

Emma Cecilie Mikkelsen

# Aktive vilkår og sanksjonering i arbeidslinjas aktiveringspolitikk - perspektivet til brukere under 30 år

Active terms and sanctions in the workforce  
activations policies  
- the perspective of users under 30 years of age

Bacheloroppgave i sosialt arbeid

Veileder: Roberto Iacono

Mai 2022



Emma Cecilie Mikkelsen

# **Aktive vilkår og sanksjonering i arbeidslinjas aktiveringspolitikk - perspektivet til brukere under 30 år**

Active terms and sanctions in the workforce  
activations policies  
- the perspective of users under 30 years of age

Bacheloroppgave i sosialt arbeid  
Veileder: Roberto Iacono  
Mai 2022

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



Kunnskap for en bedre verden



## **SAMMENDRAG**

Det er et sterkt fokus på aktiveringspolitikken ved arbeidslinja i Norge, fordi det er en sentral politikk som skal hjelpe stønadsmottakere ut i arbeid eller aktivitet. Denne oppgaven forsøker å finne svar på hvordan aktive vilkår og sanksjonering ved brudd på aktivitetsplikten fungerer som en del av arbeidslinjas aktiveringspolitikk. Jeg ser på dette med fokus på brukeres erfaringer, hvor de deler sine meninger om aktive vilkår og sanksjonering ved brudd på aktivitetsplikten. Det vil ses på i lys av brukere under 30 år sine erfaringer og meninger, siden det er denne gruppen som har lavest andel i arbeid selv om de er en del av arbeidsstyrken. Oppgaven tar for seg litteratur og forskning på området for å belyse tematikken. Hvordan de aktive vilkårene og sanksjoneringen av disse fungerer vil ses på i lys av tidligere forskning diskutert opp mot hverandre. Det vil også belyses hvordan aktive vilkår og sanksjoner kan skape empowerment og makt eller avmakt hos brukeren. Funnene i denne studien tyder på at brukerne oppfatter aktive vilkår som nødvendige, men at de kunne fungert mer optimalt dersom de var direkte rettet mot enkeltindividet. Empowerment kan oppnås hos individet ved aktivitetskrav. Det er ulik oppfatning med sanksjonering, men det viser seg å fungere ved at brukere møter opp fordi det er en redsel for bortfall eller reduksjon av stønad. Sanksjonering kan oppfattes som både positiv og negativ makt. Dermed tyder ulike funn i oppgaven på at aktive vilkår og sanksjonering fungerer for noen slik de er nå, men at de kan forbedres slik at de fungerer for flere.

## **ABSTRACT**

There is a strong focus on the activation policy in the workfare in Norway, because it is a central policy that will help people into work or activity. This paper aims to delineate the understanding of how active terms and sanctions in the event of a breach of the activity terms function as part of the activation policy. I look at this with a focus on users' experiences, where they share their opinions on active terms and sanctions in the event of a breach of the activity terms. It will be looked at by highlighting users under 30 years' experiences and opinions, because this group has the lowest share in the work even though they are part of the workforce. This paper deals with literature in the field to shed light on the topic. How the active terms and the sanctioning of these work will be looked at using previous research discussed against each other. It will also shed light on how active terms and sanctions can create empowerment and power or powerlessness in the user. The findings of this study indicate that users perceive active terms as necessary, but that they could have functioned more optimally if they were directly aimed at the individual. Empowerment can be achieved in the individual by activity requirements. There are different views on sanctions, but it turns out to work by users showing up because there is a fear of loss or reduction of benefits. Sanction can be perceived as both positive and negative power. Thus, various findings in the thesis indicate that active terms and sanctions work for some as they are now, but that they can be improved in order to work for more users.

# **INNHOLDSFORTEGNELSE**

SAMMENDRAG	i
ABSTRACT	ii
INNHOLDSFORTEGNELSE	iii
1.0 INTRODUKSJON	1
1.1 Bakgrunn for valg av tema	1
1.2 Problemstilling og avgrensning	2
1.3 Definisjon av sentrale begreper	2
1.3.1 Arbeidslinja	2
1.3.2 Aktiveringspolitikk	3
1.3.3 Sanksjoner	4
1.4 Sosialfaglig relevans	4
1.5 Presentasjon av oppgavens kapitler	5
2.0 METODE	7
2.1 Søkeprosessen	7
2.2 Forskningens relevans	8
2.3 Et kritisk blikk på valgt forskning	8
3.0 MAKT, EMPOWERMENT, AKTIVE VILKÅR OG SANKSJONERING	9
3.1 Begrepene makt og empowerment	9
3.1.1 Makt	9
3.1.2 Empowerment	9
3.2 Hovedtrekk i valgt litteratur	10
3.2.1 Aktive vilkår	10
3.2.2 Brukerens erfaring av aktive vilkår	11
3.2.3 Sanksjoner	13
3.2.4 Brukerens erfaring av sanksjonering	14
4.0 HVORDAN FUNGERER AKTIVE VILKÅR OG SANKSJONERING AV DISSE?	15
4.1 Brukerperspektivet på de aktive vilkårene	15
4.2 Gir aktive vilkår mulighet for arbeid?	17
4.3 Brukerperspektivet på sanksjonering	18
4.4 Makt eller avmakt hos brukeren ved sanksjonering	19
4.5 Empowerment ved aktive vilkår	21
5.0 AVSLUTNING	25
5.1 Avsluttende refleksjoner	26
LITTERATURLISTE	27
VEDLEGG 1: SØKETABELL	30

## **1.0 INTRODUKSJON**

I januar 2022 var 92 000 personer av Norges arbeidsstyrke uten arbeid, dette tilsvarer 3,2% av landets befolkning (Statistisk sentralbyrå, 2022). SSB definerer arbeidsstyrken som «summen av de sysselsatte og de arbeidsledige, dvs. personer som tilbyr sin arbeidskraft i arbeidsmarkedet» (Statistisk sentralbyrå, 1972). Disse personene kunne dermed ha vært i arbeid, men var ikke i jobb av ulike grunner. Tall fra 2020 viser at 11,2% av befolkningen under 30 år sto uten arbeid, utdanning og arbeidsrettede tiltak (Pettersen, 2021). Denne gruppen har dermed en vesentlig høyere andel personer uten arbeid, som er en del av arbeidsstyrken, enn ved befolkningen generelt. På bakgrunn av disse tallene er det viktig å få arbeidsstyrken ut i arbeid, spesielt de under 30 år.

Hva gjør Norge for å få den ledige arbeidsstyrken ut i arbeid? Aktiveringspolitikk er en del av deres strategi. Aktive vilkår har blitt en stor del av aktiveringspolitikken; det stilles aktiveringskrav for å kunne motta stønader. I tillegg til at det stadig stilles flere aktiviseringstiltak, kan sanksjoner bli brukt dersom brukeren ikke deltar på aktiviseringstiltakene. Sanksjoner er i de fleste tilfellene at brukeren får helt eller delvis reduksjon av stønaden (Hagelund et al., 2016, s. 25). Oppgaven vil forsøke å finne svar på hvordan aktiveringspolitikken ved arbeidslinja i Norge fungerer, ved å sette søkelys på hvordan brukere under 30 år oppfatter de aktive vilkårene som stilles ved mottakelse av stønader og sanksjoneringen ved brudd på aktivitetsplikten.

### **1.1 Bakgrunn for valg av tema**

Et tidligere emne på studie vekket min interesse for arbeidslinja, og jeg syntes det var en spennende politikk for å få flere ut i arbeid. Aktiveringspolitikken ved arbeidslinja syntes jeg virket ekstra spennende, siden det stadig stilles flere aktive vilkår for å kunne motta stønader. Det er interessant å se på sanksjonering; som kan oppstå ved brudd på aktivitetsplikten. I tillegg vil jeg se på hvordan aktiveringspolitikken fungerer for de under 30 år, siden det skaper stor gevinst å få en ung gruppe, som burde prioriteres og inkluderes, ut i arbeidslivet. Jeg vil på bakgrunn av denne interessen prøve å finne ut hvordan brukere under 30 år som mottar stønader opplever aktivitetskravet og sanksjonering ved brudd på aktive vilkår.



Ved en del stønader stilles det aktive vilkår for å motta de. Dette kravet er en sentral strategi for å iverksette aktivering hos brukere som mottar stønader. Hvis aktivitetsplikten ikke innfris, kan dette påvirke den enkeltes mulighet til å motta stønader. Dersom de aktive vilkårene ikke utføres er det fare for at stønaden sanksjoneres, ved at den reduseres eller bortfaller. Aktive vilkår stilles for å bidra til mer selvhjulpenhet og selvstendighet hos brukeren (Hagelund et al., 2016, s. 25). Det stilles aktive vilkår til blant annet følgende stønader: dagpenger ved arbeidsløshet, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp (Hagelund et al., 2016, 25). Gjennom arbeidslinja er det et ønske om at mesteparten av Norges befolkning skal være i aktivitet eller arbeid, dette målet kan man muligens komme nærmere ved aktivitetskrav og sanksjonering (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 17).

## **1.2 Problemstilling og avgrensning**

Oppgaven vil ta for seg problemstillingen «Hvordan fungerer de aktive vilkårene og sanksjoneringen av disse i arbeidslinjas aktiveringspolitikk i Norge, sett fra perspektivet til brukere under 30 år?»

Jeg har valgt å begrense oppgaven til å se på brukere under 30 år sitt perspektiv på aktive vilkår. Denne avgrensningen er tatt fordi det er viktig å få frem brukerens mening om aktive vilkår, siden det er de som rammes av aktiveringspolitikken og den er der for å hjelpe de. Ved en slik vinkling kan det bli lettere å forstå hva som må forbedres og hva som fungerer ved dagens aktivitetskrav. Setter søkelys på erfaringene fra brukere som er under 30 år, fordi det er viktig å fange opp personene som står uten arbeid og aktivitet tidligst mulig, siden man ser at denne gruppen har en relativ høy andel som står uten arbeid, arbeidsrettet tiltak og utdanning. I tillegg finnes det mest relevant litteratur og forskning om brukernes erfaring med aktivitetskravet fra brukere under 30 år.

## **1.3 Definisjon av sentrale begreper**

### **1.3.1 Arbeidslinja**

Arbeidslinja er en satsning som bygger på at det skal være en fordel å arbeide eller bli værende i sitt arbeid, fremfor å motta stønader. Norges befolkning i arbeid er Regjeringens hovedmål, siden dette skaper mulighet for å opprettholde og videreutvikle velferdsstaten (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, u.d.). På grunn av inntektsordningene vil man i de

fleste tilfellene, få mer inntekt ved å arbeide enn ved å motta stønader, dette for at arbeidslivet skal friste mer – dette forsterkes ved arbeidslinja (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, u.d.). Det å motta stønad skal ikke være så behagelig at man velger dette fremfor arbeid (Lidén & Trætteberg, 2019, s. 16).

I stortingsmeldingen nr. 35 1994-1995, «velferdsmeldingen», legges det vekt på arbeid til hele befolkningen, dette er grunnleggende for velferden og et viktig mål for velferdspolitikken. Befolkningen som er i yrkesaktiv alder skal først og fremst arbeide, istedenfor å motta stønader. Dersom mesteparten av befolkningen er i arbeid, vil dette sikre velferdens økonomi for samfunnet og enkeltindividet. For individet har arbeid en egenverdi siden den skaper mulighet til inntekt, sosial tilhørighet og deltakelse. Dersom man står utenfor arbeid, står man i fare for lite inntekt og ugunstige levekår (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 17).

Utformingen av Norges velferdsstat bygger på at de fleste i befolkningen er sysselsatt, dermed er aktiveringsdelen av arbeidslinja et viktig moment for å få befolkning i aktivitet og arbeid (Øverbye & Stjernø, 2012, s. 15). Et virkemiddel som står sterkt i arbeidslinja er økt bruk av aktive vilkår: et krav om at den som søker stønad gjennomfører aktiviteter for å kunne få innvilget stønader. Ikke alle stønader har krav om aktive vilkår, men det er stadig flere som får det. Det stilles aktive vilkår for at personen skal bli bedre rustet til yrkeskvalifisering, samtidig som man får en utbetalt stønad. Arbeidslinja er en politikk for å skape en forbindelse mellom rettighetene til personen og velferdspolitikken sine plikter: for å kunne utnytte seg av stønaden, må man delta ved aktiveringstiltak (Øverbye & Stjernø, 2012, s. 19). I tillegg til at personen blir rustet til yrkeskvalifisering, vil aktiviseringstiltak bidra til selvhjelpenhet og selvstendighet hos vedkommende (Hagelund et al., 2016, s. 25). Arbeid for enkeltindividet er også en sikkerhet i form av inntekt, økonomisk trygghet og selvrealisering (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, u.d.).

### **1.3.2 Aktiveringspolitikk**

Aktiveringspolitikken er en sentral del av arbeidslinja. Velferdspolitikken innebærer ulike reformer, som til sammen har et mål om å få befolkningen som mottar stønader ut i arbeid (Eleveld, 2017, s. 277). Aktivering blir i stor grad brukt i Norges velferdspolitikken. Målet med aktiveringspolitikk er å få mennesker ut i inntektsgivende arbeid, hvor fokuset er å få med de som står utenfor arbeidslivet. Politikken retter seg mot personer som trenger ulik hjelp i

velferdssystemet, blant annet til personer under 30 år som står utenfor arbeidslivet. Når man benytter seg av hjelp i velferdssystemet forventes det at man deltar i ulike former for aktivisering, enten ved tiltak eller program (Hansen, 2019, s. 5).

### **1.3.3 Sanksjoner**

«Sanksjoner er en negativ eller positiv reaksjon på noens atferd» (Tjora, 2018). I denne sammenhengen stilles sanksjoner dersom brukeren ikke oppfyller vilkåret, det er altså en negativ reaksjon på uønsket atferd eller avvik hos brukeren. Dersom brukeren ikke oppfyller kravet til aktivitet, er det en mulighet for sanksjonering. Den vanligste sanksjonen er at stønaden faller helt eller delvis bort (Hagelund et al., 2016, s. 25). Besvarelsen vil ta for seg sanksjonering ved brudd på aktive vilkår, hvor sanksjonering i denne oppgaven vil bety bortfall eller reduksjon av stønad.

## **1.4 Sosialfaglig relevans**

En viktig del av arbeidslinja handler om aktivisering: å få flest mulig ut i arbeid eller aktivisering, istedenfor bruk av stønader (Sosial- og helsedepartementet, 1995, 17). Å se på aktiveringspolitikken ved arbeidslinja er sosialfaglig relevant fordi man ser på hvordan aktivitetskravet fungerer for å få folk ut i arbeid eller aktivitet. Ved å se på dette fra et brukerperspektiv kan man finne ut hva som allerede fungerer for brukerne man prøver å hjelpe ut i arbeid eller aktivitet, og hvordan man eventuelt kan forbedre kravene som stilles slik at flere får nytte av aktivitetskravet.

Dersom man finner ut hvordan aktivitetskravet fungerer og kan forbedres, er det muligheter for at dette kan bidra til redusering av antall personer som ikke arbeider som er en del av arbeidsstyrken. Å være uten arbeid kan bli sett på som et sosialt problem (Øversveen & Forseth, 2018, 7). Det kan ses på som et sosialt problem siden det gjelder flere personer, og kan skape konsekvenser for flere enn enkeltindividet dersom flere ikke velger å jobbe. Sosiale problemer oppstår mellom et individ og samfunnet. Et sosialt problem er en utfordring som er utbredt i befolkningen, dette kan for eksempel være at arbeidsstyrken ikke arbeider. Å være uten arbeid er dermed ikke et individuelt problem, men ses på som et sosialt problem (Berg et al., 2015, s. 25).

Det kreves innsats fra både individet selv og samfunnet for å rette opp i det sosiale problemet (Berg et al., 2015, s. 25). En viktig del av sosionomens samfunnsoppdrag handler om å hjelpe mennesker med sosiale problemer. Dette understrekes i Fellesorganisasjonen sitt yrkesetiske grunnlagsdokument, hvor sosionomens samfunnsoppdrag forklares:

Profesjonsutøvere har som sitt samfunnsoppdrag å bistå mennesker som har behov for hjelp, for å sikre menneskeverdige levekår og livskvalitet. Solidaritet med utsatte grupper, kamp mot fattigdom og arbeid for sosial rettferdighet og sosial endring er derfor sentralt i profesjonsgruppens virksomhet. (Fellesorganisasjonen, 2019, s. 2)

Ved å se på hvordan aktive vilkår fungerer for å få mennesker inn i aktivitet eller arbeid, vil dette bidra til å sikre brukeren levekår og livskvalitet. Ved å ikke ha jobb, er man i fare for lite inntekt og ugunstige levekår, dermed ser man at sosionomens samfunnsoppdrag er viktig for arbeidslinjas aktiveringspolitikk (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 17).

Oppgaven er også sosialfaglig relevant med tanke på Norges bærekraft. Ved å få en større andel av Norges arbeidsstyrke ut i arbeidslivet vil man kunne bedre bærekraften til landet. Det er naturlig å tenke at en grunn til at man har aktiveringskrav for å motta stønader er fordi dette underbygger velferdsstatens bærekraft. Med bakgrunn i denne tanken vil det være effektivt å stille aktiviseringskrav for å hjelpe folk tilbake i arbeid. Aktiveringspolitikken har som hensikt å begrense stønadsmottakere, som vil bedre økonomien til Norge og bidra til at velferdssystemet kan hjelpe individer som virkelig trenger det (Molander & Torsvik, 2015, s. 379).

## **1.5 Presentasjon av oppgavens kapitler**

Oppgaven vil inneholde følgende kapitler: 1 Introduksjon, 2 metode, 3 makt, empowerment, aktive vilkår og sanksjoner, 4 hvordan fungerer aktive vilkår og sanksjonering av disse? og 5 oppsummering. I kapitlet om metode vil systematisk litteratursøk forklares, går videre inn på søkeprosessen og setter deretter et kritisk blikk på valgt forskning. Tredje kapittel forklarer begrepene makt og empowerment, og vil deretter trekke frem hovedelementer fra valgt litteratur. I kapittel fire diskuteres: brukerperspektivet på aktive vilkår, om aktive vilkår gir mulighet for arbeid, brukerperspektivet på sanksjoner ved brudd på aktive vilkår, makt eller

avmakt hos brukeren ved sanksjonering og empowerment ved aktive vilkår. Til slutt vil jeg oppsummere viktige punkter som jeg har kommet frem til og sammenfatte diskusjonen.

## 2.0 METODE

Metode er et verktøy som benyttes for å finne ut av det man undersøker, og som bidrar til at det samles inn informasjon i form av data til å besvare problemstillingen (Dalland, 2020, s. 54). Metoden som benyttes for å besvare oppgaven velges på bakgrunn av spørsmålet i problemstillingen, slik at problemstillingen blir belyst best mulig (Dalland, 2020, s. 53). Problemstillingen til denne oppgaven vil besvares ved hjelp av systematisk litteratursøk. Ved systematisk litteratursøk finner man relevant litteratur og forskning ved en søkeprosess, denne prosessen blir forklart nedenfor. Det er en hensiktsmessig metode å bruke for å besvare problemstilling, siden den bidrar til å finne vitenskapelige svar og fordi det allerede eksisterer relevant litteratur på området.

### 2.1 Søkeprosessen

For å finne relevant forskning og litteratur som ga vitenskapelige svar på problemstillingen min har jeg benyttet meg av to databaser: Oria og Sociological Abstracts. Ved søk i de nevnte databasene ble det foretatt systematiske litteratursøk. Databasen Oria ga meg mest relevant vitenskapelig litteratur og forskning for å besvare problemstillingen min. Underveis i søkeprosessen benyttet jeg meg av ulike inklusjons- og eksklusjonskriterier. Inklusjonskriteriet som jeg benyttet meg av, ved søk i Oria, var at jeg valgte å få opp litteratur og forskning fra norske fagbibliotek, og ikke kun NTNU universitetsbiblioteket. Ved systematiske søk i begge databasene valgte jeg å avgrense søkene mine i årstallene 2012 til 2022, som et eksklusjonskriterium. Valg av avgrensning hadde årsak i mange treff og at jeg er mest interessert i å benytte meg av den nyeste forskningen og litteraturen på feltet for å besvare problemstillingen. Et annet eksklusjonskriterium var å kun få opp artikler som var fagfelleurdert, siden jeg ønsket mest mulig vitenskapelige svar. Etter jeg hadde foretatt eksklusjon- og inklusjonskriteriene leste jeg alle sammendrag som jeg fikk opp, før jeg bestemte meg for om de fagfelleurderte artiklene virket relevant for min studie. Leste hele artikkelen dersom den virket passende til min studie etter å ha lest sammendraget. Hvis artiklene deretter var relevant, har de blitt benyttet i denne oppgaven for å besvare problemstillingen.

I søkeprosessen har jeg stort sett benyttet meg av søkeordene «arbeidslinja», «aktivering» og «workfare». Det er også disse ordene som ga meg flest treff ved søking. Ved forskjellige søk

og med ulike søkeord, fikk jeg opp mange av de samme artiklene. Ved benyttelse av andre søkeord, fikk jeg ikke like mange treff. Nederst i dokumentet som vedlegg 1, er det lagt ved en søketabell som beskriver søkeprosessen. Søketabellen inneholder følgende: dato for søk, databasen jeg søkte i, søkeord, avgrensninger, antall treff før og etter avgrensning, antall leste sammendrag og antall utvalgte artikler. Oppgaven benytter også andre kilder, disse er funnet via kjedesøk, enklere søk ved behov og håndsøk. Relevant litteratur som er funnet ved bruk av håndsøk er rapporter, artikler og bøker som veilederen min og studievenner har tipset meg om. Har også funnet relevante bøker ved biblioteksøk og ved å se gjennom tidligere pensum på studiet.

## **2.2 Forskningens relevans**

For å finne svar på hvordan de aktive vilkårene som stilles i aktiveringspolitikken til arbeidslinja fungerer, er det viktig å finne forskning hvor det er snakket med brukere som går på stønader og som er berørt av aktivitetskravet og sanksjonering av disse. Dermed benytter jeg relevant forskning som omhandler bruk av aktive vilkår i forbindelse med arbeidslinjas aktiveringspolitikk, hvor brukere som er under 30 år deler sine erfaringer. I utvalgt forskning har de benyttet semistrukturert intervju, intervju og fokusgrupper som metode for å få frem brukerens erfaringer.

## **2.3 Et kritisk blikk på valgt forskning**

I valgt forskningsmaterieell er det noen punkter jeg stiller meg kritisk til: ett smalt utvalg av informanter i den ene studien og at all valgt forskning baserer seg på kvalitativ forskning. I studien til Forseth og Øversveen, som jeg benytter meg av, ble det gjort semistrukturert intervjuer av et smalt utvalg av informanter. De semistrukturerte intervjuene var med tre ungdommer fra Trondheim. Dette kan være ugunstig siden det er informasjon fra kun tre personer og de får aktiviseringstiltak fra samme NAV-kontor. I tillegg er all forskning basert på kvalitativ metode ved innhenting av datamateriale, dette kan være en ulempe siden det er et mindre representativt utvalg og metoden kan hindre informanter i å svare ærlig.

## **3.0 MAKT, EMPOWERMENT, AKTIVE VILKÅR OG SANKSJONERING**

### **3.1 Begrepene makt og empowerment**

#### **3.1.1 Makt**

Makt er et mye brukt begrep, og det kan være vanskelig å vite hva som legges i det (Askheim, 2012, s. 76). Min forståelse av begrepet vil basere seg på hvordan en sosionom bruker makt i relasjonen til en bruker, og hvordan det kan oppfattes dersom makten brukes feil og det oppstår en avmaktssituasjon.

Som sosionom utøves mye av arbeidet i møte med andre mennesker hvor man påvirker og påvirkes, dermed er det viktig å være oppmerksom på hvordan man opptrer i det menneskelige samspillet. Som profesjonsutøver innehar man profesjonell makt, og den må brukes på riktig måte (Fellesorganisasjonen, 2019, s. 8). En sosionom vil foreta beslutninger og vurderinger, som kan påvirke brukerenes liv. Som profesjonsutøver vil man alltid utøve makt, sosial kontroll og myndighet overfor de man hjelper. Makt må ikke nødvendigvis være negativt, dersom den brukes til å hjelpe brukeren i form av å løfte frem dens kompetanse og egne behov (Fellesorganisasjonen, 2019, s. 10). Makt vil alltid være der, som en del av det sosiale nettverket og ved strukturene i et samfunn. Dermed vil makt alltid være til stede i relasjonen mellom bruker og sosionom (Skau, 2013, s. 24). Det er viktig å være klar over makten man innehar i rollen som sosionom (Skau, 2013, s. 32).

Motsetningen av makt er avmakt. Avmakt er det negative ved makt, og det kan fort oppstå som en følelse for en bruker, dersom den er i situasjoner hvor makt blir utøvd på en dårlig måte. Bruk av makt på denne måten kan føre til skade for brukeren (Skau, 2013, s. 32). I møte med hjelpeapparatet kan noen brukere føle seg avmektige, derfor er det ekstremt viktig at man som profesjonsutøver er bevisst på makt og avmakt (Fellesorganisasjonen, 2019, s. 11).

#### **3.1.2 Empowerment**

I begrepet empowerment utgjør power hovedvekten. Power er kjernen i begrepet, og dette kan oversettes med kraft, styrke og makt. «Empowerment knyttes dermed til individer og grupper som er eller har vært i en avmaktssituasjon og hvordan de skal komme ut av avmakten» (Askheim, 2012, s. 11). Poenget med empowerment er å styrke den som står i en



avmaktssituasjon til å få bedre selvtillit og selvbilde, mer kunnskap og ferdigheter. Ved å styrke personen kan den få en mobilisert kraft, slik at brukeren kan komme ut av avmaktssituasjonen. Slik tilegner personen seg mer makt, styring og kontroll på sitt eget liv. Empowerment er et begrep som er treleddet, og samtidig en prosess. Det kan illustreres slik: styrke → kraft → makt (Askheim, 2012, s. 12). Empowerment er dermed en viktig følelse som brukeren bør ha for å komme seg ut av avmaktssituasjon, som i dette tilfellet kan være prosessen fra stønad til arbeidslivet.

## **3.2 Hovedtrekk i valgt litteratur**

Sanksjoner og aktive vilkår henger tett sammen; følger ikke brukeren opp de aktive vilkårene, er det en fare for at det sanksjoneres (Hagelund et al., 2016, s. 25). I det følgende blir disse hovedtrekkene ved valgt litteratur presentert: praktisering av aktiveringspolitikk, aktive vilkår, brukers erfaring av aktive vilkår, sanksjoner og brukers erfaring av sanksjonering.

### **3.2.1 Aktive vilkår**

En sentral del av arbeidslinja er aktiveringspolitikk. Aktiveringspolitikken sitt mål er å få Norges befolkning, som står utenfor arbeidslivet, i inntektsgivende arbeid. Det forventes at de som benytter seg av stønader via velferdssystemet deltar i en form av aktivisering (Hansen, 2019, s. 5).

Dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp er noen stønader som krever at brukeren oppfyller ulike aktive vilkår. Ulike vilkår som stilles ved disse stønadene er: bruker er aktiv arbeidssøkende, takker ja til jobbtilbud, deltar på arbeidsmarkedstiltak, sender inn meldekort til NAV hver fjortende dag, møte på kurs som NAV kaller de inn til, plikt til å motta tilbud om behandling og delta aktivt i behandlingen, delta på arbeidsrettede tiltak og tilrettelegging, gi informasjon om egen funksjonsevne og hjelpe til med tilrettelegging av eget arbeid og utprøving, delta på møter og oppfølging, utarbeide aktivitetsplan og delta på aktivitet. Dette er aktive vilkår som oppsummert stilles ved de ulike stønadene. Hvilke aktive vilkår som stilles overfor en bestemt bruker, avhenger av hvilken stønad den er mottaker av (Hagelund et al., 2016, s. 29).

Det å være villig til å arbeide, så lenge man har forutsetninger for det, er et vilkår som er grunnleggende for å motta stønader (Eidsvaag, 2016, s. 46). Aktiviserende virkemidler blir i

økende grad brukt i aktiveringspolitikken for å få befolkningen ut i arbeid eller aktivitet. Aktive vilkår er en av de fremste virkemidlene for å få til aktivering, og de kan ses på som plikter som har en sterk sammenheng med rettighetene til brukeren. Plikten av å delta på aktive vilkår øker stadig, og aktivering på veien til arbeid er en del av målsettingen for stønader (Hagelund et al., 2016, s. 25). Aktive vilkår som brukeren må gjennomføre kan for eksempel være utdanning, jobbsøkerkurs, arbeidstrening og praksisplasser (Hagelund et al., 2016, s. 26). Aktive vilkår stilles til brukeren slik at den får bedre motivasjon til å arbeide og søke jobb, og slik at den kan få bedre forutsetninger for arbeid (Lidén & Trætteberg, 2019, s. 16).

Et vesentlig formål med aktive vilkår er at man skal ha hjelp til selvhjelp. I forbindelse med aktive vilkår handler det om at man skal aktivere innbyggerne i landet for å hjelpe de til å bli økonomiske avhengige. Hvis man ikke benytter prinsippet om hjelp til selvhjelp er man redd for at personer som går ledige ikke kommer seg ut av situasjonen og får det økonomiske vanskelig (Lidén & Trætteberg, 2019, s. 16).

Ved forskning som foreligger på området er det vanskelig å si noe om effekten som aktive vilkår har på overgangen fra aktuell aktivitet til arbeid. Det poengteres at det er vanskelig å si noe om effekten fordi aktivitetene som stilles er svært ulike, i tillegg til at sanksjoneringen som praktiseres ved brudd på aktive vilkår er ulike (Lidén & Trætteberg, 2019, s. 89).

### **3.2.2 Brukerens erfaring av aktive vilkår**

Aktive vilkår har blitt en stor del av Norges sosialpolitiske ordning, men det er ulikt hvordan de forskjellige programmene er utformet i forhold til aktivitetskravet. Variasjonen er stor ved hva slags stønad brukeren er en del av: aktivitetskravet kan være stilt i lover eller vilkårene settes av det lokale NAV-kontoret. Det er også variasjon i omfanget til aktivitetskravet som stilles (Hagelund et al., 2016, s. 27).

I en studie gjort av Forseth og Øversveen, deler arbeidsledig ungdom sine erfaringer av aktivitetskravet (Øversveen & Forseth, 2018, s. 9). Alle tre ungdommene var på aktiviserende tiltak mens studien foregikk, og var i tillegg på kartleggingstiltaket Jobbhuset. Jobbhuset er et kartleggingstiltak hvor formålet er å hjelpe unge arbeidsledige under 25 år med kvalifisering til arbeidslivet (Berg et al., 2015, s. 22). En av ungdommene, Even, hadde en forventning fra

NAV om at han måtte fikse en CV og skrive jobbsøknader. NAV hadde tidligere sendt han på kurs hvor han skulle lære seg å skrive CV og søknader. I tillegg til dette krever NAV at Even skulle gjøre andre aktiviteter for å fortsette og motta dagpenger. Dette er aktive vilkår som NAV krever at Even fullfører for å motta dagpenger.

I samme studie var informanten Snorre fornøyd med at NAV ordnet ulike praksisplasser til han, men han opplevde problemer når han var ferdig i praksisen. Det lå en forventning fra NAV om at Snorre skulle søke jobb når han var ferdig med praksisplassering. Snorre var i tiden hvor intervjuene foregikk aktivisert gjennom et tiltak hvor han hjalp til med å organisere kurs ved et avklaringstiltak, men dette var ikke en ordentlig jobb ifølge NAV. De hadde en forventning om at han måtte komme seg ut i en «ekte» jobb, som ikke var organisert via NAV. Dette begrunnes ved at dette er et aktiveringstiltak som brukes som hjelp til å få brukere ut i arbeidslivet (Øversveen & Forseth, 2018, s. 11).

Informantene hadde en felles oppfatning om at NAV stilte aktive vilkår som var myntet mot det de mente var det beste, men dette var ikke rettet mot det brukerne trengte og ønsket i deres oppfølging. Verken Even eller Snorre var enig med NAV i hva som skulle telles som godkjent arbeid. Det var også vurderingene til NAV som til syvende og sist var tellende, dermed følte ungdommene et press om å gjøre de aktive vilkårene som ble stilt (Øversveen & Forseth, 2018, s. 11).

I en studie gjort av Lidén og Trøttestad, var det 20 arbeidsledige ungdommer som var med i et tiltak med egen prosjektveileder. Dette var brukere som trengte standardinnsats: en innsats mot brukere som står relativt nært arbeidslivet. Ved standardinnsats skal det gå kort tid fra man kontakter NAV som sosialhjelpsmottaker, til det er fattet vedtak om vilkår og brukeren er i gang med aktivitet. Disse brukerne hadde positive opplevelser, siden de hadde følelse av at prosjektveilederen ville lytte, forstå og hjelpe til i situasjonen – samtidig som det ble satt krav. Støttende prosjektveiledere ga brukerne en ekstra motivasjon til å arbeide (Lidén & Trøttestad, 2019, s. 73).

I samme studie nevnes praksisplasser som et aktivitetstiltak som benyttes mye. Erfaringer med et slik form for aktivitet er delte. Enkelte fikk fast jobb eller deltid på stedet hvor de hadde praksisplass, noen syntes at de ble utnyttet som arbeidskraft og andre sa at man ikke

fikk arbeid (Lidén & Trætteberg, 2019. ss. 76-77). Jobbsøkerkurs er også en mye brukt form for aktiveringstiltak, på bakgrunn av at unge brukere etterspør hjelp til å søke (Lidén & Trætteberg, 2019. s. 80). Erfaringer som brukere har fra jobbkurs er mye stillstand og mange like kurs som de blir sendt på for å opprettholde aktivitetsplikten, men kursene var hjelpsomme for å holde en normal døgnrytme. Mange opplever at de fikk jobb i løpet av kursene eller i ukene etterpå. Dersom de fikk det etter noen uker var det etter individuell oppfølging av NAV-ansatte (Lidén & Trætteberg, 2019, ss. 81-82).

Samme studie forteller at informantene generelt har en holdning som er positiv til aktivitetsplikten, da de opplever at det er rimelige krav. Informantene syntes at en slik aktivitetsplikt skal reflektere brukerens situasjon og behov, slik at aktiviteten er meningsfull. Brukerne uttrykte tydelig at plikten ikke bare skal være der for å aktivere uten mening eller fordi NAV-ansatte er bundet av regler (Lidén & Trætteberg, 2019. ss. 89-91).

### **3.2.3 Sanksjoner**

Sanksjoner kan bli benyttet i tilfeller hvor brukere ikke oppfyller aktive vilkår. På dagpenger kan man miste de i en avgrenset periode, fra 4 uker til 6 måneder. Ved sosialhjelp kan stønaden reduseres, men kun dersom dette er varslet om i vedtaket om at det er en mulighet. Ved sykepenger og arbeidsavklaringspenger får man tilbake stønaden i det brukeren velger å oppfylle vilkårene igjen (Hagelund et al., 2016, s. 29).

En form for sanksjon, og den mest brukte, er at dersom brukeren ikke oppfyller de aktive vilkårene for stønaden kan den helt eller delvis falle bort (Hagelund et al., 2016, s. 25).

Sanksjoneringen er ikke likt i hele landet, og kan dermed variere stort i ulike landsdeler, dette er fordi det ikke er gitt detaljerte føringer fra lovgivere. Sanksjonering er i stor grad basert på praksis som har blitt utviklet over tid, dermed kan arbeidsdelingen mellom de som henter informasjon, sanksjonerer og advarer brukere være lite avklart. Sanksjonering varierer lokalt og kan i stor grad basere seg på skjønsmessige vurderinger (Hagelund et al., 2016, s. 26).

Sanksjonering har blitt mye diskutert. Det sies at sanksjon bør være der for at aktiveringstiltak skal være noe mer enn symbolpolitikk (Hagelund et al., 2016, s. 30). I Norge er det uklart hvor flittig sanksjoner blir benyttet i praksis, hvordan informasjonen til å kunne sanksjonere samles inn og hvor ofte det gis advarsel om at man er i ferd med å redusere eller miste sin

stønad (Hagelund et al., 2016, s. 31). Studier beviser at sanksjoner overfor brukere er effektive ved å få de tilbake til arbeid. Disse studiene er foretatt i land med lav arbeidsledighet, og er i stor grad basert på mottakere av dagpenger. Noen studier sier at sanksjoner kan føre til sosial ekskludering, siden man kan få økonomiske problemer ved sanksjonering (Eleveld, 2017, s. 277). Det har blitt utført en studie hvor man skulle finne ut av forholdet mellom sanksjoner og risikoer for sosial ekskludering og fattigdom (Eleveld, 2017, s. 278). Studien kom frem til at Norge gir relativt milde sanksjoner og har i sammenheng med dette en lav andel med brukere som er alvorlig materielt utsatt. Studien kom også frem til at hardhetsgraden av sanksjonene, vil ha en sammenheng med risikoen for alvorlig materiell deprivasjon (Eleveld, 2017, s. 283).

#### **3.2.4 Brukerens erfaring av sanksjonering**

I studien til Lidén og Trætteberg, presenteres det at brukerne har ulike holdninger knyttet til sanksjoner. Dette er i hovedsak fordi sanksjonering varierer på de ulike NAV-kontorene. Noen brukere hadde ikke hørt hva som skjedde dersom de hadde fravær, mens andre opplevde at sanksjoner var klart snakket om og at det var klare rammer for hva som skjedde dersom de brøt aktivitetsplikten (Lidén & Trætteberg, 2019, s. 92). Studien presenterte at NAV-kontor hadde to forskjellige praksiser: fravær ble strengt fulgt opp eller fravær ble individuelt fulgt opp ved en tillitsbasert holdning til brukerne som pleier å møte opp. Sanksjoneringen ved fraværsmeldinger kunne variere ut ifra om det var brukere som pleide å møte opp eller ikke (Lidén & Trætteberg, 2019, s. 93).

I de semistrukturerte intervjuene, gjort av Forseth og Øversveen, poengterte informanten Even at han måtte på kurs for å lære seg å skrive CV og jobbsøknader. Om han ikke dro på disse kursene sto han i fare for å miste dagpengene sine. På bakgrunn av dette valgte Even å dra, selv om han ikke hadde lyst. NAV krevde også av Even at han gjorde «noe aktivt» for å fortsette å motta dagpenger. I tiden intervjuene ble holdt jobbet Even som frivillig ved et kontaktsenter for ungdom som er vanskeligstilt, men dette sa han ikke var godkjent som arbeidspraksis ifølge NAV – dermed sa Even at han sto i fare for å miste dagpengene sine (Øversveen & Forseth, 2018, s. 11).

## **4.0 HVORDAN FUNGERER AKTIVE VILKÅR OG SANKSJONERING AV DISSE?**

I det følgende vil hovedelementer fra valgt litteratur, makt og empowerment bli drøftet for å besvare problemstillingen: «Hvordan fungerer de aktive vilkårene og sanksjoneringen av disse i arbeidslinjas aktiveringspolitikk i Norge, sett fra perspektivet til brukere under 30 år?». Jeg vil diskutere litteraturen om aktive vilkår og sanksjonering opp mot hverandre, og drøfte dette opp mot begrepene empowerment og makt. Diskusjonsdelen inneholder følgende diskusjonspunkter: brukerperspektivet på de aktive vilkårene, om aktive vilkår gir mulighet for arbeid, brukerperspektivet på sanksjoner ved brudd på aktive vilkår, makt eller avmakt hos brukeren ved sanksjonering og empowerment ved aktive vilkår.

### **4.1 Brukerperspektivet på de aktive vilkårene**

Det er sentralt å finne ut hva brukerne synes om de aktive vilkårene som stilles. Dette vil bli diskutert ved å se på hva de ulike informantene fra ulike forskning sier om deres erfaring og holdning til de aktive vilkårene.

Informanten Snorre hadde funnet seg en jobb, men siden denne var innenfor frivillighet var den ikke ansett som arbeid for NAV. Den var ikke bra nok siden det ikke fikk han ordentlig ut i arbeidslivet ved inntektsgivende arbeid, og det var en praksisplass han hadde fått via NAVs organisering. Det ble forventet at informantene Even og Snorre aktivt skulle søke jobber, til tross for at de følte at de ikke mestret dette. Even ble sendt på jobbsøkerkurs fordi han ikke mestret CV og jobbsøknader på egenhånd. Begge informantene hadde en felles oppfatning om at de aktive vilkårene som ble stilt var rettet mot det NAV synes var det beste, og ikke mot det brukerne trengte og ønsket i oppfølgingen mot arbeidslivet (Øversveen & Forseth, 2018, s. 11). Ved synspunktene til Even og Snorre ser man at de har en viss forståelse til de aktive vilkårene som stilles. De har en viss forståelse siden det var et ønske om jobbsøkerkurs fra Even sin side, og Snorre trives i sin praksisplass som frivillig. Likevel skulle Even ønsket at han fikk en jobb, og Snorre hadde ønsket at praksisplassen var kvalifisert som arbeid ifølge NAV. Totalt sett virker det som at informantene delvis har en negativ holdning til hvordan de aktive vilkårene stilles, men at de ser poenget med dem.

De arbeidsledige ungdommene som var en del av standardinnsatsen til NAV, fikk oppfølging via prosjektveileder. De fikk en opplevelse av at prosjektveilederen ville hjelpe de ut i arbeid så snart som mulig ved å lytte, forstå og hjelpe i den aktuelle situasjonen. Disse informantene hadde positive opplevelser med aktive vilkår som stilles. Prosjektveilederen satte krav, men ved å være støttende overfor brukerne ga dette en god opplevelse (Lidén & Trætteberg, 2019, s. 73). Disse opplevelsene tyder på at aktive vilkår føles meningsfullt for brukere dersom det er en NAV-ansatt som er villig til å lytte, forstå deres situasjon og hjelpe til i situasjoner hvor det trengs mest. Ut ifra det informantene oppgir virker det som det vil være mer meningsfullt for en bruker å fullføre aktive vilkår dersom de er rettet mot deres livssituasjon.

Et mye brukt aktiveringstiltak er praksisplasser. Praksisplasser brukes som et tiltak fra NAV for å gi brukeren arbeidstrening og eventuelt mulighet til jobb der etter endt praksisperiode. For enkelte brukere ga praksisplassen de mulighet til å få fast jobb eller deltidsjobb. Andre opplevde at praksisplassen ikke førte de ut i arbeidslivet og noen følte de ble utnyttet som arbeidskraft (Lidén & Trætteberg, 2019, s. 76-77). Disse erfaringene tyder på at for noen brukere fører en aktivitetsplikt ved praksisplass til arbeid. For andre er praksisplassering en dårlig erfaring, i tilfeller hvor den fører til utnyttelse av arbeidskraft eller ingen jobb. Dermed har brukere delte meninger om hva de syntes om praksisplass som et aktiveringstiltak.

Et annet aktiveringstiltak som benyttes mye er jobbsøkerkurs. Dette er et tiltak som benyttes mye fordi det er etterspørsel fra brukere etter bedre CV og søknadstekster (Lidén & Trætteberg, 2019, s. 80). Det er positivt at ungdom etterspør et aktiveringstiltak, og at NAV hører på dette og får de med på jobbsøkerkurs. Erfaringene fra jobbsøkerkursene er mye stillstand på kursene, i tillegg til at mange av dem er like (Lidén & Trætteberg, 2019, s. 81-82). Her ser man at selv om brukeren får aktivering som de selv ønsker, så skulle de gjerne hatt kurs som ga de noe mer og gjerne ikke flere kurs som er ganske like. Brukere trekker frem noen positive momenter med jobbsøkerkursene: en glimrende mulighet til å få døgnrytmen på rett plass og mange opplevde at kurset fungerte slik at de fikk jobb i løpet av kurset eller ved individuell oppfølging av NAV-ansatt etter endt kurs (Lidén & Trætteberg, 2019, s. 81-82). Ut ifra brukerens erfaringer virker det som at jobbkurs er et greit tilbud som i flere tilfeller fører til jobb, men at selve kurset som aktivering i seg selv fungerer dårlig på grunn av mye stillstand.

Studien tar opp brukerens generelle oppfatning av aktivitetsplikten, og informantene forteller at de generelt er positive til den og sier at det er et rimelig krav at den eksisterer. Samtidig trekker de frem at det er viktig at aktivitetene som stilles reflekterer brukerens behov (Lidén & Trætteberg, 2019, s. 89-91). Dette reflekterer ganske godt hva de ulike informantene fra studiene beskriver av deres oppfatning av de ulike aktivitetskravene som er diskutert ovenfor. Samlet sett virker det dermed som at brukere oppfatter de aktive vilkårene som ganske nødvendige, men at de hadde fungert bedre dersom de var tilpasset mer direkte til den individuelle brukeren – ved for eksempel å ha oppfølging av prosjektveiledere.

## **4.2 Gir aktive vilkår mulighet for arbeid?**

Det endelige målet med aktive vilkår er å gi brukeren bedre mulighet til å komme ut i arbeid (Hansen, 2019, s. 5). Ut ifra dette som en grunnleggende tanke i aktiveringspolitikken, er det relevant å se på om aktive vilkår faktisk gir brukerne en mulighet til arbeid. Vil se på brukerens erfaring ved mulighet for arbeid ved aktiveringstiltakene praksisplassering, jobbsøkerkurs og oppfølging av prosjektveileder.

Praksisplassering er et mye brukt aktivitetstiltak. Snorre hadde fått hjelp av NAV med mange praksisplasser opp igjennom, men han sto uten jobb hver gang etter endt praksisplassering. Han fikk etter hver endt praksisplassering beskjed av NAV om å søke jobb (Øversveen & Forseth, 2018, s. 11). En del andre informanter har samme erfaring som Snorre, at praksisplassering ikke fører til noe varig jobb. Andre brukere oppga at praksisplasser ga de en gylden mulighet til å få arbeid, enten som heltid eller deltid (Lidén & Trætteberg, 2019, s. 76-77). Ut ifra disse studiene viser det seg at praksisplassering er et aktivitetskrav som både kan lede til arbeid og ikke. En faktor for at brukeren ikke fikk arbeid, kan også ha vært fordi det ikke var ledige stillinger innenfor praksisplassen. Samtidig er arbeidsplasser først og fremst ment som et aktivitetskrav som skal gi jobbtrening inn mot arbeidslivet (Øverbye & Stjernø, 2012, s. 19). Dette kan tyde på at selv om ikke selve praksisplassen ga arbeid, så finnes det muligheter for at brukeren har høyere kompetanse og større muligheter neste gang den søker arbeid ved jobbtreningen på praksisen.

Et annet aktivitetstiltak som er mye benyttet, er jobbsøkerkurs. Studien til Forseth og Øversveen viser at mange får jobb som følge av jobbsøkerkurset, og andre får det kort tid etter endt kurs ved individuell veiledning (Lidén & Trætteberg, 2019, s. 81-82). En del som blir



sendt på jobbsøkerkurs blir dette fordi de selv ønsker informasjon om skriving av jobbsøknader og CV, siden de ikke får jobber ved å gjøre dette ved egen kunnskap (Lidén & Trætteberg, 2019, s. 80). Dermed kan det være større sannsynlighet for å få seg jobb ved å gå på jobbsøkerkurs. Med tanke på at mange brukere sier at de får jobb ved jobbsøkerkurs eller en stund etterpå tyder dette på at det er et aktiveringstiltak som fungerer som en vei inn til arbeidslivet

I tillegg ser man at studien til Forseth og Øversveen viser at ungdom som er under standardinnsats, og som får oppfølging av prosjektveileder har store sjanser for å komme tilbake i arbeidslivet relativt kjapt. Prosjektveilederen er støttende og interessert i å hjelpe personen i situasjonen deres (Lidén & Trætteberg, 2019, s. 73). Dette tyder på at dersom man stiller aktive vilkår som er basert på brukerens situasjon og hjelper den med hva den trenger hjelp til, er det større sannsynlighet for at de aktive vilkårene gir arbeid.

Ut ifra studier om aktive vilkår virker det som at de ulike aktiveringstiltakene ved praksisplassering og jobbsøkerkurs hjelper mennesker, men at de ikke virker like bra for alle. De som ser ut til å fungere best er oppfølging av en prosjektveileder som ser brukeren og deres situasjon.

### **4.3 Brukerperspektivet på sanksjonering**

Sanksjonering er vanlig ved brudd på aktive vilkår, dermed er det relevant å diskutere hva brukerne synes om sanksjonering (Hagelund et al., 2016, s. 25). Dette vil diskuteres ved å se på hva de ulike informantene i litteraturen sier om deres holdning til sanksjonering ved de aktive vilkårene.

Brukernes erfaring med sanksjoner varierer en del, hovedsakelig på grunn av forskjellig praktisering ved ulike NAV-kontor. Enkelte brukere har aldri hørt om konsekvenser av fravær, mens andre var informert om dette. I studien til Lidén og Trætteberg, kommer det frem av NAV-kontor praktiserer forskjellig. Enten blir fraværet strengt fulgt opp eller så ble fraværet individuelt fulgt opp ved tillitsbasert holdning til brukere som pleide å møte opp (Lidén & Trætteberg, 2019, s. 92). Det er interessant at det er store forskjeller mellom NAV-kontorene, grunnen til dette kan være at det ikke er gitt detaljerte føringer av lovgivere (Hagelund et al., 2016, s. 26). På et NAV-kontor hvor det er strenge føringer ved fraværet vil

det være et likhetsprinsipp for alle brukere dersom de bryter de aktive vilkårene. For brukere av et slikt NAV-kontor vet de alltid at sanksjonering kan forventes dersom de bryter vilkårene. I tilfeller hvor sanksjoneringen bestemmes ut ifra en tillitsbasert holdning til personer som pleier å møte opp, vil sanksjoneringen bero på skjønnsmessige vurderinger. En skjønnsmessig vurdering fra de NAV-ansatte kan være problematisk med tanke på at sanksjonering fra person til person kan variere stort, på grunn av faktorer som favorisering og forskjellige NAV-ansatte som behandler fraværet. I tillegg kan man undre seg om det er greit at et snillere sanksjonssystem er basert på et tillitsforhold for brukere som pleier å møte opp på aktivitet. På en måte kan det virke rettferdig at brukerne som til vanlig møter på aktiviteter kan få godkjent fravær dersom man har en gyldig grunn siden de pleier å gjennomføre aktivitetskrav, men på en annen side er dette forskjellsbehandling av brukere.

Even visste at han sto i fare for å miste dagpengene sine dersom han ikke dro på jobbsøkerkurs, dermed dro Even selv om han ikke ville (Øversveen & Forseth, 2018, s. 11). Her kan man se at sanksjonering fungerer som et maktmiddel til å fullføre aktivitetstiltakene, dette drøftes nærmere lengre ned i punkt 4.4. I Even sitt tilfelle var han informert om mulighetene for sanksjonering dersom han ikke møtte opp på jobbsøkerkurset.

Ut ifra dette kan man si at brukerne oppfatter sanksjonering ulikt på bakgrunn av hva slags NAV-kontor de benytter. For noen brukere er fenomenet om sanksjonering ukjent. Informantene som vet om sanksjoneringen, slik som Even, respekterer den ved at man møter opp selv om man ikke har lyst fordi man vet konsekvensene som eventuelt følger med. Disse vet også at man må dokumentere fraværet sitt for å ikke få en sanksjon. For brukere som pleier å møte opp på aktivitet og er omfattet av en tillitsbasert holdning, vet at det er forventet at man har en gyldig grunn til fraværet.

#### **4.4 Makt eller avmakt hos brukeren ved sanksjonering**

Som omtalt tidligere kan sanksjoner bli benyttet dersom brukeren ikke oppfyller de aktive vilkårene. Sanksjonen som praktiseres mest er at stønaden reduseres eller bortfaller (Hagelund et al., 2016, s. 25). Informanten Even var redd for å bli utsatt for denne sanksjonen. Dette kommer frem i intervjuet hvor han forteller at det ikke var på grunn av egen fri vilje han møtte på kursene, men hovedsakelig for å beholde dagpengene. Han forteller «Hvis du er meldt på, må du møte. De rapporterer til saksbehandlerne og fyller ut skjema på hvem som

har møtt og ikke møtt. Møter du ikke, kan de trekke deg i penger» (Øversveen & Forseth, 2018, s. 11).

Brukere kan altså miste eller få redusert sin stønad dersom man ikke fullfører de aktive vilkårene. Det er NAV sitt system og NAV-ansatte som får oppgaven med å fange opp brukerens fravær og eventuelt sanksjonere dersom dette er nødvendig. I en posisjon som NAV-ansatt, og spesielt i slike tilfeller som dette, innehar man mye makt i sitt møte med brukerne som ikke har møtt opp på aktivitet av ulike årsaker. Muligheten for å kunne sanksjonere på grunn av brudd på aktive vilkår er et eksempel på at en profesjonsutøver foretar beslutninger og vurderinger som kan påvirke brukerens liv (Fellesorganisasjonen, 2019, s. 10). I tilfeller hvor det settes inn sanksjonering i form av redusert eller frafall av stønad vil profesjonsutøveren foreta en slik vurdering og beslutning som påvirker brukerens liv. Dersom brukeren er klar over at fravær kan føre til redusert eller bortfall av stønad vil dette føre til en redsel hos brukeren dersom man ikke møter opp. Dette gjenspeiler seg i det Even forteller om at han egentlig ikke ville møte opp, men gjorde det fordi han kjente til konsekvensene om å miste dagpenger ved å ikke gå på kurset (Øversveen & Forseth, 2018, s. 11).

Frafall eller redusert stønad kan også føre til dårligere økonomi for brukeren. Det finnes data om dette fra en studie hvor de fant ut forholdet mellom sanksjoner og risikoen for fattigdom (Eleveld, 2017, s. 278). De fant ut at land med relativt milde sanksjoner, slik som Norge, vil ha en lav andel brukere som blir alvorlig materielt utsatt. I land med hardere sanksjoner er det en større sammenheng for alvorlig materiell deprivasjon (Eleveld, 2017, s. 283). Dette tyder på at sanksjonering i land som Norge ikke vil være like risikofylt, som i land med sterkere sanksjonering. Likevel vil makt utøves overfor en bruker ved brudd på aktivitetsplikten, som ikke er positivt dersom brukeren blir satt i en avmektig posisjon overfor NAV-ansatte. Avmakt er det negative ved makt, hvor makt blir utøvd på en dårlig måte overfor brukeren. Makt brukt på denne måten kan føre til skade for brukeren (Skau, 2013, s. 32). En slik skade kan eksempelvis være trekk i brukerens stønad, som kan påvirke brukerens økonomi.

På en annen side kan makt brukes på en positiv måte. En profesjonsutøver utøver makt, sosial kontroll og myndighet overfor de man hjelper, men den kan brukes til å hjelpe frem brukeren ved å løfte deres kompetanse og dens egne behov (Fellesorganisasjonen, 2019, s. 10). Ved

dette synet på makt kan man si at sanksjoner ved brudd på de aktive vilkårene er der for å hjelpe brukeren ut i arbeid, siden det tenkes at uten sanksjonering ved brudd på aktivitetsplikten ville færre oppfylt aktivitetskravet. De aktive vilkårene er der hovedsakelig for å få stønadsmottakere ut i arbeid. I tillegg finnes det bevis på at sanksjonering overfor brukere er effektivt for å få de tilbake i arbeid (Eleveld, 2017, s. 277).

Vi kan altså se at makten som NAV-ansatte sitter med overfor brukerne er til stede, men at den kan utøves og tolkes på forskjellige måter. Makten kan oppfattes som negativ makt ved at brukeren føler på et press om å møte opp på aktivitet. Brukeren kan føle på et press fordi de vet konsekvensen ved å ikke møte opp: sanksjonering i form av delvis eller helt frafall av stønad. Dette kan igjen gå utover brukerens økonomi, og brukeren kan oppfatte at den står i en avmaktssposisjon. På den positive siden kan man se at sanksjonering egentlig er en form for hjelpende makt, ved at det hovedsakelig er der for å hjelpe brukeren ut i arbeid.

#### **4.5 Empowerment ved aktive vilkår**

En profesjonsutøver skal hjelpe mennesker som har behov for hjelp og sikre deres levekår og livskvalitet (Fellesorganisasjonen, 2019, s. 2). Ved at en profesjonsutøver utøver makt, sosial kontroll og myndighet overfor de man hjelper, kan det brukes for å hjelpe frem brukeren ved å løfte fram deres kompetanse og egne behov (Fellesorganisasjonen, 2019, s. 10). Ved prosessen i å etablere empowerment hos brukeren er profesjonsutøvere viktige støttespillere, i denne sammenhengen NAV-ansatte som stiller aktive vilkår. Empowerment handler om at brukeren skal bli styrket med makt, styring og kontroll i posisjonen den står i, slik at den kommer seg ut av avmaktssituasjonen (Askheim, 2012, s. 12). Det å oppleve makt, styring og kontroll over sitt eget liv er en viktig del for å komme ut i arbeidslivet. Dette stiller spørsmålet: bidrar de aktive vilkår som stilles til empowerment hos brukeren?

Aktive vilkår er en del av aktiveringspolitikken som er satt i gang for å få befolkningen ut i inntektsgivende arbeid (Hansen, 2019, s. 5). Ved at brukeren gjennomfører aktive vilkår som stilles vil det bidra til selvhjulpenhet og selvstendighet hos den enkelte (Hagelund et al., 2016, s. 25). NAV-ansatte skal hjelpe brukeren ut i arbeid. Eksempler på aktive vilkår som stilles er jobbsøkerkurs og praksisplasser. Begge disse aktivitetene virker i utgangspunktet som aktiviseringstiltak som skal ruste hver enkelt bruker til arbeidslivet. Ved jobbsøkerkurs kan det tenkes at brukeren blir mer rustet til å skrive jobbsøknader og bedre CV-er, og ved denne

kunnskapen får man mer personlig makt og kontroll over sine egne ferdigheter ved å søke jobb. Praksisplasser vil også gi personen trening på forskjellige arbeidsplasser, som kan bidra til at brukeren føler seg mer trygg ved å ha mer kontroll og styring i en jobbsituasjon senere. Vi ser dermed at aktive vilkår som stilles til en stønadsmottaker kan gi brukeren mer makt, kontroll og styring i situasjonen den står i som jobbsøker, dermed empowerment hos brukeren.

Informantene hevdet at det ble stilt krav om aktive vilkår fra NAV sin side, som brukerne selv ikke mente var det de trengte og ønsket i oppfølgingen (Øversveen & Forseth, 2018, s. 11). Ved at brukerne deltar på aktivitetskrav som de ikke får utbytte av, vil dette være aktiviteter som ikke gir brukeren inspirasjon og hjelp til å komme ut av arbeidsledigheten. Arbeidsledigheten kan i dette tilfellet ses på som en avmaktssposisjon. Det kan tenkes at det er viktig at de aktive vilkårene som stilles interesserer brukeren, for eksempel ved å komme på en praksisplass som den liker og hvor det er arbeid som den ønsker å jobbe med senere. Det er lettere å tenke seg til at de aktive vilkår som engasjerer brukeren vil hjelpe den lettere til å se sin styrke og makt, slik at den vil ta styring over sitt eget liv.

Tiltaket med egen prosjektveileder ved standardinnsats ga gode resultater ved at brukerne raskt var i gang med aktiviteter. Denne brukergruppen hadde god kontakt med sin prosjektveileder på NAV, og opplevde den som lyttende, forståelsesfull og hjelpsom i situasjonen. I tillegg ga den en ekstra motivasjon til å arbeide (Lidén & Trætteberg, 2019, s. 73). I en slik situasjon hvor den NAV-ansatte er villig til å lytte og forstå personen i situasjonen er det mer troverdig at det foreligger bedre forutsetninger for at brukeren opplever styrke og kontroll ved å delta på aktivitetskrav. Dermed blir det større sannsynlighet for at brukeren opplever empowerment, og ved det komme seg ut i arbeidslivet.

Empowerment er altså viktig for mennesket for å etablere motmakt, i denne situasjonen for å bli en del av arbeidsstyrken. Det etableres motmakt når brukeren blir bevisst på egne ressurser og opplever økt mestring. Ved jobbsøkerkurs og praksisplassering kan brukeren bli bevisst på egne ressurser og oppleve økt mestring, og dermed få styrke, kontroll og styring over egen livssituasjon. Det er dermed mulig at brukeren opplever empowerment som følge av de aktive vilkårene som stilles som krav for å motta stønad. Likevel kan det stilles spørsmål om det hadde vært lettere å oppnå dette hos hver enkelt, dersom man som bruker hadde hatt større

påvirkningskraft på egne aktivitetskrav. Det er også mulig at det er lettere å oppleve empowerment for brukeren dersom det er tett og god dialog med NAV-ansatt.



## 5.0 AVSLUTNING

Aktive vilkår knyttet til stønader har som hovedmål å få brukerne ut i arbeid eller aktivitet. Dersom brukerne ikke gjennomfører aktivitetskravet står de i fare for sanksjonering, ved at stønaden helt eller delvis faller bort. Oppgaven har forsøkt å finne svar på hvordan aktive vilkår og sanksjoneringen av disse fungerer for brukere under 30 år, som en del av arbeidslinjas aktiveringspolitikk. For å forstå dette har oppgaven diskutert forskning opp mot hverandre, og sett på om aktive vilkår og sanksjonering gir brukeren makt eller avmakt og empowerment.

Brukerperspektivet på de aktive vilkårene varierte ut ifra vilkåret som ble stilt. Brukerne oppfattet aktive vilkår som nødvendig, men kunne fungert bedre dersom aktivitetskravene ble direkte rettet til enkeltindividet. Sannsynligheten for arbeid ved aktivitetskrav vil variere ut ifra hvilke aktive vilkår som stilles overfor brukeren, men det virker som at det i mange tilfeller gir mulighet for arbeid. Brukerperspektivet på sanksjoner varierer avhengig av hvilket NAV-kontor de er tilknyttet. Enkelte brukere vet ikke hva sanksjonering er eller innebærer, mens de som er klar over sanksjoneringen møter opp til tross for at de ikke har lyst fordi de har en redsel for at stønaden helt eller delvis faller bort.

Brukerens følelse av makt eller avmakt ved sanksjonering varierer. Det ser ut til at NAV-ansatte har en viss makt overfor brukeren, men denne kan utøves og tolkes på forskjellige måter. Makt kan oppfattes som negativ dersom brukeren føler presset ved å møte opp på ulike aktiviteter, for å unngå sanksjonering som konsekvens. Brukeren kan føle en avmaktssituasjon ved sanksjonering, fordi det kan føre til kutt i stønad som kan forverre økonomien. Sanksjonering kan oppfattes som en hjelpende makt, siden det eksisterer for å få brukeren inn i arbeidslivet.

Det kan tenkes at brukerne opplever empowerment ved aktivitetskravene jobbsøkerkurs og praksisplassering, siden disse hjelper de å bli bevisst på egne ressurser og opplevelse av økt mestring - dette bidrar til styrke, kontroll og styring over egen livssituasjon. Det er likevel mulig at brukeren lettere kunne oppnådd empowerment dersom den hadde større påvirkningskraft på egne aktivitetskrav.



## 5.1 Avsluttende refleksjoner

Det ser ut til at brukerne oppfatter aktive vilkår som nødvendige, men at de kunne ha fungert bedre dersom de var rettet mot enkeltindividet. Det er også ulik oppfatning av sanksjonering, men de ser ut til å fungere ved å gi brukeren en redsel for bortfall eller reduksjon av stønad. Dermed fungerer aktivitetskrav og sanksjonering slik de er per dags dato for noen brukere, men det er mulig at de kan forbedres slik at de fungerer for flere ved tettere dialog med brukeren av tjenesten.

Ved presentert forskning ser man at det stilles krav til brukeren om aktivering, men det virker som aktivitetskravene som stilles ofte ikke er rettet mot enkeltindividet. Det virker som at det i mange tilfeller bare stilles et aktiviseringskrav kun for å aktivisere brukeren, og ikke for å nå et bestemt mål. Det kan tenkes at slik aktivisering ikke hjelper brukeren inn mot arbeidslivet på best mulig måte. Jeg stiller meg dermed litt kritisk til en slik bruk av aktivitetskravet, og stiller spørsmål ved om det er mulig å praktisere aktive vilkår annerledes slik at brukeren får et bedre utbytte av det?

Forskning viser også at det er ulik praktisering av sanksjonering ut ifra forskjellige NAV-kontor og ulik forventning til brukere som mottar stønad fra samme sted. Det kan tenkes at det ville vært lettere å vite hva som forventes av brukere og hvordan NAV-ansatte skal utføre sanksjoneringen, dersom det stilles like krav over hele landet. Dersom sanksjoneringen skal praktiseres kunne det vært en idé å utarbeide et felles lovverk, forskrift eller retningslinjer?

## LITTERATURLISTE

Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (u.d.). *Meld. St. 46 (2012–2013) - regjeringen.no*.

Regjeringen. Hentet 23.03 2022, fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-46-20122013/id733259/sec3>

Askheim, O. P. (2012). *Empowerment i helse- og sosialfaglig arbeid: floskel, styringsverktøy, eller frigjøringsstrategi?* (1. utg.). Gyldendal Akademisk.

Berg, B., Ellingsen, I. T., Levin, I., & Kleppe, L. C. (2015). Kapittel 1. Hva er sosialt arbeid? In I. T. Ellingsen (Ed.), *Sosialt arbeid: en grunnbok* (1. utg., ss. 19-35). Universitetsforlaget.

Dalland, O. (2020). *Metode og oppgaveskriving* (7. utg.). Gyldendal Akademisk.

Eidsvaag, T. (2016). Arbeidslinjen og menneskerettigheter. *Retfærd*, (Nr. 2), 45-57.

Eleveld, A. (2017). Activation policies: policies of social inclusion or social exclusion? *Journal of Poverty and Social Justice, Issue 3* (Volume 25), 277-285.

10.1332/175982717X15024428691894

Fellesorganisasjonen. (2019). *Yrkesetisk grunnlagsdokument*. FO. Hentet 22.03 2022, fra <https://www.fo.no/getfile.php/1324847-1580893260/Bilder/FO%20mener/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf>

Hagelund, A., Øverbye, E., Hatland, A., & Terum, L. I. (2016, 4.mars). Sanksjoner – arbeidslinjas nattsider? *Tidsskrift for velferdsforskning, Årgang 19* (Nr. 1-2016), 24-43.

10.18261/ issn.2464-3076-2016-01-02

Hansen, H. C. (2019). Aktivering – et komplekst felt for forskning og praksis. *Fontene forskning, Årgang 12* (Forskning 1/2019), 4-16.

<https://fonteneforskning.no/forskningsartikler/aktivering--et-komplekst-felt-for-forskning-og-praksis-6.19.669468.62648ad9e5>

Lidén, H., & Trætteberg, H. S. (2019, 18.juni). *Aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp*. Institutt for Samfunnsforskning. Hentet 18.03 2022, fra [https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2601413/Rapport\\_12\\_19\\_Aktivitetsplikt\\_for\\_unge\\_mottakere\\_av\\_sosialhjelp.pdf](https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2601413/Rapport_12_19_Aktivitetsplikt_for_unge_mottakere_av_sosialhjelp.pdf)

Molander, A., & Torsvik, G. (2015, november). Getting People into Work: What (if Anything) Can Justify Mandatory Activation of Welfare Recipients? *Journal of Applied Philosophy, Volume 32* (Issue 4), 373-392. 10.1111/japp.12132

Øverbye, E., & Stjernø, S. (2012). Arbeidsmotivasjon, arbeidslinje og velferdsstat. Øverbye & S. Stjernø (Red.), *Arbeidslinja: arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten* (ss. 15-27). Universitetsforlaget.

Øversveen, E., & Forseth, U. (2018, 11.september). Fremmed i NAV. *Norsk sosiologisk tidsskrift, Årgang 2* (Nr. 4-2018), 5-24. 10.18261/issn.2535-2512-2018-04-01

Pettersen, M. (2021, 26.august). *Trenden er brutt – flere unge utenfor i 2020*. Statistisk sentralbyrå. Hentet 22/04 2022, fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/tilknytning-til-arbeid-utdanning-og-velferdsordninger/artikler/trenden-er-brutt--flere-unge-utenfor-i-2020>

Skau, G. M. (2013). *Mellom makt og hjelp: om det flertydige forholdet mellom klient og hjelper* (4. ed., Vol. 3.). Universitetsforlaget.

Sosial- og helsedepartementet. (1995, 12.juni). *St. meld nr. 35 (1994-95) Velferdsmeldingen*. Stortinget. Hentet 21/03 2022, fra [https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1994-95&paid=3&wid=c&psid=DIVL443&pgid=c\\_0365](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1994-95&paid=3&wid=c&psid=DIVL443&pgid=c_0365)

Statistisk sentralbyrå. (1972, 1.januar). *SSBs Metadata - Variabeldefinisjon - Arbeidsstyrken*. Statistisk sentralbyrå. Hentet 20.04 2022, fra <https://www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/vardok/1124/nb>

Statistisk sentralbyrå. (2022, 24.mars). *Arbeidskraftundersøkelsen*. Statistisk sentralbyrå. Hentet 20.04 2022, fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/arbeidskraftundersokelsen>

Tjora, A. (2018, 5.juli). *Sanksjon*. Store norske leksikon. Hentet 20.04 2022, fra <https://snl.no/sanksjon>

## VEDLEGG 1: SØKETABELL

Dato for søk	Database	Søkeord	Avgrensninger	Antall treff før / etter avgrensning	Antall leste sammendrag	Antall utvalgte artikler
21/02/22	Søk 1 Oria	Arbeidslinja	-År 2012-2022 -Artikler -Fagfelleverdert	284 / 61	61	3
21/03/22	Søk 2 Oria	Arbeidslinja Aktivering*	-År 2012-2022 -Artikler -Fagfelleverdert	43 / 16	16	1
21/03/22	Søk 3 Oria	Arbeidslinja "Aktive vilkår"	-År 2012-2022 -Artikler -Fagfelleverdert	5 / 1	1	1
24/03/22	Søk 4 Oria	Arbeidslinja Aktiver*	-År 2012-2022 -Artikler -Fagfelleverdert	43 / 17	17	1
24/03/22	Søk 5 Sociological Abstracts	Workfare	-År 2012-2022 -Artikler -Fagfelleverdert	2146 / 794	0	0
24/03/22	Søk 6 Sociological Abstracts	Workfare Norway	-År 2012-2022 -Artikler -Fagfelleverdert	126 / 4	4	1

