

Rahel Haile Abraha

# Brukermedvirkning i arbeid med unge voksne i NAV

User participation in working with young adults in NAV

Bacheloroppgave i Sosialt arbeid

Mai 2021



Rahel Haile Abraha

# **Brukermedvirkning i arbeid med unge voksne i NAV**

User participation in working with young adults in NAV

Bacheloroppgave i Sosialt arbeid  
Mai 2021

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap  
Institutt for sosialt arbeid



Kunnskap for en bedre verden



## **Sammendrag**

Unge voksne som ikke er i utdanning, arbeid eller opplæring blir sett med økende uro i Europa og representerer en økende sosial utfordring. Unge voksne under 30 år er også en prioritert målgruppe i NAV. Mange av de unge voksne som får oppfølging fra NAV preges av alvorlige og sammensatte problemer, psykiske vansker samt rusavhengighet. I arbeid med disse skal NAV-veiledere stille vilkår om aktivitet for å ivareta etatens mål om å få flest mulig ut i arbeid. For å finne gode og treffsikre aktiviteter skal NAV-veiledere vektlegge størst mulig grad på brukermedvirkning. Forskning tyder på at en tett og individuell oppfølging er et viktig suksesskriterium for å lykkes i arbeid med unge voksne. Unge voksne som ikke kommer seg ut i arbeidslivet eller opplæring, kan risikere å havne langvarig utenfor resten av samfunnet. I denne oppgaven har jeg drøftet hvilke muligheter og begrensninger en NAV-veileder kan møte med å fremme brukermedvirkning i arbeid med unge voksne. Oppgaven er belyst ved å fokusere på NAV-veilederes perspektiv. Metoden som er benyttet for å drøfte problemstillingen i denne teoretiske oppgaven er basert på et systematisk litteratursøk. Hovedfunnene i oppgaven viser at det som kan muliggjøre utøvelsen av brukermedvirkning til NAV-veiledere er, blant annet samarbeidsrelasjon, tid og tilgjengelighet. Det anses også å være viktig å ha et system der brukermedvirkning blir målt og dokumentert i praksis, som en del av NAV-veilederes arbeidsoppgave. Begrensningene for å fremme brukermedvirkning er også drøftet. Blant annet viser hovedfunnene i oppgaven at store saksmengder, fokus på dokumentasjonsarbeid, mål og resultatstyring samt mange antall brukere per en NAV-veileder kan resultere i tidspress, som igjen kan medføre til at brukermedvirkning nedprioriteres.

## **Abstract**

Young adults who are not attending education, working or engaged in training activities are concerning and represent an increasing social challenge in Europe. Young adults under the age of 30 years are also a target priority group for the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV). Many young adults who receive follow-up from NAV are characterized by serious and complex issues, mental health problems and drug addictions. In working with these, NAV-supervisors must set certain conditions for activity to achieve the agency's main goal of getting as many people as possible into work. To find suitable activities, NAV-supervisors must emphasize, to the greatest extent possible, on user participation. Research indicates that close and individual follow-up is crucial to succeed with young adults. Young adults who do not get into work life or education may risk ending up isolated from the rest of the society for a prolonged time. In this thesis, I have discussed which possibilities and limitations a NAV-supervisor may encounter in promoting user participation for work with young adults. This issue is illustrated by focusing from NAV-supervisors' perspective. The method used in this theoretical thesis is based on a systematic literature search. The main findings of the thesis show that aspects that enable user participation exercise by NAV-supervisors include collaborative relationships, time and availability. It is also considered vital to have a system where user participation is measured and documented in practice as part of daily task of NAV-supervisors. Limitations for promoting user participation have also been discussed. Among other things, the main findings in the thesis show that huge caseload, focus on documentation work, goals and results management as well as the large number of users per one NAV-supervisor can result in time pressure, which in turn can lead to user participation being downgraded.

## **Forord**

De siste årene har jeg vært nysgjerrig på begrepet brukermedvirkning og hvordan den implementeres i praksis. Derfor har det vært nyttig å få sette meg grundig inn i den gjennom denne bacheloroppgaven, som har vært svært lærerikt og spennende.

Takk til min veileder, Nina Skjefstad, som har gitt meg en god og strukturert veiledning. Takk for at du har vært engasjert i oppgaven, og kommet med gode tips og tilbakemeldinger. Du har alltid vært fleksibel og støttet meg med gode hjelp når jeg har hatt behov for det.

Jeg ønsker å rette et stort takk til mannen min, Samson, som har støttet og holdt motivasjonen min oppe gjennom hele prosessen. Du har en utrolig evne til å støtte og berolige, men også utfordre meg. Jeg setter veldig stor pris på at du har vært engasjert i oppgaven og korrekturlest den nøye flere ganger. Du har vært forståelsesfull og passet på barna i nesten fulltid slik at jeg får god tid for oppgaven. Takk for dine gode ord og klemmer når jeg trengte det. Støtten din er uvurderlig! Jeg vil også rette et stort takk til mine døtre, Amelia og Alicia, som tolerert at jeg låste meg inn på kontoret i timevis. Hver gang jeg tok skrivepauser har dere minnet meg om at det er mer i livet enn en bachelorskriving. Dere er mitt alt!

Et ekstra stort takk til min svigermor, Martha, som var til uvurderlig hjelp i min studieperiode. Takk for at du stilte opp til å bo med oss og passet på et nyfødt baby (Alicia) for ett år, slik at jeg kan slutføre utdanningen uten å måtte ta mammapermisjon. Din tilstedeværelse har bidratt til at det har vært problemfritt å få låst inn meg på kontoret så mye jeg i perioder har trengt.

Et stort takk til min mamma, Sara, som alltid har vært der for meg og gitt meg uvurderlig støtte og styrke til å slutføre min bachelorgrad. Jeg vil også takke min pappa, Haile, for gode råd og inspirasjon om studielivet. Jeg vil også takke min søster, Kokob, for all oppmuntring, hjelp og gledelige samtaler. Til sist vil jeg takke besteforeldrene mine, Emuna & Kibrom Beraki, som har gjennom hele livet mitt støttet og lært meg viktigheten av utdanning.

Trondheim, Mai 2021

Rahel Haile Abraha

ተመስገን!

## **Innholdsfortegnelse**

<b>Sammendrag</b> .....	<b>i</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>ii</b>
<b>Forord</b> .....	<b>iii</b>
<b>Innholdsfortegnelse</b> .....	<b>iii</b>
<b>1.0 INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1 Bakgrunn for valg av tema .....	1
1.2 Problemstilling .....	2
1.3 Avgrensninger .....	2
1.4 Relevans for sosialt arbeid .....	3
1.5 Definisjon av sentrale begreper .....	3
1.5.1 Brukermedvirkning .....	3
1.5.2 NAV- veiledere .....	4
1.5.3 Unge voksne .....	4
1.6 Oppgavens videre oppbygging .....	4
<b>2.0 METODE</b> .....	<b>5</b>
2.1 Teoretisk oppgave med litteratursøk som fremgangsmåte.....	5
2.2 Søkeprosessen .....	5
2.3 Forskningens relevans og kildekritikk .....	6
<b>3.0 NAVS ARBEID RETTET MOT UNGE VOKSNE, OG BRUKERMEDVIRKNING</b> .....	<b>7</b>
3.1 NAV .....	7
3.1 Aktivitetsplikt og vilkårssetting .....	8
3.2 Hvem er de unge voksne i NAV?.....	8
3.3 Arbeid med unge voksne i NAV .....	9
3.4 Brukermedvirkning .....	9
<b>4.0 BRUKERMEDVIRKNING I ARBEID MED UNGE VOKSNE I NAV</b> .....	<b>12</b>
4.1 Brukermedvirkning ved kartlegging av brukerens situasjon.....	12
4.2 Brukermedvirkning ved tilrettelegging av oppfølging og aktivitet.....	14
4.3 Samarbeidsrelasjon som mulighet for brukermedvirkning .....	16
4.4 Brukermedvirkning ved sanksjonering .....	19
4.5 Brukermedvirkning og konteksten til NAV-veiledere .....	21
<b>5.0 AVSLUTNING</b> .....	<b>23</b>



**REFERANSELISTE ..... 25**

## 1.0 INNLEDNING

### 1.1 Bakgrunn for valg av tema

Jeg har valgt å skrive om temaet brukermedvirkning i arbeid med unge voksne (18-30 år) i NAV. Brukermedvirkning bygger på et humanistisk syn hvor mennesket sees på som fornuftig og godt (Askheim, 2012). Brukermedvirkning er en lovfestet rettighet som er nedfelt i ulike lover, blant annet sosialtjenesteloven §42, NAV-loven §15 og pasient- og brukerrettighetsloven §3-1, som også er knyttet til der sosialarbeideren jobber (Chudasama, 2017). For å oppnå god brukerretting som innebærer å ha brukeren i fokus, og finne gode løsninger er brukermedvirkning både på individ og systemnivå viktige verktøy (NOU 2004: 13). Unge voksne som ikke er i utdanning, arbeid eller opplæring blir sett med økende uro i Europa og representerer en økende sosial utfordring (Solheim et al., 2020). Det er ingen god start på voksenlivet å være uten arbeid og noe meningsfullt å gjøre (Maximova-Mentzoni & Frøyland, 2016). Å falle utenfor utdanning og arbeidsliv tidlig i livet kan gi den enkelte unge voksen langvarige sosiale konsekvenser. Det kan også være kostbart for samfunnet dersom resultatet blir et varig utenforskap (Strand et al., 2015). Derfor har unge voksne under 30 år vært en prioritert målgruppe både hos regjeringen og NAV (NAV, 2021a). Det sentrale i arbeid med unge voksne i NAV er aktivitetsplikten som er nedfelt i Sotjl. §20a, der unge voksne som er under 30 år stilles vilkår for aktivitet eller tiltak for å motta økonomisk stønad (Sosialtjenesteloven, 2021).

Mange av de unge voksne som oppsøker NAV er en heterogen gruppe som preges av alvorlige og sammensatte problemer, psykiske vansker samt rusavhengighet (Kane et al., 2017). Mange av dem har vokst opp i lavinntektsfamilier som lenge har mottatt ulike velferdsgoder (Frøyland, 2017). Forskning i flere land har vist at sårbare ungdommer kan trenge flere typer av bistand i samband med overgang til voksenliv (Follesø, 2010; Osgood et al., 2010; Xie et al., 2014; Noble-Carr et al., 2015). For å lykkes i arbeid med disse brukergruppene påpeker flere studier at en tett og individuell oppfølging er et viktig suksesskriterium (Aasen et al., 2010; Follesø et al., 2011; Frøyland, 2016). NAV-veiledere skal i brukermøtene ivareta etatens mål om å få flest mulig ut i arbeid og aktivitet med størst mulig grad av brukermedvirkning (Riis-Johansen et al., 2018). Men er det slik at disse to målene er enkelt å kombinere simultant? Eller er brukermedvirkning noe som nevnes kun for å sette kvalitetsstempel på målene og brukermøtene?

Grunnen jeg fant temaet av interesse er fordi jeg hadde praksis på sosialfaglig avdeling hos NAV. Under min praksisperiode var jeg opptatt av å finne en sammenheng mellom teori og praksis. Derfor prøvde jeg å se på og evaluere konkrete situasjoner i lys av teoriene som ble undervist i min utdanning. Under praksisperioden var det ikke alltid rettfram å finne en sammenheng på disse, spesielt når det gjaldt brukermedvirkning. På de fleste møtene jeg deltok var brukermedvirkning mer eller mindre usynlig «av seg selv» eller «det bare ble slik». Det var mye fokus på arbeid, vedtak, tiltak, aktivitet og/eller søknader om andre ytelser som personer kan ha krav på. Møtene var dominert ofte av hva brukeren «skal gjøre, bør gjøre, har gjort, skulle ha gjort» for å få ytelser eller komme ut i arbeid. Imens var brukerne ofte i en passiv posisjon. Dette har fått meg til å reflektere over hvorfor det ble slikt. Hvorfor var deres medvirkning usynlig? Hva var det som gjorde at brukerne ofte ble mer passive enn aktive i møtene? Eller ville de ikke medvirke aktivt i møtene bevisst? Eller er det andre faktorer som påvirker NAV-veiledere i realisering av brukermedvirkning i praksis? I oppgaven har jeg som et formål å undersøke på ulike faktorer som kan gi muligheter og begrensninger i utøvelsen av brukermedvirkning til NAV-veiledere.

## **1.2 Problemstilling**

«Hvilke muligheter og begrensninger kan NAV-veiledere møte med å fremme brukermedvirkning i arbeid med unge voksne?»

## **1.3 Avgrensninger**

Brukermedvirkning er et bredt begrep som er umulig å utdype fra alle kontekster i denne oppgaven. Derfor har jeg valgt å avgrense den til NAV konteksten. NAV retter seg mot flere målgrupper i ulike livsfaser som trenger ulike typer av bistand (Chudasama, 2017). Jeg har valgt å avgrense aldersgruppen til 18-30 år, da unge voksne er en sårbar målgruppe som jeg mener er viktig å ha søkelys på. I tillegg favner aktivitetsplikten de som er under 30 år. Når det gjelder arbeid med unge voksne har jeg ikke begrenset meg til en bestemt type oppfølging eller arbeidsmetode. Jeg har valgt å fokusere på de momentene som jeg mener kan belyse oppgavens problemstilling. Derfor har jeg ikke gått så dypt inn i den siste delen av drøftingen som omhandler om kontekstens betydning til brukermedvirkning. Dette er gjort bevisst med tanke på prioritering som måtte tas for oppgaven i forhold til ordbegrensning. Problemstillingen er belyst fra de ansattes perspektiv. Brukermedvirkning utøves i ulik grad og på forskjellige

nivåer. Men i denne oppgaven har jeg valgt å ha søkelys på det individnivået, i samhandling mellom den enkelte NAV-veileder og unge voksne.

## **1.4 Relevans for sosialt arbeid**

Sosialt arbeid handler om å motvirke og synliggjøre sosiale problemer som oppstår mellom individer eller grupper og samfunn (Berg et al., 2015). En sosialarbeider kan jobbe innenfor mange forskjellige sektorer på ulike nivåer, med ulike menneskers livssituasjoner, som utføres innenfor forskjellige rammer (Berg et al., 2015). Uansett hvor en sosionom jobber, er målet å bidra til å skape endring hos individer eller grupper. For eksempel, sosionomer som jobber med unge voksne i NAV, skal blant annet gi bistand slik at de unge voksne kommer seg ut i lønnetarbeid eller meningsfullaktivitet. I dette arbeidet er det viktig at sosionomen fremmer brukervedvirkning. Brukervedvirkning er nedfelt i ulike lover som er knyttet til der sosionomer jobber, blant annet lov om sosiale tjenester i NAV §42 (Ellingsen & Skjefstad, 2015). Det er også noe som vektlegges i Fellesorganisasjonen (FO) yrkesetiske grunnlagsdokument som sier at sosionomer skal ha respekt for den enkeltindividets ønske om kontroll over sitt eget liv og verdiene sine (FO, 2019). Dette skal gjøres gjennom tilrettelegging for medvirkning og dialog, som skal bidra til å styrke den enkeltes mulighet til å leve i samsvar med egne verdier, muligheter og begrensninger (FO, 2019). Av hensyn til dette blir økt kunnskap om brukervedvirkning svært relevant. Gjennom undersøkelse av både muligheter og begrensninger som NAV-veiledere kan møte med å fremme brukervedvirkning i arbeid med unge voksne, kan man utvikle økt kunnskap over differensierende nyanser. Ofte er de unge voksne preget av mestringsstap, dårlig selvbilde og befinner seg gjerne i en avmaktssituasjon. Gjennom tilrettelegging av brukervedvirkning kan NAV-veiledere hjelpe de unge voksne med å oppleve mestringsfølelse og makt over eget liv. Imidlertid kan aktivitetsplikten og vilkårssettingen i NAV utfordre dette.

## **1.5 Definisjon av sentrale begreper**

### ***1.5.1 Brukervedvirkning***

Brukervedvirkning har ikke en entydig definisjon og kan brukes i ulike sammenhenger, metoder og organisasjonsformer (Andreassen, 2009). Hensikten er at brukerens erfaringer skal lyttes til av hjelpeapparatet og lar brukerens perspektiver prege utformingen av hjelpen. Brukervedvirkning og brukervedvirkning er begreper som går over i hverandre. I denne

oppgaven brukes begrepet brukermedvirkning i stor grad, men også brukerretting, da den nevnes i NOU og NAV.

### ***1.5.2 NAV- veiledere***

Ansatte i NAV har ulike profesjoner og utdanningsbakgrunn (NAV, 2019). Altså, det er ikke bare de med en sosialfaglig utdanning som jobber der. Veiledere er en felles betegnelse for alle som jobber innom NAV. Derfor har jeg i denne oppgaven valgt å bruke betegnelsen NAV-veiledere. NAV-veiledere bistår den enkelte bruker, gjennom samtaler og ulike veiledningsprosesser, til å komme ut i arbeid eller finne en meningsfull aktivitet (Glemmestad, 2021).

### ***1.5.3 Unge voksne***

Begrepet unge voksne har ikke en entydig definisjon eller bruksområde (Hammer & Hyggen, 2013). Den brukes i dagligtale og i enkelte institusjonelle sammenhenger. Uttrykket unge voksne retter seg mot slutten av tenårene til slutten av 20-årene (Hammer & Hyggen, 2013). Unge voksne under 30 år er en prioritert målgruppe i NAV, hvor målgruppen også faller inn under aktivitetsplikten (NAV, 2021a).

## **1.6 Oppgavens videre oppbygging**

Oppgaven består av totalt fem kapitler inkludert det første innledningskapittelet. I kapittel to redegjøres det for metoden som ligger til grunn for oppgaven, nemlig et systematisk litteratursøk tilpasset til denne teoretiske oppgaven. Under kapittelet presenterer jeg hvilke prosedyrer som jeg benyttet meg av for å innhente relevante litteraturer, og drøfter hvilke fordeler og ulemper valgene innebærer samt kildekritikk. I kapittel tre går jeg nærmere inn på bakgrunn for NAVs arbeid rettet mot unge voksne og brukermedvirkning, samt kort presentasjon om hvem de unge voksne i NAV er. I kapittel fire drøfter jeg problemstillingen ved å få frem ulike synsvinkler, begrunnet på utvalgte litteratur, og sette dem opp mot hverandre i lys av problemstillingen. I kapittel fem avslutter jeg oppgaven med konklusjon som summerer viktige punkter i oppgaven og egne refleksjoner.

## **2.0 METODE**

Hvilke redskaper vi har tilgjengelig i vår undersøkelse, er avhengig av metoden vi velger. Metoden hjelper oss til å innhente relevant informasjon og data som vi har behov for i undersøkelsen vår (Dalland, 2017). Det finnes flere framgangsmåter og vanligvis velges en framgangsmåte gjennom refleksjon og overveielser av gjeldende metoder. Formålet med dette er for å finne en ideell framgangsmåte som er praktisk gjennomførbart (Dalland, 2017).

### **2.1 Teoretisk oppgave med litteratursøk som fremgangsmåte**

I denne oppgaven har jeg fulgt NTNUs sine retningslinjer, hvor det er krav om at denne teoretiske oppgaven skal basere seg på et systematisk litteratursøk som fremgangsmåte. Allikevel ligner fremgangsmåten på en litteraturstudie. Litteraturstudie baserer seg på eksisterende kunnskap som allerede er undersøkt og skrevet om virkeligheten, altså empirien av artikkelforfatterne som danner grunnlaget for datainnhenting (Støren, 2010). Datainnhenting kan også bestå av teoretiske artikler. Innhentningsprosessen av litteraturen skal gjøres systematisk og vurderes kritisk. De systematiske søkene innehar inklusjons- og eksklusjonskriterier. Disse gjøres før man utfører søkene slik at antall treffene kan avgrenses og eventuelt utvides i samsvar med temaet. Eksempel på et eksklusjonskriterium kan være søkeordsvalg der databasen fjerner andre litteraturer som ikke favnes av søkeordene. Inklusjonskriterier kan gjøres i søkeinnstillinger, gjennom valg av språk, tidsrom, alder og publikasjonstype (Støren, 2010).

### **2.2 Søkeprosessen**

I løpet av forberedelsesperioden har jeg brukt pensumbøker som jeg hadde kjøpt for ulike emner i utdanningen og andre faglitteraturer fra biblioteket som var relevante for temaet av ulik grad. Videre leste jeg aktivt ulike masteroppgaver og doktoravhandlinger som er forsket på temaet. Dette medførte at jeg brukte prosedyren kjedesøk ut ifra avhandlingene og faglitteraturens referanseliste. Jeg valgte ut relevante kilder fra referanselistene og søkt på disse i for eksempel databasen Oria. Jeg fikk også gode tips på litteratur fra veilederen min som har vært nyttige i oppgaven. Videre har jeg brukt databasene Oria, Idunn, Google Scholar og Scopus. I tillegg ble NAV sin hjemmeside brukt for å finne dagsaktuelle informasjon. Søkeordene som ble brukt i kombinasjon eller alene var «brukermedvirkning», «NAV», «aktivitetsplikt» og «unge voksne». Hvis det ble for mange treff på irrelevante eller eldre kilder, avgrenset jeg søket med

å for eksempel endre søkeinnstillinger på utgivelsesår fra 2015 til 2021, samt inkluderte kun fagfelleverderte litteraturer. Denne systematiske søkingen ble benyttet så lik som mulig i alle de overnevnte databasene. For å få flere vinkler og perspektiver fra internasjonale og nordiske forskning på feltet har jeg brukt engelske søkeord på «user participation» og «young adults», og svenske søkeord på «brukarmedverkan» og «ung vuxen». Allikevel var treffene ikke tilfredstelende med tanke på problemstillingen, da NAV er en spesiell kontekst aktuell for Norge. Men siden oppgaven handler også om sosialt arbeid som kan ha overføring fra ulike kontekster, har jeg brukt en del utenlandske litteraturer som handler om for eksempel relasjon og unge voksne. Det er verdt å nevne at jeg gjennom de engelske søkeordene fant flere artikler publisert av norske forskere som skrev rundt temaet på engelsk fra norsk kontekst.

### **2.3 Forskningens relevans og kildekritikk**

Underveis i mitt litteratursøk har jeg gjort et bevisst utvalg av litteratur. Dette gjorde jeg gjennom kritisk gjennomgang av relevans til temaet, titlene, publiseringsdato, nøkkelord i litteraturene og/eller om de var vitenskapelig framstilt (med sammendrag, innledning, metode, presentasjon av resultater og en konklusjon). Hvis litteraturene så relevante ut for min problemstilling leste jeg sammendraget og innledningen for å få en god oversikt over innholdene. Dette innebærer at jeg ikke måtte gjennomgå alle litteraturer som jeg fikk treff på. Fordelen med en slik tilnærming er at jeg kunne fokusere på mest relevante litteraturer og dermed gå i dybden på disse. Ulempene kan være at jeg kan gå glipp av andre artikler eller forskninger som er gjort rundt temaet. For å få fram et tydelig bilde av dagsorden i arbeid med unge voksne i NAV konteksten, har jeg hatt spesielt fokus på å finne fram nye og mest relevante forskninger som handlet om aktivitetsplikt. Litteraturene som jeg i hovedsak sitter igjen med er forskningsbaserte av høy kvalitet og pålitelighets grad. Dette gjorde jeg gjennom inklusjonskriterium der jeg inkluderte kun fagfelleverderte artikler. Jeg har også brukt en del fagbøker som har bra pålitelighet til definisjon av begreper og utdypning av aktuelle teorier. En svakhet ved bruk av fagbøker er at de er sekundærkilde. Underveis i lesningen av utvalget har jeg forsøkt å skille mellom fakta og subjektive vinkler av forfatterne. Videre har jeg forsøkt å være så nøytral som mulig i søkeprosessen og vært åpen slik at jeg ikke blir innlåst i det jeg vil ha svar på. Men samtidig eksisterer ikke den fullstendige nøytraliteten i den fortolkende tradisjonen som kvalitativ forskning er basert på (Tjora, 2017).

### **3.0 NAVS ARBEID RETTET MOT UNGE VOKSNE, OG BRUKERMEDVIRKNING**

I dette teorikapitlet går jeg nærmere inn på NAV som organisasjon og de politiske føringene som påvirker NAV-veilederes arbeid med unge voksne, samt føringene som gir signaler om brukermedvirkning. Jeg presenterer også hvem de unge voksne i NAV er, og hvordan NAV arbeider mot de unge voksne. Avslutningsvis skal jeg gi en kort presentasjon av brukermedvirkning.

#### **3.1 NAV**

Ny arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) ble etablert den 1. juli 2006 (NAV, 2020). NAV-reformen ble vedtatt av Stortinget og den består av felles samordning av arbeidsmarkedsetaten, trygdetaten og den kommunale sosialtjenesten. Tanken bak denne omorganiseringen er at brukerne kunne få mer helhetlig hjelp til rett tid når de tre etatene er slått sammen (Andreassen, 2009). Det er ulike begrunnelser til hvorfor NAV-reformen ble iverksatt. En av dem er at det var mange folk i yrkesaktiv alder som var delvis eller heltid utenfor arbeidslivet og vært avhengig av sosialhjelp over lang tid (Andreassen, 2009). De fleste som sto utenfor arbeidslivet, hadde behov for en helhetlig vurdering og mange ulike hjelpetiltak fra ulike etater og faggrupper. Dette gjorde at de fleste ble «kasteballer» mellom etatene, da det ikke var klart hvem som hadde ansvaret (Andreassen, 2009). Sammenslåingen av de tre tidligere etatene fungerer altså som en felles dør for brukerne. Tjenestene som tilbys av NAV omfatter både statlige og kommunale ansvarsområder (Chudasama, 2017). NAV skal bidra til å skape et inkluderende samfunn og arbeidsliv samt velfungerende arbeidsmarked (Regjeringen, u.å.).

NAV forvalter ulike lovverk og en av dem er lov om arbeids- og velferdsforvaltningen. I NAV-loven §1 er formålet «å legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov (...)» (NAV-loven, 2020, §1). NAV-reformen legger vekt på tre politisk gitte mål som er arbeidsretting, brukerretting og effektivitet (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Hovedmålene til NAV går ut på at få flere folk ut i arbeid og aktivitet og færre på stønad, tjenestene skal være enkle og tilpasset brukerens behov og bidra til en effektiv og helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Et av målene handler om brukerne. En brukerrettet forvaltning som er tilpasset til brukernes behov blir fremhevet som et mål, men samtidig vil dette også kunne øke sjansen for å lykkes med å fremme arbeid for trygd (NOU 2004: 13).



### **3.1 Aktivitetsplikt og vilkårssetting**

Aktive vilkår for mottak av velferdsytelser er en felleseuropeisk trend. Dette innebærer at retten til velferdsytelser betinges av at mottaker deltar i en form for aktivitet, for eksempel arbeid for trygd, aktiv jobbsøking eller kvalifiserende aktiviteter i form av kurs og opplæring (Hagelund et al., 2016). Målet om å få flere folk ut i arbeid og færre på stønad knyttes tett sammen med arbeidslinjepolitikken som står sterkt i arbeids- og velferdspolitikken. Arbeidslinje kjennetegnes av målsetninger om å få flere folk fra passive stønadsmottakere til aktive tiltak (Andreassen & Fossetøl, 2011). Alle som har mulighet til deltakelse i arbeidslivet skal altså bidra til landets velferd (Andreassen, 2017). NAV har ansvar til å iverksette den praktiske delen av arbeidslinjepolitikken (Kane & Köhler-Olsen, 2015), som på sikt er ment til å redusere arbeidsledigheten i Norge. For å sikre at flere unge voksne kommer ut i arbeid ble aktivitetsplikten innført som et virkemiddel i Sotjl. §20a «bruk av vilkår for personer under 30 år» fra 1. januar 2017 (Sosialtjenesteloven, 2021). Med aktivitetsplikten skal kommunene kunne stille vilkår om aktivitet for unge voksne som er under 30 år med unntak ved tungtveiende grunner. Formålet med loven er å styrke de unge voksnes mulighet for overgang til arbeid, utdanning eller bli selvforsørget på annen måte enn sosialstønad (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017). Med bakgrunn av aktivitetsplikten ble økt bruk av aktive vilkår en arbeidsmåte til å få unge voksne ut i arbeid eller aktivitet. Å stille vilkår for mottak av velferdsytelser er allikevel ikke noe nytt. Før aktivitetsplikten kunne for eksempel NAV-veiledere stille vilkår til brukerne etter Sotjl. §20 «bruk av vilkår» (Sosialtjenesteloven, 2021).

### **3.2 Hvem er de unge voksen i NAV?**

I måneden mars-2021 var det totalt 31.989 registrerte arbeidsledige i alderen 20-29 år i NAV (NAV, 2021b). Antallet kan ha blitt påvirket av korona situasjonen der flere har blitt permittert eller mistet jobben sin. NAV-kontorene deler opp unge arbeidssøker grovt sett i to hovedgrupper (Myklebø, 2012; Strand et al., 2015). De fleste av den ene gruppen har gjerne fullført et utdanningsløp og har tidligere arbeidserfaringer, samt mange har opparbeidet rett til dagpenger. Denne gruppen har dermed behov for en kortvarig og avgrenset bistand fra NAV, da de i stort sett kan klare seg på egenhånd (Strand et al., 2015). Derimot har den andre gruppen langt mer sammensatt problematikk og behov for mer omfattende oppfølging. Mange av de unge voksne er en heterogen gruppe som preges av alvorlig og sammensatte problemer, psykiske vansker samt rusavhengighet (Kane et al., 2017). Flere av dem mangler både formell

kompetanse og arbeidserfaring, samt ikke har fullført videregående skole (Myklebø, 2012). Ofte har dette en sammenheng med lav selvfølelse, manglende mestring og motivasjonsvansker i skolen. Det kan også ha en sterk sammenheng med deres sosiale tilpasningsvansker eller psykiske problemer (Strand et al., 2015). Dårlig og lite nettverk, manglende utdanning, mangel på bolig, eller dårlig økonomi er vanlige utfordringer hos disse unge voksne (Maximova-Mentzoni & Frøyland, 2016). Noen av dem har vokst opp i lavinntektsfamilier som lenge har mottatt ulike velferdsgoder som igjen kan medføre til en «sosial arv» (Frøyland, 2017). Familien kan da bli rollemodeller for de unge voksne til en viss grad. Noen av dem lever også et «alternative liv» på sosiale medier eller rollespill. Dette gjør at noen av dem ofte snur på døgnnet, som kan medføre til at de blir isolert, ensomme og utrygge. Blant disse unge voksne er sosial angst også utbredt (Maximova-Mentzoni & Frøyland, 2016).

### **3.3 Arbeid med unge voksne i NAV**

Unge voksne er en prioritert målgruppe i NAV (NAV, 2021a). Siden 2013 har regjeringen hatt et rettet søkelys og innsats mot utsatte unge voksne og personer med psykiske lidelser. For å unngå utestengning fra arbeidslivet og et langt liv på ulike stønadsordninger blir tidlig målrettet innsats mot denne målgruppen sett som nødvendig (Meld. St. 46 (2012–2013)). NAV forvalter en stor del av gjennomføringen av dette arbeidet gjennom oppfølging og tiltak (Strand et al., 2015). Dette innebærer at unge voksne som har behov for bistand fra NAV for å komme i jobb eller fullføre videregående opplæring skal få en grundig og rask avklaring av sin situasjon, og bli fulgt opp videre av en ungdomsveileder (NAV, 2021a). Arbeid med unge voksne i NAV-kontorene er organisert på ulike måter. Det er opp til hver enkelte NAV-kontor å bestemme hvordan de vil organisere arbeidet. Den vanligste organiseringen er å ha egne ungdomsansvarlige, ungdomsteam og/eller ungdomsavdeling ved store NAV-kontorer (Strand et al., 2015; Maximova-Mentzoni & Frøyland, 2016).

### **3.4 Brukermedvirkning**

Som følge av et politisk skifte som gikk fra «omsorg» til «deltakelse» kom begrepet brukermedvirkning inn i forvaltningens språkbruk på 1960- og 1970-tallet (Jenssen, 2012). Funksjonshemmetes organisasjoner spilte en sentral rolle i denne politiske skiftningen som pådrivere for å styrke medvirkning og demokratiske rettigheter (Ellingsen & Skjefstad, 2015). Dagens forståelse på brukermedvirkning kan kobles sammen med markedsorientert

nyliberalismen og New Public Management. Der det legges større vekt på individuelt ansvar og mindre til staten, til tross at sosiale problemer er komplekse og er ofte et symptom på samfunnsproblem som utvikles i spenningsfeltet mellom individ og samfunn (Ellingsen & Skjefstad, 2015). Det er en del beslektede begrep som ligner på brukervedvirkning. For eksempel «empowerment» og «recovery». Men i denne oppgaven har jeg valgt å fokusere kun på brukervedvirkning.

Brukervedvirkning er et begrep som innehar to ord som er satt sammen, *bruker* og *medvirkning*. Begrepet «bruker» retter seg mot en person som benytter seg av en eller flere relevante offentlige tjenestetilbud (Andreassen, 2009). Å være en «bruker» utgjør ikke en helhet av et menneske. De som er brukere har også andre posisjoner i livet som samfunnsmedlemmer, familiemedlemmer, borgere, venner og naboer. Men det er brukererfaringen deres som står sentralt når det er snakk om brukervedvirkning (Andreassen, 2009). I bokmålsordboka blir medvirkning forklart som «i samarbeid med», som gir føring på at medvirkning skjer mellom to eller flere parter. Dette betyr at brukervedvirkning er et relasjonelt begrep som gir forventinger om at samarbeidet skal få konsekvenser. Hvilke og hvor store konsekvenser den får avhenger av medvirkningsgraden (Humerfelt, 2005).

Begrepsbruken brukervedvirkning har fått stadig sterkere posisjon i den offentlige helse- og sosialpolitikken, sosialt arbeid faget og samfunnet som helhet (Ellingsen & Skjefstad, 2015). Brukervedvirkning beskrives både som en demokratisk rettighet for brukeren og som nødvendig for et treffsikkert tiltak og tjenestenes kvalitet (Jenssen, 2012). For å oppnå en god brukervedvirkning og finne gode løsninger er brukervedvirkning et viktig verktøy både på individ og systemnivå (NOU 2004: 13). Brukervedvirkning er en lovfestet rettighet som fremkommer i for eksempel sosialtjenesteloven, forvaltningsloven og pasient- og brukervedvirkningsloven (Chudasama, 2017). Brukervedvirkning er ikke noe som hjelpeapparatene kan velge å utøve eller ikke. Tjenesteutøvere har plikt til å involvere brukere i undersøkelser, behandling og valg av tjenestetilbud og brukerne har rett til å medvirke (Helsedirektoratet, 2017). Sentrale lover som påvirker sosialarbeideres arbeidshverdag er lov om sosiale tjenester i NAV, lov om barneverntjenester og lov om psykisk helsevern (Ellingsen & Skjefstad, 2015). Alle disse lovene krever at tjenestene involverer brukerne i saker som gjelder dem. Likevel er brukervedvirkning ofte vagt formulert i lovtekstene og er dermed et begrep som kan forstås ulikt da den er lite entydig (Chudasama, 2017).

Lovtekstene eller begrepet i seg selv konkretiserer verken noe øvre eller nedre grense for brukervedvirkning (Ellingsen & Skjefstad, 2015). Derfor er det opp til den enkelte arbeidsplassen å definere begrepet mer nærmere (Jenssen, 2012). Brukervedvirkning i NAV-konteksten innebærer rett og plikt til å gi brukerne mulighet til å medvirke. Dette gjennomføres gjennom at tjenesteapparatet og tjenesteutøveren deler sin kunnskap og kompetanse i hjelpeprosesser med mål om ansvarliggjøring, myndiggjøring og bevisstgjøring av brukerne (Chudasama, 2017). Brukervedvirkning som strategi og ideologi er altså uproblematisk og står sterkt, men den er mer problematisk som et praktisk verktøy (Rønningen & Arntzen, 2013). Begrepet kan dermed oppfattes som et honnørord som benyttes for å sette kvalitetsstempel på serviceytende tjenester (Jenssen, 2012).

Brukervedvirkning skjer på individnivå, tjeneste- og organisasjonsnivå og politisknivå (Olsen, 2017). På individnivå handler det om den enkeltes rettigheter og muligheter til å påvirke sitt individuelle hjelpe- eller behandlingstilbud. På tjeneste- og organisasjonsnivå handler det om innflytelse på tilbudet på et mer allment nivå. Det er brukerrepresentanter som uttaler seg på vegne av brukergruppene (Olsen, 2017). En slik prosess i brukervedvirkning organiseres gjennom et brukerutvalg som representerer flere brukere som en gruppe, og ikke enkeltindivider. På system eller politisknivå handler det om innflytelse på de overordna politiske prioriteringer på nasjonalt, regionalt eller kommunalt nivå (Olsen, 2017). Her har brukerorganisasjonene talerett og mulighet til å bli involvert i diskusjoner om hvordan tjenestens virksomhet, ordninger og organisering bør utformes slik at de møter brukernes behov (Andreassen, 2009; Olsen, 2017).

## **4.0 BRUKERMEDVIRKNING I ARBEID MED UNGE VOKSNE I NAV**

I dette kapitlet drøfter jeg problemstillingen:

*«Hvilke muligheter og begrensninger kan NAV-veiledere møte med å fremme brukermedvirkning i arbeid med unge voksne?»*

I drøfting av problemstillingen benytter jeg relevante forskninger og teorier for å få fram faktorer som kan begrense og muliggjøre utøvelsen av brukermedvirkning for NAV-veiledere i arbeid med unge voksne. Jeg tar et utgangspunkt i kartleggingsprosessen, og videre i tilrettelegging av aktivitet og tiltak samt sanksjonsregimet. I tillegg drøfter jeg kort om betydning av NAVs kontekst i forbindelse med utøvelse av brukermedvirkning.

### **4.1 Brukermedvirkning ved kartlegging av brukerens situasjon**

Ifølge NAV-loven (2020, §14a) skal NAV-veiledere kartlegge brukerens bistandsbehov. Loven slår fast at «alle som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov (...)» (NAV-loven, 2020, §14a). I kartleggingsprosessen vurderes det brukerens arbeidsevne og eventuelle bistandsbehov (Glemmestad, 2021). Vurdering av brukernes bistandsbehov skal konkluderes i et av de fire forhåndsbestemte innsatsnivåene som er standard, situasjonsbestemt, spesielt tilpasset og varig tilpasset innsats (Glemmestad, 2021). Før NAV-veiledere fatter et vedtak om hvilken innsats som gjelder brukeren, må de ifølge forvaltningsloven §17 sikre at saken er godt opplyst (Kane, 2020). Dette pålegger et ansvar for NAV-veiledere for å fremskaffe nødvendige informasjon fra de unge voksne, og at det ikke skal foretas forhastende beslutninger basert på en ufullstendig informasjon (Kjønstad et al., 2017). Vedtaket om bistandsbehov må altså være basert på grundige og avveide vurderinger med tilstrekkelig kartlegging, som sikrer brukermedvirkning i både utredning, vurdering og beslutning (Kane, 2020). For å etterleve sikring av brukermedvirkning i prosessen, må NAV-veiledere involvere og etterspørre de unge voksnes perspektiver og meninger. Dette fordi i praktisering av brukermedvirkning er det viktig å være opptatt av brukerens perspektiv, da det legger premisser for utøvelsen av brukermedvirkning (Ellingsen & Skjefstad, 2015).

En begrensning for å etterleve brukermedvirkning her kan være skam, som kan settes i sammenheng med at de unge voksne ikke vill vise deres svakhet til NAV-veiledere (Skjefstad,

2012). Dette kan gi utslag i at kartleggingen ikke blir reell da de unge voksne ikke vil oppgi problemene sine. Flere skandinaviske studier viser at mange sosialhjelpsmottaker føler skam over at de lever av sosialhjelp (Angelin, 2009; Solheim, 2010; Skjefstad, 2012; Natland & Celik, 2015). Skamfølelse kan påvirke de unge voksnes selvtillit og bidra til at de ikke klarer å ta kontroll over sin egen situasjon. Å ikke ha evne til å ta kontroll over egen situasjon er også noe som kan begrense brukermedvirkning. Samtidig kan NAV-veiledere redusere skamfølelsen gjennom å anerkjenne og ha respekt for brukerens ressurser og meninger (Skjefstad, 2012). Det viktigste her blir at NAV-veiledere undersøker hva som de unge voksne kan klare av og ikke, spesielt om det ligger helsemessige årsaker til det. Dette for å kunne finne tiltak som passer best til deres situasjon og evne. En mulighet som NAV-veiledere har, for eksempel, er å gi de unge voksne vilkår om å delta på lavterskeltilbud i førsteomgang. Deltakelse i lavterskeltilbud anses ikke bare som et mål, men også som et middel for å kunne avklare og kartlegge muligheter og ressurser hos de unge voksne (Kane & Köhler-Olsen, 2015). Videre kan det også avklares om det er samsvar mellom de unge voksnes ressurser og muligheter, og de kravene som stilles i arbeidslivet (Glemmestad, 2021).

Overflatisk kartlegging av de unge voksnes situasjon kan bidra til at de settes i et tiltak eller aktivitet som de ikke klarer å gjennomføre (Kane & Köhler-Olsen, 2015). Dette kan bidra til mestringstap og dårlig selvbilde for de unge voksne. Det kan argumenteres med at vedtaket i Sotjl. §14a ikke er helt konkluderende og at den kan påklages og omgjøres (Glemmestad, 2021), når NAV-veiledere oppdager at de unge voksne ikke klarer av en aktivitet/tiltak. NAV-veiledere kan også få inn en ny vurdering, selv om vedtaket er fattet (Kane, 2020). Likevel er den eventuelle skaden av mestringstap, som kan også hemme overgangen til arbeid, allerede gjort (Kane & Köhler-Olsen, 2015). I tillegg preges flere av de unge voksne av mestringstap gjennom livet, både i oppveksten og som unge voksne. Derfor er det svært viktig å ha nøyaktig kartlegging med realistiske mål tilpasset den enkeltes behov og evne. Slik at de unge voksne ikke opplever nederlag og mestringstap igjen (Kane et al., 2017). Imidlertid kan kartleggingsprosessen i arbeid med unge voksne være utfordrende og tidskrevende. Dette med tanke på at mange av de unge voksne som får oppfølging fra NAV ofte sliter med mange utfordringer i deres liv og preges av diffuse problematikk som kan være vanskelig å avdekke tidlig (Kane et al., 2017). Videre må tiden ikke kun brukes til å finne den rette aktivitet. NAV-veiledere må også starte der de unge voksne er og ta hensyn til deres nåværende motivasjon. I tillegg må det også settes av tilstrekkelig tid for flere samtaler ved behov. Da tid vil være

nødvendig både for problemavklaring og for opparbeidelse av tillit (Kane & Köhler-Olsen, 2015).

Bergesen (2019) har undersøkt hvordan NAV-veiledere ivaretar brukermedvirkning i forbindelse med aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere under 30 år. Hun delte funnene hennes i ulike kategorier. En av funnene viser at NAV-veiledere ivaretok brukermedvirkning i kartleggingen av brukerens situasjon gjennom å ha brukeren med i prosessen og involvere de i valg av tiltak. Informantene ved hennes studie kartla brukerens ønsker, mål, behov, planer, helse, bosituasjon og økonomi sammen med brukerne under kartleggingsprosessen (Bergesen, 2019). Dette står i motsetning til funnene av Kane (2020) som fant at NAV-veiledere i noen tilfeller fattet et Sotjl. §14a vedtak uten nødvendig informasjon og vurdering i forkant. Dessuten hadde informantene ikke tilstrekkelig tid for å tilrettelegge for nødvendig brukermedvirkning i prosessen (Kane, 2020). Videre utdypes dette med at NAV-veiledere i studien hadde utfordringer i sitt kartleggingsarbeid, med press for å fatte flere vedtak innen kort tid. Brukerne måtte også plasseres innenfor de fire forhåndsbestemte innsatsnivåene innenfor et gitt tidspunkt. Dette kan påvirke vektlegging av brukermedvirkning i kartleggingsarbeidet. Samtidig fremheves viktigheten av å få inn tilstrekkelige opplysninger før vedtaket fattes. Likevel fremstår dette som NAV-veilederes profesjonelle idealer om grundighet i kartleggingen i krysspress mellom deres realiteter, i form av mangel på en tilstrekkelig tid til arbeidet (Kane, 2020). I sum blir idealer som omhandler forsvarlig kartleggings- og beslutningsprosesser og brukermedvirkning utfordret. Blant annet av begrensede tidsressurser som dermed ikke sikrer tilstrekkelig kartlegging og brukermedvirkning (Kane 2020). En kartlegging basert på brukermedvirkning utgjør et godt grunnlag for å tilrettelegge aktiviteter som passer den enkelte (Åsheim, 2018).

#### **4.2 Brukermedvirkning ved tilrettelegging av oppfølging og aktivitet**

Unge voksne under 30 år har ifølge Sotjl. §20a en plikt til å delta i aktivitet for å kunne få ytelse og oppfølging fra NAV. Med aktivitetsplikten skal NAV-veiledere kunne stille vilkår om aktivitet for unge voksne, med unntak ved tungtveiende grunner (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017). Formålet med loven er å styrke de unge voksnes mulighet for overgang til arbeid, utdanning eller å bli selvforsørget på annen måte enn sosialstønad. I motsetning til formålet med loven har en fersk delrapport-2 vist at det er ingen systematiske virkninger av aktivitetsplikten for de unge voksne som er under 30 år (Hernæs, 2021). Forskerne

fant ikke økning på deltakelse i arbeidslivet og utdanning som skyldes aktivitetsplikten, samtidig fant forskerne heller ikke det motsatte. Dette kan ha sammenheng med at NAV-veiledere hadde allerede før aktivitetsplikten Sotjl. §20a, praktisert vilkårssetting i stor grad på bakgrunn av Sotjl. §20 (Hernæs, 2021). NAV-veiledere som ble intervjuet i delrapport-1 vektlegger at de er positive med aktivitetsplikten og at den fungerer godt som et verktøy i arbeidet med unge voksne (Lidén & Trætteberg, 2019). Dette kan synes paradoksalt da «skal» formuleringen i lovverket kan gi de mindre handlingsrom til å utøve skjønn. Derimot kan lovens unntaks bestemmelse om at vilkår ikke skal være uforholdsmessig byrdefulle, medføre en mulighetsrom til NAV-veiledere å utøve skjønn (Hernæs, 2021).

Om den valgte aktivitet eller tiltak vil medføre mer skade enn nytte til de unge voksne. Kan NAV-veiledere med vektlegging av de unge voksnes medvirkning, behov og helhetlig situasjon finne en mulighetsrom til å gi eventuelt et unntak fra aktivitetsplikten. Imidlertid står føringen om at aktivitet er veien videre til arbeid strekt i tilrettelegging av oppfølging og valg av aktivitet eller tiltak, som kan innskrenke føringen om brukerreting (Åsheim, 2018). Helhetlig og tett oppfølging overfor de unge voksnes situasjon og å ta hensyn til deres individuelle og sosiale faktorer, kan forstås som å være brukerreting tilnærming (Åsheim, 2018). Likevel kan dette forbli som et slags ideal oppfølging av den enkelte, da arbeidspresset og flere antall brukere per en NAV-veileder kan bidra til at tett oppfølging og brukermidvirkning kan glippe (Åsheim, 2018; Kane, 2020). I motsetning til dette fant Bergesen (2019) at tidsressurs ikke var en hindring for brukermidvirkning i oppfølging av de unge voksne. Hun begrunnet dette med at aktivitetsplikten har skapt rutiner på NAV-kontorene som krevde tett oppfølging og tilrettelegging for de unge voksne. Selv om NAV-veilederne hadde det travelt, kunne de ikke velge bort aktivitetsplikten, som igjen førte til ivaretakelse av brukermidvirkning. Aktivitetsplikten utfordret altså NAV-veiledere til å sette av nok tid til hver enkelt bruker, som dermed skapte rom og muligheter for brukermidvirkning (Bergesen, 2019).

Man kan argumentere med at bare fordi NAV-veiledere ikke kunne velge bort aktivitetsplikten, betyr det nødvendigvis ikke at brukermidvirkning er ivaretatt. Men siden det finnes ulike grader av brukermidvirkning kan spørsmålet dreie seg om i hvilken grad de unge voksne hadde mulighet til å medvirke, for eksempel, i valg av aktivitet eller innhold på oppfølgingen. Når man skal forstå om grader for medvirkning blir den Amerikanske Sherry Arnstein begrepsstige som heter «Arnstein`s ladder» ofte trekket fram (Arnstein, 1969). I begrepsstigen hennes viser hun om hvordan og i hvilken grad medvirkningen tas i bruk. De ulike trinnene synliggjør at ikke



alt som får betegnelsen brukermedvirkning er reell medvirkning og innflytelse. Hun delte inn graden for medvirkning i åtte trinn. Olsen (2017) har oversatt de ulike trinnene på norsk. På de øverste trinnene finnes borgerkontroll, delegert makt og partnerskap som utgjør graden av borgermakt med reell medvirkning. På midten ligger representasjon, konsultasjon og informasjon som utgjør grader av legitimering. Nederst finnes det terapi og manipulasjon som utgjør ikke-deltakelse, brukeren har altså ikke medvirkning (Olsen, 2017). Arnsteins stige har møtt kritikk (Ellingsen & Skjefstad, 2015), likevel kan de ulike trinnene brukes som hjelpemiddel når man vil analysere hvor mye innflytelse, myndighet, makt og hvilke påvirkningsmuligheter som ulike brukergruppene har på forskjellige arenaer (Jenssen, 2012; Olsen 2017). Ifølge Andreassen (2005) finnes det også ulike faser som brukere kan bli trukket inn på. Det er ved problemdefinerings, i planlegging og utredning, når beslutning fattes, i gjennomføring og ved evaluering. Flere delprosjekter i Høgskole- og Universitets Sosial Kontor (HUSK) har påvist at tidspunktet som brukeren blir involvert inn i de ulike fasene vil påvirke graden av medvirkning (Jenssen, 2012).

De unge voksne skal ha mulighet til å komme fram med ønsker om hvilke tiltak eller aktivitet de vil delta på og NAV-veilederne skal se dette opp med de tiltakene som er tilgjengelige. Men det er ikke sikkert at de kan få det, da det er flere ting som spiller rolle i valg av tiltak. På den ene siden finnes det ikke tiltak som passer alle de unge voksnes behov, da de er en sammensatt gruppe med ulike ressurser og utfordringer (Kane et al., 2017). På den annen side styrer organisasjonsøkonomien bruken av tiltaket og hvilket tiltaks budsjett tillater det, samt om hvilke tiltak som er tilgjengelig (Åsheim, 2018). På grunn av disse forutsetningene kan brukermedvirkning og individuell tilnærming være problematiske for NAV-veiledere. I noen tilfeller velges også et annet tiltak til de unge voksne på grunn av lang ventetid på ønsket førstevalg (Åsheim, 2018). Således er det flere faktorer som kan gi NAV-veiledere begrensninger med å fremme brukermedvirkning i valg av tiltak eller aktivitet. Likevel skal NAV-veiledere i utgangspunktet tilrettelegge oppfølging og aktivitet i samarbeid med brukeren (Glemmestad, 2021).

### **4.3 Samarbeidsrelasjon som mulighet for brukermedvirkning**

Møter mellom en NAV-veileder og bruker er viktige både for samfunnets mål om å få flest mulig ut i arbeid, og for den enkelte bruker som har behov for veiledning, økonomisk eller

praktisk hjelp (Riis-Johansen et al., 2018). For å kunne fremme brukermedvirkning og få fram de unge voksnes meninger og perspektiver i oppfølgingsarbeidet, må NAV-veiledere i utgangspunktet ha søkelys på andre faktorer, blant annet anerkjennelse, tillit og samhandling (Chudasama, 2017). Dette fordi flere av de unge voksne som får oppfølging fra NAV har hatt et kronglete liv og kan ha vansker med tilliten til det offentlige systemet, som igjen kan hindre dem fra å være aktive og medvirkende i deres sak (Maximova-Mentzoni & Frøyland, 2016). Anerkjennelse kan være med å gi forutsetninger for å fremme brukermedvirkning. Gjennom å anerkjenne de unge voksne kan man se hva som er betydningsfullt for den enkelte (Skjefstad, 2007), dette kan igjen føre til å avdekke gode aktiviteter som er betydningsfulle for de unge voksne.

Den tyske sosialfilosofen Axel Honneth, som utviklet anerkjennelsesteorien (Honneth, 2003), trekkes ofte frem når man skal forstå hva anerkjennelse innebærer i praktisk handling. Teorien baserer seg på tre grunnleggende former for anerkjennelse som er: kjærlighet, rettighet og solidaritet (Skjefstad, 2012). Det grunnleggende elementet i Honneths anerkjennelsesteori er at den gir grunnlag for økt selvtillit. Gjennom anerkjennelse styrkes menneskers selvtillit, selvrespekt og selvaktelse, og det har betydning for den enkeltes forutsetninger for å medvirke (Ellingsen & Skjefstad, 2015). Når de unge voksne får anerkjennelse fra NAV-veiledere, kan det da øke deres selvtillit. Dette kan også bidra til at de lettere kan ytre sine meninger og hevde sine rettigheter (Skjefstad, 2012), som igjen kan føre til økt brukermedvirkning. Det å bli sett og hørt kan bidra til at ressurser identifiseres og mobiliseres. For de unge voksne kan det være vanskelig å medvirke i deres sak, hvis de ikke har selvtillit til å si hva de mener eller uttrykke deres behov. I motsetning til anerkjennelse står krenkelse som kan svekke selvtilliten hos de unge voksne, og som kan hindre de fra å medvirke i sin egen sak (Skjefstad, 2012). Det er mange brukere som føler seg krenket i møte med offentlige velferdsorganisasjoner (Haugland, 2008; Skau, 2013). Dette kan ha en sammenheng med manglende anerkjennelse i brukermøtene. Det er dermed viktig å ha respekt og anerkjennelse overfor de unge voksne slik at de kan fremstå med økt selvtillit i videre arbeidet og livet ellers. At de får respekt, anerkjennelse, økt selvtillit og reell medvirkning i det som angår dem, kan gi dem en følelse av tilhørighet og mestring. Dette med tanke på at flere av de unge voksne er preget av ulike livshendelser med mestringstap, dårlig selvbilde både fra barndommen og som unge voksne (Kane et al., 2017).

For å kunne identifisere de unge voksnes ressurser og svakheter for videre tiltak og aktivitet krever en god relasjon, samspill og kommunikasjon mellom de unge voksne og NAV-veileder (Gjersøe, 2021; Glemmestad, 2021). Kunnskap om den enkelte har også betydning for hva som er hensiktsmessig å jobbe mot. For å kunne gi en god oppfølging er det nødvendig å bli kjent med de unge voksne og etablere tillit (Åsheim, 2018). En slik arbeidsmåte krever nettopp grunnleggende relasjoner mellom de unge voksne og NAV-veiledere. Relasjonen har en stor betydning i møte mellom NAV-veiledere og de unge sårbare brukere (Solheim et al., 2020). Selv om lønnet arbeid er det overordnede målet for NAVs innsats med de unge voksne som er utenfor arbeidslivet, er det også viktig å ha et helhetlig blikk på de unge voksnes situasjon og sette av tid til å etablere en fornuftig samarbeidsrelasjon og tillit med dem. Et annet blikk kan også handle om å ha søkelys på andre samfunnsproblemer og livsområder slik som helse, bolig, økonomi, rus, familie og eventuelt barn (Glemmestad, 2021).

Det finnes ulike måter å bygge opp tillit og en samarbeidenderelasjon med de unge voksne. Noen eksempler er påpekt av informantene i artikkelen til Kane et al. (2017) som har gitt uttrykk på at de strekker seg så langt som mulig for å kunne skape en god relasjon med de unge voksne og samtidig ivareta deres medvirkning i prosessen. Dette gjorde de blant annet gjennom å besøke de unge voksne i deres hjemme, å være lett tilgjengelig for dem, og å gi unge voksne mulighet til å ta kontakt gjennom SMS ved behov. Lignende eksempler finnes også i artikkelen til Frøyland (2019), der NAV-veiledere har vært tilgjengelige for de unge voksne både under og utenfor arbeidstid samt møte dem på forskjellige steder. NAV-veiledere i artikkelen så dette som en positiv og omsorgsfull tilnærming (Frøyland, 2019). Dette kan gi de unge voksne positive følelser om at de er verdsatt og at det er noen som genuint bryr seg om dem som et menneske og ikke som en «sak» som de må sette ut i arbeid. Videre kan dette også være med å øke de unge voksnes mulighet for medvirkning. Likevel kan samarbeidsrelasjonen mellom de unge voksne og NAV-veiledere være utfordret i praksis da makten i relasjonen i all hovedsak ligger hos NAV-veiledere (Glemmestad, 2021).

Den strukturelle makten som er innebygget i relasjonen mellom NAV-veileder og bruker kan ikke elimineres (Levin, 2015). Selv om NAV-veiledere forsøker å ta brukerens perspektiv og fremstå som den gode hjelperen, må de forholde seg til de rammene som gjelder i NAV. Relasjonen er altså asymmetrisk og balansegangen mellom hjelp og kontroll bidrar til å tydeliggjøre det asymmetriske maktforholdet (Levin, 2015). På den ene siden er NAV-veileder en støttespiller, veiviser og profesjonell hjelper og på den andre side er de en offentlig forvalter.

De har altså en dobbeltrolle i form av hjelper og kontroller/portvakter. NAV-veiledere sitter på offentlige velferdsgoder i form av ytelser eller tjenester som de unge voksne ønsker tilgang til. I tillegg har NAV-veiledere makt til å tildele eller holde tilbake disse velferdsgodene (Glemmestad, 2021). NAV-veiledere har altså en åpenbar større makt til å fremme og få gjennomslag for sin fortolkning av den gitte situasjonen. Denne makten baserer seg på den formelle makten som ligger i ens rolle som veileder og kunnskap samt den uformelle makten i form av posisjon i ens rolle (Skau, 2013). Dessuten bidrar kontrollfunksjonen til å tydeliggjøre maktposisjonen som NAV-veiledere har (Berg, 2015). Allikevel kan makt være nødvendig for å hjelpe mennesker ut av vanskelige livssituasjoner (Skau, 2013).

En hjelper er ingen avmektig og hjelpeløsperson som ikke har noen form for makt. Det som er avgjørende er på hvilken måte makten kommer til uttrykk og at det skal vektlegges mer på produktivmakt enn krenkendemakt (Skau, 2013). Disse maktformene kan gjøre seg gjeldende i møter mellom tjenesteapparater og vanskeligstilte mennesker (Levin, 2015). Dobbeltrollen som NAV-veiledere utøver kan gi mange vanskelige etiske dilemmaer. For eksempel, skal NAV-veiledere kun opptre i forhold til hva som er best til de unge voksne? Eller aktivitetsplikten og andre rammer som de er satt til å forvalte? Det finnes ikke noe fasit svar på hva som er best i den gitte situasjonen. Dermed er det nødvendig for NAV-veiledere å ha et kritisk blikk til hvordan de forholder seg til forvaltningen og skjønnsutøvelsen, samt stadig ta sin egen skjønnsutøvelse opp til vurdering (Glemmestad, 2021). Det er også viktig å ha et utenfra-blikk på sine fortolkninger og handlinger. På bakgrunn av dette kan NAV-veiledere i større grad stille spørsmål til systemet om forhold som står i konflikt med sosialt arbeids teori- og verdigrunnlag (Levin, 2015).

#### **4.4 Brukermedvirkning ved sanksjonering**

Som tidligere drøftet, skal NAV-veiledere stille vilkår om aktivitet til de unge voksne, for at de kan ha krav på velferdsytelser. Det vil si at adgangen til velferdsstatens ytelser er avhengig av at søkeren utfører ulike former for aktivitet. Dersom aktivitetsplikten ikke oppfylles kan NAV-veiledere sanksjonere de unge voksne i form av et fullstendig eller delvis kutt på ytelser (Terum et al., 2017). Dette fremkommer i sosialtjenesteloven §20a første ledd som sier at «det skal stilles vilkår om aktivitet (...)», og siste ledd som sier at «ved brudd på vilkår kan det fattes vedtak om at stønaden reduseres (...)» (Sosialtjenesteloven, 2021, §20a). Dette forekommer oftest som standard tekst i vedtakene om sosialhjelp. En slik tilnærming kan knyttes med

begrepet «throffers» som er lansert av Robert Goodin som viser koblingen mellom trussel og tilbud (Goodin, 1998). De unge voksne får tilbud (offer) om aktivitet, stønad og oppfølging og samtidig får de trussel (threat) om at stønaden kan bli redusert eller falle bort ved brudd på villkåren (Terum et al., 2017). NAV-veiledere er altså satt til å hjelpe de unge voksne til å komme ut i arbeid, men også kontrollere at vilkårene for hjelpen som gis er oppfylt (Levin, 2015). Dette kalles gjerne for sanksjonerende praksislogikk som utøves gjennom stønadsreduksjon med mål om å få flest mulig ut i arbeid i tråd med arbeidslinja (Skjefstad, 2013).

Før sanksjonen gis innhenter NAV-veiledere informasjon om de unge voksne for å undersøke om vilkårene som var satt opp er oppfylt. De gir også en advarsel til de unge voksne før det iverksettes sanksjon. Dette med tanke på at det er snakk om å redusere eller stoppe ytelser til livsopphold innenfor rammer som lovgiverne har satt opp (Hagelund et al., 2016). De unge voksne blir da på en måte «tvungen» til å møte opp på aktivitet slik at de ikke sanksjoners. Som drøftet tidligere kan for eksempel tidspress og mangel på tiltak medføre at de unge voksne ikke får den tiltaket eller aktiviteten som de ønsker. Dette kan igjen føre til at de mister motivasjon til å møte opp og fullføre tiltaket. Dette kan skyldes mindre fokus på brukerens ressurser, begrensninger og meninger i kartleggingsprosessen. Dermed kan de settes i tiltak som de ikke har motivasjon for (Kane, 2020). Når de unge voksne ikke får mulighet for å ha innflytelse i det som berør dem, kan de utsettes for en avmaktssituasjon, som igjen kan påvirke deres selvbilde. Dermed kan det hevdes at sanksjonerende praksislogikk er i strid mot brukervedvirkning og sosialt arbeid (Skjefstad, 2013).

Brukermedvirkning forutsetter brukerens nærvær i utarbeidelse av aktivitet eller kartlegging (Jenssen, 2009). Ved mangel på deltakelse i utforming av aktivitet kan de unge voksne få sanksjoner (Hagelund et al., 2016). Sanksjonen i dette tilfellet kan altså bidra til at de unge voksne møter opp på avtalt møter og er aktive i utarbeidelsen av deres aktivitet slik at de ikke forblir passive stønadsmottakere. Som igjen kan danne grunnlag for brukervedvirkning. I andre tilfeller fungerer også sanksjonene som budskap og verktøy for å gjenopprette kontakt med de unge voksne som virkelig trenger hjelp, men ikke kan nås (Vilhena, 2020; Caswell & Høybye-Mortensen, 2015). Imidlertid krever dette en stor grad av skjønnsutøvelse og dømmekraft, slik at sanksjonen ikke brukes til å utøve makt hos de unge voksne, som igjen kan sette dem i en avmaktssituasjon. Dette med tanke på at det kan være flere grunner til at de unge voksne ikke har anledning til å møte opp til avtalt tid. Kanskje må behovsvurderingen og de valgte

aktivitetene revideres? Da det er viktig at de unge voksne får noe som de mestrer og passer med det som de klarer av i sanntid. I noen tilfeller kan det også være viktigere å utrede hvorfor aktivitetskravet ikke ble gjennomført, og finne andre måter som de unge voksne har forutsetninger til å oppfylle vilkårene, før iverksetting av sanksjon (Terum et al., 2017).

#### **4.5 Brukermedvirkning og konteksten til NAV-veiledere**

Det som gir muligheter og begrensninger til NAV-veiledere med å fremme brukermedvirkning, kan ikke bestemmes ut ifra en part (Chudasama, 2017). Det må ses i sammenheng med hvem de unge voksne er, selve NAV-veiledere og ikke minst den konteksten altså rammebetingelser som NAV-veiledere jobber i (Jenssen, 2009; Berg, 2015; Chudasama, 2017;). NAV-veiledere omtales ofte som bakkebyråkrater (Lipsky, 2010), som skal ivareta både velferdsstatens mål om arbeidslinja og brukerens rettigheter i henhold til lov og regelverk (Riis-Johansen et al., 2018). Forventningene om effektive velferdstjenester med høy kvalitet i kombinasjon med begrensede ressurser, gjør at yrkesutøverne i NAV blir presset (Åsheim, 2019). Dermed kan det sies at NAV-veiledere har en kompleks arbeidssituasjon der store arbeidsoppgaver og saksmengder kan være i konflikt med tidsressursene som kan gå på bekostning av brukermedvirkning. For eksempel, NAV-veiledere skal ivareta både storsamfunnets, lovgivers og byråkratiets interesser og samtidig være motivasjons og endringsagent for de unge voksne (Glemmestad, 2021). NAV-veilere befinner seg altså i en mellomposisjon. Dette kan medføre ulike etiske dilemmaer til NAV-veiledere som gjør det nødvendig å utøve skjønn og ikke minst ha et kritisk blikk til egen skjønn samt stadig vurdere skjønnet (Glemmestad, 2021).

Ulike forskning og studier viser at tid, tilgjengelighet, tett oppfølging, tillit og tålmodighet samt støttende relasjon mellom NAV-veiledere og unge voksne er avgjørende faktorer for å fremme brukermedvirkning og overgangen til arbeid (Skjefstad, 2012; Frøyland et al., 2016; Kane et al., 2017; Kane, 2020, Glemmestad, 2021). Allikevel er manglende tidsressurs og stor saksmengde noe som er påpekt av flere forskere som et hinder for brukermedvirkning i overtid (Frøyland et al., 2012; Åsheim, 2018; Kane, 2020). Det går altså mye tid på dokumentasjonsarbeid, datasystemer, standardiserte arbeidsoppgaver, som gjør at det legges lite tid til selve brukerrettet oppfølgingen (Frøyland et al., 2016; Åsheim, 2018). Dette kan skyldes arbeidslinja og NAV sitt overordnede mål om å få flest mulig ut i arbeid på kortest mulig tid (Meld. St. 46 (2012–2013)). NAV-veiledere er pålagt oppgaver og underlagt føringer og rammer som ikke nødvendigvis lar seg kombinere med brukermedvirkning (Jenssen, 2012).

Selv om NAV sitt mål om at flere skal ut i arbeid oppnås best gjennom brukerrettet oppfølging, ser det imidlertid ut at det er ubalanse mellom disse to føringene (Åsheim, 2018).

Føringene om arbeid/aktivitet og administrative oppgaver som er knyttet til det, slik som dokumentasjonsarbeid, kan fortrenge brukermedvirkningen i oppfølgingen. En av flere årsaker og utfordring til dette kan også være at brukermedvirkning etterspørres i mindre grad i dokumentasjonsarbeidet (Jenssen, 2012; Åsheim, 2018). Til tross for at brukermedvirkning er lovpålagt, blir NAV-veiledere ikke målt på graden av brukermedvirkning og kvaliteten på oppfølgingen (Jenssen, 2012). NAV-veiledere er isteden målt i stor grad ut fra at de kan dokumentere hvilke typer av aktivitet som er forsøkt og hvor mange unge voksne som er i tiltak (Åsheim, 2018). Mål og resultatstyring kan altså gå på bekostning av brukermedvirkning. Dermed kan tilrettelegging for reelle medvirkende prosesser bli et lite kunststykke å få til i praksis (Glemmestad, 2021). For å sikre en god faglig kvalitet i arbeidet er det av avgjørende betydning at lederen er i stand til å kvalitetssikre arbeidet og forstå når oppgavene ikke løses på en tilfredsstillende måte (Glemmestad, 2021). Videre er det nødvendig at ledelsen gir klare signaler om at brukermedvirkning ikke skal foreligge som en ekstra arbeidsoppgave, men som en del av NAV-veilederes daglige arbeid (Jenssen, 2012).

## 5.0 AVSLUTNING

I denne oppgaven har jeg drøftet hvilke muligheter og begrensninger NAV-veiledere kan møte med å fremme brukermedvirkning i arbeid med unge voksne. Gjennom ulike forskninger og litteraturer har det kommet fram at det er ulike faktorer som kan gi muligheter og begrensninger i utøvelsen av brukermedvirkning. Faktorer som bidrar til at NAV-veiledere kan fremme brukermedvirkning inkluderer blant annet samarbeidsrelasjon, anerkjennelse, tillit, tid, og tilgjengelighet. Det er også drøftet ulike elementer som kan utfordre disse i praksis. Faktorer som begrenset utøvelsen av brukermedvirkning inkluderer blant annet arbeidspress, tidspress, fokus på dokumentasjonsarbeid, store saksmengder, måltall for antall vedtak som skulle fattes innen kort tid og flere antall brukere per en NAV-veileder. Mangel på variert tiltak var også noe som hindret brukermedvirkning, da dette medførte at de unge voksne ikke fikk tiltaket eller aktiviteten som de ønsket seg. NAV-veiledere er satt til å gjennomføre arbeidslinjas mål om å få flere folk ut i arbeid, uten flere tildelte midler til å gjennomføre den brukerrettet. Hvordan skal NAV-veiledere skreddersyr og tilrettelegge for et individuelt tilpasset tiltak, hvis det ikke finnes nok ressurser og tiltak som bidrar til det det?

Flere av de unge voksne er en heterogen gruppe med sammensatte problemer, som er preget av mestringsstap og dårlig selvbilde både i oppveksten og som unge voksne. Flere vitenskapelige studier har påpekt at en god samarbeidsrelasjon, etablering av tillit og tett oppfølging er viktig i arbeid med unge voksne. Likevel kan en slik tilnærming forbli som et slags idealistisk oppfølging, som ikke lar seg gjennomføre i praksis på grunn av mål og resultatstyring. Dette kan gå på bekostning av brukermedvirkning. At NAV-veiledere blir begrenset til å fremme brukermedvirkning på grunn av de overnevnte faktorene, er noe som har blitt påpekt av flere forskere i over flere år tilbake i tid. Hvorfor blir lignende årsak funnet i flere studier over flere år? Er det ikke på tida å gjøre noe konkret med det? Bør ikke brukermedvirkning være en del av de daglige arbeidsoppgavene som faktisk blir målt og dokumentert i praksis? Hvis føringen om brukerrettet oppfølging ikke bare er et honnørord, må den ikke da settes i sammenheng med føringen om arbeidsrettet? Hvis brukermedvirkning blir målt i praksis med utarbeidet rutiner for det på lik linje med arbeidsrettet føring, kan den da muligens ikke bli nedprioritert i en hektisk arbeidshverdag,

I tillegg bør ikke NAV stå alene med ansvaret om å fremme brukermedvirkning, da selve begrepet brukermedvirkning kan i seg selv være en begrensning. I lys av de begrensningene som



NAV-veiledere møter med å fremme brukermedvirkning i praksis, stiller jeg meg altså kritisk til begrepet brukermedvirkning. I lovtekstene er begrepet vagt formulert på en måte som ikke gir klare føringer om hvordan den skal utøves helt konkret. At begrepet brukermedvirkning er vagt formulert i lovtekstene med lavt presisjonsnivå, er også noe som flere forskere har pekt på (Humerfelt, 2005; Jenssen, 2009; Skjefstad, 2012; Chudasama, 2017). Er det ikke nok på tida å gi den en konkret og presist innhold, slik at det er enklere å gjennomføre og dokumentere den i praksis?

## REFERANSELISTE

- Aasen, K., Marthinsen, E. & Vist, G. (2010). *Tett individuell og helhetlig oppfølging i NAV. Trondheim* (Rapport 2010). Høgskole og universitetssosialkontor Midt-Norge (HUSK). <https://docplayer.me/10710945-Tett-individuell-og-helhetlig-oppfolging-i-nav.html>
- Andreassen, T. A. (2005). *Brukermedvirkning i helsetjenesten: arbeid med brukerutvalg og andre medvirkningsprosesser*. Gyldendal akademisk.
- Andreassen, T. A. (2009). *Brukermedvirkning i NAV: Når velferdsforvaltningen og brukerorganisasjonene skal jobbe sammen*. Gyldendal akademisk.
- Andreassen, T. A. (2017). NAV – Arbeids og velferdsforvaltningen. I M. A. Stamsø (Red.), *Velferdsstaten i endring. Om norsk helse- og sosialpolitikk*. (3. utg., s. 166-191). Gyldendal Akademisk.
- Andreassen, T. A. & Fossetøl, K. (2011). Inledning – Organisasjonsendring som velferdsreform. I T. A. Andreassen & K. Fossetøl (Red.), *NAV ved et veiskille: Organisasjonsendring som velferdsform*. (1. utg., s.13-27). Gyldendal Akademisk.
- Angelin, A. (2009). *Den dubbla vanmaktens logik. En studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*. [Doktorgradsavhandling]. Lund University. <https://lup.lub.lu.se/search/ws/files/3374520/1504325.pdf>
- Arbeids- og sosialdepartementet (2017, 2. mai). *Aktivitetsplikt for mottakere av sosialhjelp*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/innsikt/sosiale-tjenester/okonomisk-sosialhjelp/aktivitetsplikt-for-mottakere-av-sosialhjelp/id2009224/>
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Askheim, O.P. (2012). Empowerment i helse- og sosialfaglig arbeid. Gyldendal akademisk
- Åsheim, H. (2018). Aktivitetsplan som styringsverktøy. *Søkelys på arbeidslivet*, 35(04), 242-258. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2018-04-01>
- Berg, B. (2015). Velferdsstatens sikkerhetsnett. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L.C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid. En grunnbok* (s. 65-79). Universitetsforlaget.
- Berg, B., Ellingsen, I. T., Levin, I. & Kleppe, L. C. (2015). Hva er sosialt arbeid? I I.T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L.C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid. En grunnbok* (s. 19-35). Universitetsforlaget.

- Bergesen, I. (2019). *Hvordan ivaretar veiledere på Nav brukervedvirkning i forbindelse med aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere*. [Mastersoppgave]. Universitetet i Stavanger. <http://hdl.handle.net/11250/2619593>
- Chudasama, K. (2017). *Brukermedvirkning og sosialt arbeid i NAV*. Universitetsforlaget.
- Caswell, D. & Høybye-Mortensen, M. (2015). Responses from the Frontline: How organisations and street-level bureaucrats deal with economic sanctions. *European Journal of Social Security*, 17(1), 31-51.  
<https://doi.org/10.1177/138826271501700102>
- Dalland, O. (2017). *Metode og oppgaveskriving* (6. utg.). Gyldendal Akademisk.
- Ellingsen, I. T. & Skjefstad, N. S. (2015). Anerkjennelse, myndiggjøring og brukemedvirkning. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L.C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid. En grunnbok* (s. 97-111). Universitetsforlaget.
- FO (2019). *Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernpedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere*. Fellesorganisasjonen. <https://www.fo.no/getfile.php/1324847-1580893260/Bilder/FO%20mener/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf>
- Follesø, R. (2010). Ungdom, risiko og anerkjennelse. Hvordan støtte vilje til endring? *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 10(1), 73-87.
- Follesø, R. (Red.), Halås, C. T., Jakobsen, T., Mevik, K., Mathisen, R., Tveraabak, M., Hutchison, G. S., Sandvin, J. T., Solstad, A. & Thommesen, H. (2011). *Gi viljen mulighet! Sluttrapport Ungdom i svevet 2007-2010* (UIN-rapport 12/2011). Universitetet i Nordland.  
<https://ungdomisvevet.no/sites/u/ungdomisvevet.no/files/1425165f781d55b3baa9b29496103625.pdf>
- Frøyland, K. (2016). Applicability of IPS principles to job inclusion of vulnerable youth. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 45(3), 249-265. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/10642/5002>
- Frøyland, K. (2017). Sentrale kvalitetar i arbeidsinkludering av sårbar ungdom, slik ungdom sjølv og arbeidsgivarar opplever det. *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 2017(2), 3–26. <https://utdanningsforskning.no/artikler/2017/sentrale-kvalitetar-i-arbeidsinkludering-av-sarbar-ungdom-slik-ungdom-sjolv-og-arbeidsgivarar-opplever-det/>
- Frøyland, K. (2019). Vital tasks and roles of frontline workers facilitating job inclusion of vulnerable youth, *European Journal of Social Work*, 22(4), 563-574, <https://doi.org/10.1080/13691457.2018.1423547>

- Frøyland, K., Maximova-Mentzoni, T. & Fossestøl, K. (2016). *Sosialt arbeid og oppfølging av utsatt ungdom i NAV. Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret. Sluttrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 15 prosjektområder*. (AFI rapport 2016:01). Arbeidsforskningsinstituttet.  
[http://www.forebygging.no/Global/2016\\_01%20Sluttrapport%20utsatt%20ungdom%20AFI.pdf](http://www.forebygging.no/Global/2016_01%20Sluttrapport%20utsatt%20ungdom%20AFI.pdf)
- Gjeitnes, K. (2007). Relasjoner – mål og middel i tiltaksarbeid. I E. Marthinsen & N. Skjefstad (Red.), *Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV – tett på!* (s. 106-148). Universitetsforlaget
- Gjersøe, H. M. (2021). Frontline provision of integrated welfare and employment services: Organising for activation competency. *International Journal of Social Welfare*.  
<https://doi.org/10.1111/ijsw.12464>
- Glemmestad, H. (2021). *Oppfølgingsarbeid I NAV. Sosialt arbeid på NAV-kontoret*. (1. utg.). Fagbokforlaget.
- Goodin, R. (1998). Social welfare as a collective social responsibility. I D. Schmitz & R. Goodin (Red.), *Social Welfare and Individual Responsibility. For and Against*. (s. 97-195). Cambridge University Press.
- Haugland, R. (2008). *Med makt til å krenke; om makt, avmakt og motmakt i en konfliktfylt barnevernssak*. Gyldendal Akademisk.
- Hagelund, A., Øverbye, E., Hatland, A. & Terum, L. I. (2016). Sanksjoner–arbeidslinjas nattside? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(01), 24-43.  
<https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-01-02>
- Hammer, T. & Hyggen, C. (2013). Ung voksen – risiko for marginalisering. I T. Hammer & C. Hyggen (Red.), *Ung voksen og utenfor. Mestring og marginalitet på vei til voksenliv*. (1. utg., s. 13-27). Gyldendal Akademisk.
- Helsedirektoratet (2017, 17. oktober). *Brukermedvirkning*.  
<https://www.helsedirektoratet.no/tema/brukermedvirkning>
- Hernæs, M. Ø. (2021). *Delrapport 2: Kvantitativ evaluering av innføring av plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet til sosialhjelpsmottakere under 30 år* (Rapport 3/2021). Frischsenteret og Institutt for samfunnsforskning.  
<https://www.frisch.uio.no/publikasjoner/?pubid=1541>
- Humerfelt, K. (2005). Begrepene brukermidvirkning og brukerperspektiv - honnørord med lavt presisjonsnivå. I E. Willumsen (Red.), *Brukernes medvirkning! – kvalitet og legitimitet i velferdstjenestene* (s. 15-33). Universitetsforlaget.

- Honneth, A. (2003). *Behovet for anerkendelse: en tekstsamling*. Hans Reitzels Forlag.
- Jenssen, A. G. (2009). *Brukermedvirkning i sosialtjenesten: en studie av sosialarbeidernes perspektiv* [Doktorgradsavhandling]. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/267677>
- Jenssen, A. G. (2012). Brukermedvirkning – hva er så det? I Jenssen, A. G. & Tronvoll, I. M. (Red.), *Brukermedvirkning. Likeverd og anerkjennelse* (s. 42-51). Universitetsforlaget.
- Kane, A. A. (2020). NAVs vurdering av brukeres bistandsbehov – rettsikkerhet ved overgang til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23(1), 35-48. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2020-01-03>
- Kane, A. A. & Köhler-Olsen, J. (2015). Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere – har lovgiveren funnet opp hjulet på nytt? *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og velferdsrett*, 12(4), 262-291. <https://doi.org/10.18261/ISSN2464-3386-2015-04-03>
- Kane, A. A., Köhler-Olsen, J. & Reedtz, C. (2017). Aktivisering av unge sosialhjelpsmottakere – forutsetninger for å sikre overgangen til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 20(2), 117-133. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2017-02-02>
- Kjønstad, A., Syse, A. & Kjelland, M. (2017). *Velferdsrett I: grunnleggende rettigheter, rettsikkerhet og tvang* (6. utg.). Gyldendal Juridisk
- Levin, I. (2015). Sosialt arbeid som spenningsfelt. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid: En grunnbok* (s. 36-46). Universitetsforlaget.
- Lidén, H. & Trætteberg, H. S. (2019). *Aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp. Delrapport 1* (Rapport 2019:12). Institutt for samfunnsforskning. <http://hdl.handle.net/11250/2601413>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public services*. (2. utg.). Russell Sage Foundation.
- Maximova-Mentzoni, T. & Frøyland, K. (2016). *Oppfølging av ungdom i NAV – Tipshefte med forskningsbaserte anbefalinger* (AFI-rapport 2016:01a). Arbeidsforskningsinstituttet. [https://www.nav.no/\\_/attachment/download/2e28bc76-8408-4f5c-b6a0-3cb8aee5ed92:334892762b73b1dfe4f63e336e6993ea26e8121d/tipshefte-for-oppfolging-av-ungdom-i-nav.pdf](https://www.nav.no/_/attachment/download/2e28bc76-8408-4f5c-b6a0-3cb8aee5ed92:334892762b73b1dfe4f63e336e6993ea26e8121d/tipshefte-for-oppfolging-av-ungdom-i-nav.pdf)
- Meld. St. 46 (2012-2013). *Flere i arbeid*. Arbeidsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-46-20122013/id733259/sec6>

- Myklebø, S. (2012). Unge arbeidssøkere - hvem er de, og hva slags oppfølging trenger de fra NAV? *Arbeid og velferd*, 1, 50-61. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/unge-arbeidssokere-hvem-de-er-og-oppfolging-fra-nav>
- Natland, S. & Celik, H. (2015). Service users' self-narratives on their journey from shame to pride: Tales of transition. *Journal of Evidence-Informed Social Work*, 12(1), 50–63. <https://doi.org/10.1080/15433714.2014.954943>
- NAV (2019, 1. desember). *Utdanning og profesjoner i NAV*. Arbeids- og velferdsetaten [https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/sok-jobb-i-nav/nav-som-arbeidsgiver/utdanning-og-profesjoner-i-nav\\_kap](https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/sok-jobb-i-nav/nav-som-arbeidsgiver/utdanning-og-profesjoner-i-nav_kap)
- NAV (2020, 15. juni). *Fakta om NAV*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav>
- NAV (2021a, 03. mai). *Oppfølging av unge i NAV i Oslo*. <https://www.nav.no/no/lokalt/oslo/satsinger-og-aktiviteter/oppfolging-av-unge-voksne-i-nav-i-oslo>
- NAV (2021b, 07.mai). *Helt ledige*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/helt-ledige>
- NAV-loven (2020). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)* [NAV-loven]. Lovdata <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20>
- Noble-Carr, D., Barker, J., McArthur, M. & Woodman, E. (2015). Improving practice: The importance of connections in establishing positive identity and meaning in the lives of vulnerable young people. *Children and Youth Services Review*, 47(3), 389-396. [10.1016/j.childyouth.2014.10.017](https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2014.10.017)
- NOU 2004:13. (2004). *En ny arbeids- og velferdsforvaltning: om samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenestens oppgaver*. Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2004-13/id149978/?ch=1>
- Olsen, B. C. R. (2017). Om å vite best ... sammen – brukemedvirkning I helse og sosialesektoren. I M. A. Stamsø (Red.), *Velferdsstaten i endring. Om norsk helse- og sosialpolitikk*. (3. utg., s. 216-241). Gyldendal Akademisk.
- Osgood, D. W., Foster, E. M. & Courtney, M. E. (2010). Vulnerable populations and the transition to adulthood. *Future Child*, 20(1), 209-229.
- Regjeringen (u.å.). *Arbeids- og velferdsetaten (NAV)*. <https://www.regjeringen.no/no/dep/asd/om-arbeids--og->

- sosialdepartementet/etatstyring/underliggende-etater/arbeids\_og\_velferdsetaten/id1511/
- Riis-johansen, M. O., Halvorsen, K., Andenæs, E. & Hammerstad, G. T. (2018). Interaksjon med brukere i NAV. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(3). 227-240.  
<https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-03-03>
- Rønningen, A. & Arntzen, A. (2013). Brukermedvirkning i Nav. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 16 (3).157-171.
- Skau, G. M. (2013). *Mellom makt og hjelp: om det flertydige forholdet mellom klient og hjelper*. Universitetsforlaget.
- Skjefstad, N. (2007). Respekt og anerkjennelse. I E. Marthinsen & N. Skjefstad (Red.), *Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV – tett på!* (s.81-105). Universitetsforlaget.
- Skjefstad, N. (2012). Brukermedvirkning sett i et anerkjennelsesteoretisk perspektiv. I I. M. Tronvoll A. G. Jenssen (Red.), *Brukermedvirkning – Likeverd og anerkjennelse* (s. 54-67). Universitetsforlaget.
- Skjefstad, N. (2013). Er det rom for sosialt arbeid i NAV? *Fontene Forskning*, 13(1), 76-88.  
<https://fonteneforskning.no/pdf-15.19409.0.3.0340dfefe6>
- Solheim, I. J. (2010). Sosialklient i liten kommune, mest på godt? *Fontene Forskning*, 1(10), 17–28.
- Sosialtjenesteloven (2021). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* [sosialtjenesteloven]. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>
- Strand, A. H., Grønningsæter, A. B. & Bråthen, M. (2015). *NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere* (Fafo-rapport 2015:41). Forskningsstiftelsen Fafo.  
<https://www.fafo.no/images/pub/2015/20446.pdf>
- Støren, I. (2010). *Bare søk! Praktisk veiledning i å systematisere kunnskap*. Cappelen Damm Akademisk.
- Solheim, I. J., Gudmundsdottir, S., Husabø, M. & Øien, A.M. (2020). The importance of relationships in the encounter between NAV staff and young, vulnerable users. An action research study, *European Journal of Social Work*, 1-13.  
<https://doi.org/10.1080/13691457.2020.1783213>
- St.prp. nr. 46 (2004-2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-46-2004-2005-/id210402/>

- Terum, L. I., Torsvik, G. & Øverbye, E. (2017). Når vilkår og aktivitetskrav brytes. Frontlinjearbeideres tilnærming til sanksjoner. *Søkelys på arbeidslivet*, 34(3), 147-166. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2017-03-01>
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Gyldendal
- Vilhena, S. (2020). Is it because you can't, or don't want to? The implementation of frontline sanctions in Norwegian social assistance. *European Journal of Social Work*. <https://doi.org/10.1080/13691457.2020.1713052>
- Xie, R., Sen, B. & Foster, E. M. (2014). Vulnerable youth and transitions to adulthood. *New Directions for Adult & Continuing Education*, 2014(143), 29-38. <https://doi.org/10.1002/ace.20102>



