behov og forutsetninger (Solvang, 2017).

I Friberg og Elgvin (2014) sin studie av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV, beskriver respondentene en opplevelse av «invadering, mistenkeliggjøring og nedvurdering i kommunikasjonen med NAV, krav om aktiviteter som føles meningsløse og lite relevante, og nederlag i arbeidslivet». Dette resulterte således i at mange følte seg ydmyket i møte med NAV-systemet. Vanlige reaksjoner på ydmykelsen var således tilbaketrekning og apati eller aggresjon og motvilje (Friberg og Elgvin, 2014).

5.2.4. Konsekvenser for mulighetene for arbeid

I en komparativ studie av arbeidsledige ungdom i Norge og Danmark, undersøkte Hyggen (2005) de unges økonomiske situasjon, opplevelse av stigmatisering og arbeidsinvolvering. Med utgangspunkt i arbeidslinja og dens økonomiske insentivtenkning, forventet Hyggen at de med størst økonomiske problemer og sterkest opplevelse av stigmatisering ville være mest motivert for arbeid. Han fant imidlertid at de som i løpet av det siste året hadde rapportert om flest økonomiske problemer, også hadde vesentlig mindre sjanse for å være i arbeid på intervju tidspunktet. Dette gjaldt både norsk og dansk ungdom. Når han så på effekten av stigmatisering, fant han kun signifikant effekt blant de danske respondentene. Her hadde de som var mest enig i påstanden om at «folk flest» mener at arbeidsledighet skyldes den arbeidsledige selv, minst sannsynlighet for å være i arbeid ved intervju tidspunktet. Videre fant han at arbeidsmarkedserfaring hadde effekt på sannsynligheten for å komme i arbeid, og at jo lenger man stod uten arbeid, jo mindre sannsynlighet hadde man for å være i arbeid ved intervju tidspunktet. Han konkluderte derfor med at de med flest økonomiske problemer, og sterkest opplevelse av stigmatisering i forhold til arbeidsledigheten, hadde lavere jobbsjanser (Hyggen, 2005).

Nyere forskning viser at aktivisering også kan ha konsekvenser overfor arbeidsgiver. Hyggen (2017) undersøkte hvilke effekter arbeidstrening har på arbeidsgivere sin vurdering av søkeren. Han fant at deltakelse i arbeidstrening så ut til å kunne etterlate arr på deltakerne, og at dette således påvirket jobbsjansene deres negativt. De observerte effektene var riktignok

små, men ifølge Hyggen (2017) kan slike små marginer være avgjørende for hvorvidt man får en jobb eller ikke.

Kapittel 6: Drøfting

I det følgende skal jeg drøfte hvordan arbeidslinja fungerer i møte med sosialhjelpsmottakere. Jeg vil først drøfte rundt hvordan arbeidslinja kan virke stigmatiserende overfor sosialhjelpsmottakere, og hvordan dette kan være både en positiv og negativ ting. Deretter vil jeg rette fokus på hvordan bruk av økonomiske insentiver og aktive vilkår fungerer i møte med sosialhjelpsmottakere gjennom teori om insentiver og kontrakter, samt stigma, speiling og stempling. Avslutningsvis vil jeg rette fokus på hvordan arbeidslinjen i NAV kan bidra til ytterligere stigmatisering og stempling.

6.1. Stigmatisering av sosialhjelpsmottakere

6.1.1 Arbeidslinja som stigmatiserende

Vi har sett at arbeid betraktes som viktig for både privat og kollektiv velferd, og at målet om «Flere i arbeid» står høyt i det norske samfunnet. Velferdsordningene utformes derfor slik at de skal støtte opp under målet om arbeid til alle, i det som kalles arbeidslinja (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 89). Likevel mottok altså 132 659 mennesker økonomisk sosialhjelp i 2017, hvorpå to av tre av disse stod utenfor arbeidsmarkedet (Tønseth, 2018a). Når det i vår vestlige kultur stilles så sterke krav til å klare seg selv, kan det å være avhengig av andre betraktes som en svakhet (Solstad, 2017, s. 58). Å være sosialhjelpsmottaker kan således medføre stigmatisering, gjennom at man ikke klarer å leve opp til den etablerte normen om selvforsørgelse (Solheim, 1995, s. 37).

Med symbolsk interaksjonisme som utgangspunkt, utvikler og forvalter vi identiteten og selvbildet vårt gjennom den sosiale kontakten med andre. Som en forlengelse av dette hevder man i speilingsteorien at vi bruker ytre verdier, normer, idealer og forventninger til å vurdere oss selv (Schiefløe, 2015, s. 293). Selvet, forstått som selverkjennelse og selvbilde, dannes således gjennom andres respons (Mead & Morris, referert i van der Wel & Løyland, 2005, s. 83). Arbeid og selvhjelpenhet står sterkt i det norske samfunnet. Når vi forvalter identiteten vår gjennom den sosiale kontakten med andre, vil det således kunne være vanskelig for sosialhjelpsmottakere, som bryter med disse normene, å forvalte egen identitet og eget

selvbilde. Slik kan fokuset i arbeidslinja på «Flere i arbeid» og selvhjulpenhet bidra til at sosialhjelpsmottakere, gjennom at de bruker disse normene til å vurdere seg selv, risikerer å få dårligere selvoppfatning. På bakgrunn av dette vil det således være å forvente at sosialhjelpsmottakere har en dårligere selvoppfatning enn andre. Van der Wel og Løyland (2006) fant at dette var tilfellet. I deres studie beskrev sosialhjelpsmottakerne både en vesentlig lavere opplevelse av mestring enn øvrig normalbefolkning, og en lav følelse av egenverd (2006). Gjennom at arbeidslinja bidrar til et sterkere fokus på arbeid og selvforsørgelse, vil det derfor være grunn å påstå at den kan bidra til ytterligere stigmatisering av og dårligere selvoppfatning blant sosialhjelpsmottakere.

6.1.2. Arbeidslinja som strategi mot stigmatisering

Arbeidslinja kan altså bidra til ytterligere stigmatisering og dårligere selvoppfatning blant sosialhjelpsmottakere. På den annen side kan den også få folk ut av en tilværelse som sosialhjelpsmottaker og over i arbeid og selvhjulpenhet, og slik betraktes som en strategi for å unnsnippe stigmatisering og dårligere selvoppfatning. I speilingsteorien snakker man om «Jeg» og «Meg». Mens «Jeg» kan ta initiativ og respondere på andres handlinger, blir «Meg» de verdier, normer, idealer og forventninger samfunnet har til individet (Schiefløe, 2015, s. 293). Dette innebærer riktignok at individet kan speile seg i omgivelsenes forventninger og normer om arbeid og selvforsørgelse, men det kan også gjøre at individet kan ta til seg disse oppfatningene og forventninger, for så å tilpasse atferden sin etter dette (Schiefløe, 2015, s. 293). Gjennom et så sterkt fokus på arbeid og selvforsørgelse, kan altså arbeidslinja stimulere individet til å tilpasse atferden sin etter disse normene, for så å komme i arbeid og ut av en stigmatiserende situasjon. Risikoen for å bli stigmatisert og bragt skam over kan gjøre det avskrekkende å gå på NAV-kontoret (Solheim, 1995, s. 102). At det er knyttet stigma til å motta sosialhjelp vil således kunne være i både arbeidslinja og samfunnets interesse. Gjennom sitt store fokus på arbeid og selvforsørgelse kan altså arbeidslinja gjøre at individet tilpasser seg og kommer i arbeid og gjøre det mindre «attraktivt» å motta sosialhjelp. Slik kan bare det at arbeidslinja er tilstede hjelpe sosialhjelpsmottakere ut av en stigmatiserende situasjon.

6.2. Økonomiske insentiver

Ifølge Goffman (1963, s. 12) kan stigmatisering gjøre at man reduserer mennesker gjennom at man bare ser personen for sin tilsynelatende sosiale identitet og ikke sin faktiske sosiale identitet. Personen mister således muligheten til å stå frem som et menneske med både positive og negative egenskaper (Repstad, 2014, s. 58). «Det skal lønne seg å arbeide og på

den måten motvirke at personer av økonomiske grunner blir svært lenge eller varig utenfor arbeidslivet» fastslo Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006, s. 132). Gjennom at «Det skal lønne seg å arbeide» tar altså arbeidslinja sikte på å stimulere folk til å komme ut av sosialhjelpsmottak og over i en selvhjulpen tilværelse. Fokuset på at folk velger å gå på trygd over lengre perioder av «økonomiske grunner» innebærer en mistenkeliggjøring av og et syn på folk på trygd som rasjonelle, økonomiske individer som foretrekker å snylte fremfor å arbeide. Gjennom økonomiske insentiver skal det tilrettelegges altså her tilrettelegges for at den rasjonelle sosialhjelpsmottakeren skal foretrekke, og dermed også velge arbeid framfor trygd. At sosialhjelpen holdes lav for at det skal lønne seg å arbeide, er ifølge Harsløf og Seim (2013, s. 31) dessuten et uttrykk for at ansvaret for å komme seg ut av fattigdommen ligger hos den enkelte. Insentivperspektivet forutsetter dermed at sosialhjelpsmottakerne faktisk har et valg om å motta trygd eller ikke. Funnene i *Funksjonsevnestudien* tyder imidlertid på dette ikke er tilfellet for mange sosialhjelpsmottakere. Ifølge Dahl, Løyland og van der Wel (2006, s. 2) er det at sosialhjelpsmottakere gjerne står uten arbeid ofte et symptom mer enn en årsak til at folk må gå på sosialhjelp. Mange sosialhjelpsmottakere har for eksempel problemer med psykisk og fysisk helse eller rus (Naper, Løyland & van der Wel, 2006). Dette er problemer som gjerne ikke kan kureres med økonomiske insentiver.

Forskningen er dessuten uenig i hvorvidt økonomiske insentiver faktisk har effekt på folks jobbsjanser i det hele tatt. Filges et al. (2015, s. 22) konkluderer for eksempel i sin systematiske oversikt med at insentivperspektivet kan øke sjansene for sysselsetting. Halvorsen (2011) fant imidlertid at sjenerøse velferdsstater ikke underminerer arbeidsviljen, mens Esser (2009) fant at arbeidsinvolveringen til og med er høyere i de mer sjenerøse velferdsstatene. Kanskje det er slik at viljen og motivasjonen til å komme i jobb ikke er et problem i det hele tatt, og at fokuset på insentiver og disinsentiver således er urelevant? Ravneberg (2004) fant jo for eksempel at arbeidsmotivasjon ikke var problemet blant hennes respondenter. Tvert imot; «Alle var desperate etter å komme seg ut i arbeid» (Ravneberg, 2004, s. 5). På bakgrunn av disse funnene kan det altså se ut til at insentivperspektivet har liten, om ingen, verdi overfor mange sosialhjelpsmottakere. Fokuset på økonomiske insentiver kan således innebære at man reduserer sosialhjelpsmottakerne til viljeløse snyltere, mens dette ikke er tilfellet. Problemet sitter ofte et annet sted, og kan således vanskelig løses gjennom bruk av økonomiske insentiver. Å få redusert stønad, når man faktisk ikke kan jobbe og dermed er ute av stand til å reagere på insentivene, er ifølge Bay, Hagelund og Pedersen (2015, s. 29) alvorlig.

I stempingsteorien hevder Goffman (referert i Repstad, 2014, s. 58) at avvik utvikler seg og forsterkes gjennom at folk blir stemplet og stigmatisert som avvikere. Når samfunnet plasserer skylden til arbeidsløshet hos den enkelte og knytter den til sviktilstander som for eksempel latskap, hevder Underlid (1992, s. 81) at det gjennom stigmatisering og tap av sosial støtte vil kunne medføre en ytterligere psykisk belastning. At arbeidslinja reduser mennesker til rasjonelle snyltere som velger trygd over arbeid, må derfor kunne forstås som stemping av sosialhjelpsmottakere gjennom at det kan generere ytterligere problemer. Fokus på arbeidsinsentiver kan dessuten komme i konflikt med hensyn til fordeling av inntekt og levekår (Kildal, 2012, s. 183). Det er nemlig et spenningsfelt mellom effektivitetshensyn og fordelingshensyn i sosialhjelpen (Bay, Hagelund & Pedersen, 2015, s. 29). Ifølge Kildal (2012, s. 183) rammer insentivtenkningen gjerne de mest hjelpetrengende, ressursvake og sårbare samfunnsborgerne. Å få redusert stønad, når man faktisk ikke kan jobbe og dermed er ute av stand til å reagere på insentivene, er som nevnt alvorlig (Bay, Hagelund & Pedersen, 2015, s. 29). Liten inntekt kan ha en rekke konsekvenser, herunder blant annet skam, sosial devaluering og utrygghet (Underlid, 2005). Det eneste man således risikerer å få ut av insentivperspektivet, er ytterligere mistenkeliggjøring og stigmatisering av sosialhjelpsmottakeren, samt ytterligere økonomiske bekymringer som følge av de lave sosialhjelpssatsene.

Hyggen (2005) fant i sin undersøkelse av danske og norske arbeidsledige ungdom, at de med størst økonomisk problemer og mest opplevelse av stigmatisering hadde mindre sannsynlighet for å være i jobb senere. På bakgrunn av dette stiller jeg spørsmål om insentivtenkningen faktisk fungerer for å få sosialhjelpsmottakere i jobb, eller om den tvert imot genererer flere problemer som således gjør det vanskeligere å skulle tre inn i arbeidslivet igjen.

Funksjonsevnestudien viser at de mest hjelpetrengende, ressursvake og sårbare menneskene gjerne ikke er en gruppe som bare trenger økonomisk motivasjon for å komme i arbeid, men at det ofte er omfattende og sammensatte problemer som hindrer de i å komme i arbeid (van der Wel et al., 2006). De eneste effektene man således risikerer å få, er ytterligere fattigdom, moralisering og stigmatisering blant allerede økonomisk svakstilte og stigmatiserte mennesker. Jeg tolker derfor disse funnene som at man gjennom økonomiske insentiver kan risikere å bare straffe og mistenkeliggjøre de mest vanskeligstilte sosialhjelpsmottakerne, uten at det nødvendigvis har noen effekt på mulighetene for å komme i jobb. Tvert imot kan det

ifølge Hyggen (2005) minske jobbsjansene, noe som er et paradoks når arbeidslinja ønsker å få folk i arbeid.

På bakgrunn av funnene jeg har presentert kan altså arbeidslinjas fokus på økonomiske insentiver bidra til ytterligere stigmatisering av sosialhjelpsmottakere, og således gjøre det vanskeligere for folk å komme i arbeid. Med et stemplingsteoretisk utgangspunkt er det ønskelig å unngå sanksjonering av avviket (Halvorsen, 2006). Jeg stiller således spørsmål om fokus på økonomiske insentiver kan være en form for sanksjonering av individet, og derfor noe som med utgangspunkt i stemplingsteorien vil være ønskelig å unngå. Undervurderer arbeidslinja betydningen av økonomisk trygghet?

6.3. Aktive vilkår og Kvalifiseringsprogrammet (KVP)

6.3.1. Kontrakttenkningen

Målet med å stille aktive vilkår er å hjelpe bruker å komme seg ut av den vanskelige livssituasjonen og bli selvforsørget gjennom arbeid (Arbeidsdepartementet, 2013, s. 15). Det hevdes at man på denne måten kan være mer sikker på at det bare er de «virkelig trengende» som søker, og at det således blir mindre stigmatiserende for de som faktisk må gå på sosialhjelp (Besley & Coate referert i Yaniv, 1997, s. 449). De som «snylter» blir skilt fra de som «faktisk trenger» å gå på sosialhjelp. Videre antas det at verdigheten til klientene kan øke gjennom at rettighetene er betinget av plikter (Kildal, 2013, s. 93). Gjennom kontraktbaserte rettigheter får klientene dermed mulighet til å gjøre seg «fortjent» til ytelsen. Å yte noe for hjelpe man får, kan styrke den enkeltes selvfølelse og opplevelse av egenverd i forhold til fellesskapet (Kjellevold, s. 116). Slik kan altså aktive vilkår både virke som et insentiv til å jobbe og gjøre det mindre stigmatiserende og mer legitimt for de som «faktisk» er avhengig av økonomisk sosialhjelp.

Tanken med aktivisering og kontrakter er at klienten skal komme ut av en passiv tilværelse til fordel for aktiv yrkesdeltakelse (Kildal & Nilssen, 2011, s. 218). I tråd med speilingsteorien, tenker en altså at individet, gjennom å ta til seg forventningene fra omgivelsene, skal endre atferden. Forventningen om at klientene skal ta ansvar og nyttiggjøre seg av økonomiske insentiver og aktive vilkår kan være et uttrykk for et positivt syn på klientene og evnen deres til å ta ansvar for seg selv. Dette innebærer en tro på at den enkelte innehar ressurser til å kunne jobbe med seg selv for å skape seg et bedre liv (Ravneberg, 2004, s. 9). Aktive vilkår kan altså også fungere som positive forventninger til sosialhjelpsmottakeren. Med

utgangspunkt i speilingsteorien vil dette således kunne bidra til både selverkjennelse og et bedre selvbylde. Slik kan altså aktive vilkår, gjennom resiprositet og positive forventninger til individet, legitimere sosialhjelpen og bidra til en bedre selvoppfatning blant klientene.

6.3.2. Paternalisme

Videre kan det argumenteres for at bruken av vilkår kan medvirke til at vedkommende kommer ut av en passiv tilværelse, og dermed også får «et bedre liv» (Kjellebold, 1995, s. 116). Kjellebold (1995, s. 17) er imidlertid kritisk til at klientene skal tvinges til noe som er til det «beste for seg selv», og mener aktive vilkår gjør at sosialhjelpen får et paternalistisk og moralistisk preg. Lawrence Mead (1998) på sin side hevder derimot at fattige folk ikke er i stand til å hjelpe seg selv og å nå egne mål, og at paternalisme derfor er nødvendig for å bekjempe fattigdom. Med et speilingsteoretisk utgangspunkt kan man, uavhengig av hvorvidt paternalisme er nødvendig eller ikke, argumentere for at et slikt nedvurderende syn på sosialhjelpsmottakere vil kunne påvirke selvoppfatningen deres negativt. Er ikke dessuten paternalisme i strid med sosialhjelpen og vilkårssettingen sine mål om å gjøre klienten selvhjulp og selvforsørget? Det er i så fall et paradoks.

6.3.3. Ansvarliggjøring

Som tidligere nevnt kan begreper som selvhjulp og selvforsørget signalisere en tro på at sosialhjelpsmottakerne besitter ressurser til å ta ansvar for og forvalte eget liv (Ravneberg, 2004). Kvalifiseringsprogrammet kan også være et slikt begrep, gjennom at det signaliserer at det er individet som må kvalifiseres og endres. Gjennom å rette kravene mot den enkelte på denne måten, kan det imidlertid også tenkes at klienten kan oppleve ytterligere stigmatisering. Når kravene rettes mot den enkelte, blir det jo også den enkelte som har skylden hvis han eller hun ikke klarer å nyttiggjøre seg av velferdsordningene? Espen Steinung Dahl fant i sin undersøkelse at aktivitetsplikten gjør at færre unge kommer i jobb og at en økt andel går over på uføretrygd (Jakobsen, 2019). Tilsvarende fant Lima og Naper (2013) at bare 10 prosent av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet hadde hatt en stabil yrkestilknytning gjennom de to første årene etter deltakelse, mens to ganger flere mottok helse relaterte ytelser. Når klientene således ikke klarer å nyttiggjøre seg av de aktive vilkårene og Kvalifiseringsprogrammet (KVP), slik Dahl (Jakobsen, 2019) og Lima og Furuberg (2014) fant at mange ikke gjorde, er det således naturlig i fra et speilingsteoretisk utgangspunkt å påstå at selvoppfatningen deres påvirkes negativt. Slik kan altså aktive vilkår bidra til ytterligere stigmatisering og dårligere selvoppfatning blant sosialhjelpsmottakere.

6.3.4. Redusering

Ifølge Goffman (1963, s. 12) innebærer stigmatisering å redusere mennesker. Vi har sett at aktive vilkår kan komme til uttrykk som paternalistiske og moralistiske holdninger til klienten, og at han eller hun således risikerer å speile seg i disse. Vi har tidligere sett at det at mange sosialhjelpsmottakere står uten arbeid ofte kan være et symptom mer enn en årsak til at man går på sosialhjelp (Dahl, Løyland & van der Wel, 2006, s. 2), og at vilje og motivasjon gjerne ikke utgjør hovedproblemet (Ravneberg, 2004, s. 5). Dette gjenspeiles også i forskning som ser på resultatene til bruk av aktive vilkår og Kvalifiseringsprogrammet. Mens Dahl fant at aktivitetsplikten kan gjøre at færre kommer i jobb og flere kommer på uføretrygd (Jakobsen, 2019), fant Lima og Naper (2013) at to ganger flere mottok helserelaterte ytelser enn å være i arbeid. Disse funnene gjør det tydelig at mange sosialhjelpsmottakere har helseproblemer. Dahl forklarte noe av resultatene i sin studie med at aktivitetsplikten kunne gjøre at sosialhjelpsmottakeren og NAV fikk tettere kontakt, og at man således lettere oppdaget underliggende helseproblemer (Jakobsen, 2019). Det er altså først når klientene blir utsatt for aktiveringspolitikken at det blir tydelig at det ikke er realistisk med arbeid med det første. Det kan altså tyde på at man gjennom fokus på insentiver og plikter, overser andre aspekter som eksempelvis helseproblemer. Jeg stiller derfor spørsmål om man gjennom å ha fokus på plikter og insentiver, reduserer sosialhjelpsmottakere til viljeløse mennesker som ikke vet sitt eget beste? Funnene i Ravneberg (2004, s. 5) sin studie finner jo noe helt annet.

6.4. Stempling i møte med hjelpeapparatet

I stemplingsteorien mener man som nevnt at avvik utvikler seg og forsterkes gjennom at folk blir stemplet og stigmatisert som avvikere (Repstad, 2014, s. 58). Hyggen (2017) fant i sin studie av arbeidstrening, at deltakerne kunne oppleve å bli stigmatisert i etterkant som følge av deltakelse i arbeidstrening og at dette videre kunne påvirke jobbsjansene deres negativt. Det er et paradoks at tiltak som skal bidra til å få folk i arbeid, tvert imot skaper flere barrierer for overgang til arbeid.

Solheim (1995, s. 37) hevder at hjelpeapparatet kan bidra til å både forsterke og redusere stemplingsprosesser. Å være sosialklient er i seg et primæravvik. Gjennom negative tilbakemeldinger på sin sosialklientstatus, risikerer imidlertid vedkommende således å internalisere dette og leve opp til forventningene i sekundære avvik (Solheim, 1995, s. 37). Friberg og Elgvin (2014) fant for eksempel i sine studier av møtet mellom somaliske

innvandrere og NAV at klientene opplevde «invadering, mistenkeliggjøring og nedvurdering i kommunikasjonen med NAV, krav om aktiviteter som føles meningsløse og lite relevante, og nederlag i arbeidslivet». Klientene i deres studie opplevde altså ydmykelse i møtet med NAV. Vanlige reaksjoner på denne opplevelsen var tilbaketrekning og apati eller aggresjon og motvilje. Ydmykelsen i møte med hjelpeapparatet resulterte altså i at klientene etter hvert levde opp til denne mistenkeliggjøringen og nedvurderingen. Hyggen (2005) fant i sin studie av arbeidsledige ungdom i Danmark og Norge, at økonomiske problemer og opplevelser av stigmatisering kunne påvirke jobbsjansene negativt. Stigmatisering og økonomiske problemer som følge av å være arbeidsledig, gjorde altså at avviket utviklet og forsterket seg slik at det etter hvert ble enda vanskeligere å komme i jobb. At arbeidslinja sine tiltak nettopp kan virke stigmatiserende og medføre ytterligere økonomiske problemer er således et paradoks.

Solvang (2017) fant i sine studier at sosialarbeidere i NAV lot seg påvirke av institusjonelle og politiske rammeverk når de skulle hjelpe personer langt fra arbeidsmarkedet. Ifølge Solvang (2017) forsøkte sosialarbeiderne å presse klientene inn i disse institusjonelle rammene, framfor å tilby individuelt tilpassede tjenester som var i tråd med klientenes behov og forutsetninger. Mens noen hadde mest fokus på kortsiktige strategier for å få klientene i arbeid, fokuserte andre sosialarbeidere mest på å få klientenes personlige utfordringer. Med dette som bakteppe konkluderte hun med at aktivitetsvilkårene som ble stilt derfor ikke alltid samsvarte med klientenes behov og forutsetninger (Solvang, 2017). Jeg tolker disse funnene som at arbeidslinja kan legge et så stort fokus på stimulering, motivering og resiprositet at både arbeidslinja selv og hjelpeapparatet overser andre aspekter som for eksempel problemer med helse og rus. Ifølge Lødemel og van der Wel (2006, s. 110) kan det å ikke ha et solid kunnskapsgrunnlag gjøre at tiltak risikerer å påføre klienten ytterligere nederlag og bygger ned psykologiske ressurser heller enn å styrke dem. Psykologiske ressurser som oppfatning av mestring og egenverd kan være viktige for at den enkelte skal kunne frigjøre seg fra «velferdsavhengigheten» og komme i arbeid (Lawrence Mead, referert i Dahl, Løyland & van der Wel, 2006, s. 4). Arbeidslinja kan altså medføre et så stort fokus på arbeid og aktivitet at en risikerer å generere stemplingsprosesser og slik gjøre overgangen til arbeid vanskeligere. Kontraktstenkingen kan som nevnt være et uttrykk for at målet om å endre folks atferd i retning selvhjelpenhet, får større prioritet enn målet om å beskytte borgerne (Kildal & Nilssen, 2011, s. 220). At arbeidslinja har så stor påvirkning på hjelpetilbudet at sosialarbeiderne i Solvang (2017) sitt studie lot hensyn til effektivitet komme over hensyn til klientene, kan være på bekostning av et godt sosialfaglig arbeid.

Kapittel 7: Avslutning og veien videre

Arbeidslinja realiseres gjennom at virkemidlene og velferdsordningene utformes på en måte som støtter opp under målet om flere i arbeid (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 89). For sosialhjelpsmottakere betyr dette fokus på økonomiske insentiver, aktive vilkår og Kvalifiseringsprogrammet (KVP). Gjennom insentiver og kontrakter skal klientene stimuleres og ansvarliggjøres på en måte som støtter overgang til i arbeid og selvforsørgelse. Dette forutsetter at sosialhjelpsmottakere faktisk har et valg. Gjennom forskning har vi imidlertid sett at mange sosialhjelpsmottakere ikke nødvendigvis går på sosialhjelp av fri vilje, og at det at mange i denne gruppen står utenfor arbeidslivet gjerne skyldes andre aspekter enn latskap og lite motivasjon. Aspekter som vanskelig kan kureres av økonomiske insentiver og en gjensidighetsnorm. Tvert imot har vi sett at slike virkemidler kan genererer ytterligere stigmatisering og virke stemplende, og slik skape større barrierer for overgang til jobb. Velferdsordningene som skal støtte oppunder målet om «Flere i arbeid», kan altså i slike tilfeller virke på bekostning av nettopp målet om å få flere i arbeid.

7.1. Veien videre

Som student har jeg lært at sosionomer skal ha solidaritet med og arbeide for bedre levekår til utsatte grupper i samfunnet, jamfør FO sitt yrkesetiske grunnlagsdokument (2015, s. 6). Med erfaringene jeg har gjort meg i løpet av studietiden og i praksis i bakhodet, er det naturlig at jeg mener det er både usolidarisk og urettferdig å straffe og mistenkeliggjøre mennesker som allerede har det vanskelig. På den annen side ser jeg også at arbeidslinja faktisk kan få flere folk i aktivitet og arbeid, og at dette kan være verdifullt for både klientene og velferdsstaten. Dessuten ser jeg at arbeidslinja kan være nødvendig for at vi i det hele tatt skal ha en velferdsstat, og er derfor i utgangspunktet positiv til «Flere i arbeid»-tankegangen. Problemet kommer først når fokuset på å få flere i arbeid går på bekostning av både økonomiske og sosiale rettigheter, verdighet og et individuelt tilpasset tjenestetilbud. Jeg tror klientene jeg møtte på Folk i arbeid (FIA) i praksisperioden min hos NAV hadde kommet raskere i arbeid med et tjenestetilbud som prioriterte økonomiske og sosiale rettigheter, verdighet og et individuelt tilpasset tjenestetilbud, mer enn økonomiske insentiver, vilkår, kontrakter og sanksjoner.

Med symbolsk interaksjonisme som utgangspunkt, utvikler og forvalter vi altså identiteten vår gjennom den sosiale kontakten med andre (Daatland & Solem, 2011, s. 151). Det store fokuset på «Flere i arbeid» og selvforsørgelse kan derfor gjøre det vanskeligere for sosialhjelpsmottakere, som bryter med disse idealene, å forvalte egen identitet og eget selvbilde. Når arbeid blir en så viktig verdi i samfunnet, blir ikke således de som står utenfor arbeidslivet verdiløse? Kanskje velferdsstaten burde ha et større mål enn arbeid? Det har for eksempel blitt stilt spørsmål om ikke målsettingen heller burde være medborgerskap i bredere forstand (Øverbye & Stjernø, 2012, s. 25). Slik unngår vi at verdien vår måles i arbeidskraft, men heller er noe vi alle har i kraft av at vi er mennesker.

Kapittel 8: Litteraturliste

- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2012). *Sosialtjenesteloven*. (Hovednr. 35). Hentet fra <https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/hovednr.35-lov-om-sosiale-tjenester-i-nav>
- Arbeidsdepartementet. (2013). Flere i arbeid (Meld. St. 46 (2012-2013)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-46-20122013/id733259/sec1>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2006). Arbeid, velferd og inkludering (St.meld. nr. 9 (2006-2007)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-9-2006-2007-/id432894/sec1>
- Bay, A., Hagelund, A., & Hatland, A. (2015). *For mange på trygd?: Velferdspolitiske spenninger*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Crocker, J. (1999). Social Stigma and Self-Esteem: Situational Construction of Self-Worth. *Journal of Experimental Social Psychology*, 35(1), 89-107. <https://doi.org/10.1006/jesp.1998.1369>
- Daatland, S., & Solem, P. (2011). *Aldring og samfunn: Innføring i sosialgerontologi* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Dahl, E., Løyland, B. & van der Wel, K. (2006). Innledning. I van der Wel (Red.), *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp* (s. 1-14). Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Dalland, O. (2017). *Metode og oppgaveskriving* (6. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Endringslov til folketrygdloven. (2018). Lov om endring i folketrygdloven (LOV-2018-06-22-55). Hentet fra <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-55>
- Esser, I. (2005). *Why Work?: Comparative Studies on Welfare Regimes and Individuals' Work Orientations* (Avhandling, Swedish Institute for Social Research). Hentet fra <http://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:195357/FULLTEXT01.pdf>

- Fellesorganisasjonen (FO). (2015). *Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere*. Hentet fra <https://www.fo.no/getfile.php/1311735-1548957631/Dokumenter/Din%20profesjon/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf>
- Filges, T., Geerdsen, L., Knudsen, A., & Jørgensen, A. (2015). Unemployment Benefit Exhaustion: Incentive Effects on Job-Finding Rates. *Research on Social Work Practice*, 25(1), 21-43. <https://doi-org.galanga.hvl.no/10.1177/1049731514529830>
- Filges, T., Smedslund, G., & Jørgensen, A. (2018). Active Labour Market Programme Participation for Unemployment Insurance Recipients: A Systematic Review. *Research on Social Work Practice*, 28(6), 653-681. <https://doi-org.galanga.hvl.no/10.1177/1049731516630385>
- Finansdepartementet. (2019). *Muligheter for alle: Fordeling og sosial bærekraft* (Meld. St. 13 (2018-2019)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/>
- Friberg, J. H. & Elgvin, O. (2014). *Når aktivering blir ydmykelse: En studie av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV* (Fafø-rapport 2014:43). Hentet fra http://evaluering.nb.no/eval-utlevering/innhold/URN:NBN:no-nb_overfordokument_7759_Eval_0/pdf
- George Herbert Mead (2018). I *Store norske leksikon*. Hentet 22. mai 2019 fra https://snl.no/George_Herbert_Mead
- Goffman, E. (1963). *Stigma: Notes on the management of spoiled identity*. London: Penguin Psychology.
- Hagelund, A., Øverbye, E., Hatland, A. & Terum, L. (2016). Sanksjoner – arbeidslinjas nattsida? *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 19(01), 24-43. [10.18261/issn.2464-3076-2016-01-02](https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-01-02)
- Halvorsen, K. (2006). *Sosiale problemer: En sosiologisk innføring*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Halvorsen, K. (2011). Undermineres arbeidsviljen av velferdsstaten? *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 14, 220-234. Hentet fra <https://oda.hioa.no/en/item/undermineres-arbeidsviljen-av-velferdsstaten>
- Halvorsen, K., Stjernø, S. & Øverbye, E. (2016). *Innføring i helse- og sosialpolitikk* (6. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Harsløf, I., & Seim, S. (2013). Fattigdom i en norsk velferdskontekst. I Harsløf, I. & Seim, S. (Red.), *Fattigdommens dynamikk: Perspektiver på marginalisering i det norske samfunnet* (s. 13-33). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hutchinson, G., & Oltedal, S. (2012). *Modeller i sosialt arbeid* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hyggen, C. (2005). Arbeidsledighet blant ungdom; et spørsmål om holdninger til lønnsarbeidet? *Tidsskrift for Ungdomsforskning*, 5, 47-63. Hentet fra <https://journals.hioa.no/index.php/ungdomsforskning/article/view/1120>
- Hyggen, C. (2017). Etterlater arbeidstrening arr hos unge ledige? Et vignett-eksperiment av arbeidsgiveres beslutninger ved ansettelse av unge i Norge. *Søkelys På Arbeidslivet*, 34 (04/2017), 236-251. [10.18261/issn.1504-7989-2017-04-01](https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2017-04-01)
- Jakobsen, S. E. (2019, 13. april). Flere unge blir uføretrygdet når NAV stiller krav. *Forskning.no*. Hentet fra <https://forskning.no/arbeid/flere-unge-blir-uforetrygdet-nar-nav-stiller-krav/1326272>
- Kildal, N. & Nilssen, E. (2011). Social Contracts and Norwegian Activation Policies. I Betzelt, S. & Bothfeld, S. (Red), *Activation and Labour Market Reforms in Europe: Challenges to Social Citizenship* (s. 218-239). Palgrave Macmillan: Houndmills.

- Kildal, N. (2012). Fra arbeidsetos til insentiver og velferdskontrakter. I Stjernø, S. & Øverbye, E. (Red.), *Arbeidslinja: Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten* (s. 177-187). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kildal, Nanna, K. (2013). Den norske velferdsstaten: Fra sosiale til kontraktbaserte rettigheter. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 16(2), 87-95. Hentet fra <http://hdl.handle.net/1956/17403>
- Kjellehold, A. (1995). *Sosialhjelp På Vilkår: Om Bruk Av Vilkår Og Avtaler Ved Tildeling Av Sosiale Ytelser* (Doktoravhandling, Universitetet i Bergen). Hentet fra https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2008030400021?page=2
- Lima, I. A. & Naper, S. O. (2013). Kommer deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet i jobb? *Arbeid og velferd*, 43-59. Hentet fra <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/Arbeid+og+velferd/Arbeid+og+velferd/kommer-deltakerne-i-kvalifiseringsprogrammet-i-jobb>
- Lima, I. A. & Furuberg, J. (2018). Hvem starter i Kvalifiseringsprogrammet og kommer de i arbeid? *Arbeid og velferd*, 3-23. Hentet fra <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/Arbeid+og+velferd/Arbeid+og+velferd/hvem-starter-i-kvalifiseringsprogrammet-og-kommer-de-i-arbeid>
- Lødemel, I. & van der Wel, K. (2006). Oppsummering, diskusjon og konklusjon. I K. van der Wel (Red.), *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp* (s. 65-82). Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Lødemel, I., van der Wel, K. & Naper, S. O. (2006). Kontakt med sosialkontoret. I K. van der Wel (Red.), *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp* (s. 65-82). Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Markussen, S., & Røed, K. (2016). Leaving poverty behind? The effects of generous income support paired with activation. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8, 180-211. Hentet fra https://www.jstor-org.galanga.hvl.no/stable/24739174?seq=1#metadata_info_tab_contents

- Mead, L. (1998). Telling the poor what to do. *Public Interest*, 97-112. Hentet fra <https://search-proquest-com.galanga.hvl.no/docview/222102450?accountid=15685>
- Mead, L. (2012). The Poverty of Poverty Research. *Academic Questions*, 25(4), 539-545. <https://doi-org.galanga.hvl.no/10.1007/s12129-012-9322-7>
- Naper, S. O., Løyland, B. & van der Wel, K. (2006). Helse. I K. van der Wel (Red.), *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp* (s. 25-46). Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Oppedal, M. (2012). Barna og arbeidslinja. I Stjernø, S. & Øverbye, E. (Red.), *Arbeidslinja: Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten* (s. 123-134). Oslo: Universitetsforlaget.
- Ravneberg, Bodil (2004). *Økonomiske incentiv i arbeidslinjen, virker det? Evaluering av forsøksordning med kvalifiseringsstønad i «Prosjekt Amalie» i Åsane* (Notat 11 – 2004). Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Repstad, P. (2014). Sosiologiske perspektivet for helse- og sosialarbeidere (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Rygh, G. (2018). Viser Hyggen hvorfor arbeidstrening påvirker jobbsøking negativt? *Søkelys På Arbeidslivet*, 35(01-02), 127-131. [10.18261/issn.1504-7989-2018-01-02-08](https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2018-01-02-08)
- Schiefloe, P. M. (2015). Mennesker og samfunn: Innføring i sosiologisk forståelse (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Solheim, L. (1995). *Sosialhjelp og sjølvrespekt* (Vol. Nr. 20/1995). Lillehammer: Østlandsforskning.
- Solstad, A. (2017). *Pengene og livet: økonomisk rådgivning i sosialt arbeid* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Solvang, I. (2017). Sosialarbeideres skjønnsutøvelse: Tilnærminger til individuell tilpassing av aktiveringstjenester for arbeidsmarginale personer. *European Journal of Social Work*, 20(4), 536-547. <https://doi.org/10.1080/13691457.2016.1188777>

Sosial- og helsedepartementet. (1995). Velferdsmeldingen (St. Meld. Nr. 35 (1994-1995)).

Hentet fra <https://www.stortinget.no/>

Sosialtjenesteloven. (2009). Lov om sosiale tjenester i arbeid- og velferdsforvaltningen

(LOV-2009-12-18-131). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>

Støren, I. (2013). *Bare søk! Praktisk veiledning i å skrive litteraturstudier*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Terum, L. I. & Hatland, A. (2014). Sysselsetting og trygd under arbeidslinja. *Søkelys på arbeidslivet*, 31, 3-22. Hentet fra https://www-idunn-no.galanga.hvl.no/spa/2014/01-02/sysselsetting_og_trygd_under_arbeidslinja

Tønseth, H. (2018a, 5. juli). 1 av 20 med sosialhjelp har heltidsjobb. Hentet fra

<https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/1-av-20-med-sosialhjelp-har-heltidsjobb>

Tønseth, H. (2018b, 29. august). Færre avbryter Kvalifiseringsprogrammet – flere i jobb etterpå. Hentet fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/faerre-avbryter-kvalifiseringsprogrammet-flere-i-jobb-etterpa>

Underlid, K. (1992). *Arbeidslaus*. Oslo: Samlaget.

Underlid, K. (2005). *Fattigdommens psykologi: Oppleving av fattigdom i det moderne Norge*. Oslo: Samlaget.

Van der Wel, K., Dahl, E., Lødemel, I., Løyland, B., Naper, S. O. & Slagsvold, M. (2006). *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. Oslo: Høgskolen i Oslo.

Van der Wel, K. & Løyland, B. (2006). Selvoppfatning, mestring og egenverd. I K. van der Wel (Red.), *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp* (s. 83-92). Oslo: Høgskolen i Oslo.

Yaniv, G. (1997). Welfare fraud and welfare stigma. *Journal of Economic Psychology*, 18(4), 435-451. [https://doi.org/10.1016/S0167-4870\(97\)00016-0](https://doi.org/10.1016/S0167-4870(97)00016-0)

Øverbye, E. & Stjernø, S. (2012). Arbeidsmotivasjon, arbeidslinje og velferdsstat. I Stjernø, S. & Øverbye, E. (Red.), *Arbeidslinja: Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten* (s. 15-27). Universitetsforlaget: Oslo.