

**INSTITUTT
FOR SAMFUNNS-
FORSKNING**

Rapport 2019:12

Aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp

Delrapport 1

Hilde Lidén og Håkon Solbu Trætteberg

© Institutt for samfunnsforskning 2019
Rapport 2019:12

Institutt for samfunnsforskning

Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo

ISBN: 978-82-7763-636-8

ISSN: 1891-4314

www.samfunnsforskning.no

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
English summary	8
Kapittel 1 Innledning	9
Bakgrunn – innsats for unge	11
Aktivering	15
Nav-strukturen	20
Nav-ansattes og -brukeres forståelser av aktivitetsplikten	21
Data og metode	22
Kapittel 2 Aktivitetsplikt: Nav-ansattes perspektiv	26
Hva vi ser etter – de sentrale temaene	28
Ulike modeller for aktivitetsplikt	31
Hva vi fant – de sentrale tema	45
Kapittel 3 Brukernes perspektiv	58
Innledning	58
Ulike veier til sosialhjelp	59
Kort eller lang vei til arbeidslivet	64
Klar for arbeid	64
Trenger oppfølging og kvalifikasjoner	66
En lengre vei å gå	69
Tenke langsiktig	70
Erfaringer med aktivering	72
Tett på for å snu i døra	72
Jobbsentral – bedre enn å ikke gjøre noe	78
Jobbsøkerkurs	80
Kommunale jobbteam	84
Tilgjengelighet	86
Å bli stilt krav til	89
Brukerne – avsluttende refleksjoner	95

Kapittel 4 Oppsummering og avsluttende refleksjoner	99
Tilfredshet med aktivitetsplikt	99
Språk mellom kommuner i forståelse av hva aktivitetsplikt er og skal være	100
Sanksjoner	101
Bredden i tiltak for brukere	101
Kommunale tiltak som utredning – kommunikasjon	102
Kompetanse	103
Tidsdimensjonen	104
Hva skjer med de som forsvinner fra økonomisk sosialhjelp?	104
Koordinering med andre offentlige etater	105
Aktivering på norsk	105
Litteratur	107

Forord

I januar 2017 ble det innført aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år. Formålet var å styrke den enkeltes muligheter for overgang til arbeid eller utdanning eller for å bli selvforsørget på annen måte. Myndighetene ønsker å få vite hvordan ordningen har virket.

Institutt for samfunnsforskning og Frischsenteret har gjennomført forskningsprosjektet i samarbeid på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (Nav). Det er en delrapport i evalueringen av aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere under 30 år. Øystein Hernæs, Frischsenteret, er prosjektleder, og hans bidrag er en studie basert på registerdata som vil bli publisert i sluttrapporten som kommer i 2020. Den foreliggende delrapporten presenterer et ansatte- og brukerperspektiv på aktivitetsplikten og er basert på intervjuer og feltbesøk i seks kommuner.

Vi vil takke alle Nav-ansatte og ungdommer som har bidratt med sine erfaringer og perspektiver. Vi har fått gode og nyanserte beskrivelser av hvordan aktivisering tilrettelegges og erfares i praksis.

Flere har gitt viktige innspill til det skriftlige arbeidet. Vi har lagt fram funn og perspektiver for en forskergruppe ved Senter for profesjonsstudier (SPS) ved OsloMet. Takk for verdifulle kommentarer og for inkludering i forskergruppens fagmiljø. Anne Skevik Grødem ved Institutt for samfunnsforskning har fulgt arbeidet og kvalitetssikret teksten. Takk for nyttige innspill. Vi har også fått god tilbakemelding fra referansegruppen som har vært oppnevnt for forskningsprosjektet.

Takk også til Øystein Hernæs og våre oppdragsgivere for kommentarer og samarbeid underveis i prosjektet.

18. juni 2019

Hilde Lidén, Håkon Solbu Trettebærg

Sammendrag

Forfattere Hilde Lidén og Håkon Solbu Trætteberg

Tittel Aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp

Sammendrag Fra 1. januar 2017 har alle kommuner vært pålagt å innføre aktivitetsplikt til alle brukere av økonomisk sosialhjelp som er under 30 år. Tidligere var det mulig å stille vilkår om aktivitet, men det var opp til den enkelte kommune om den ønsket å gjøre dette. Med den nye loven må alle kommuner ha aktivitetsplikt, men kommunene har betydelig frihet til å bestemme hvordan de organiserer dette. I denne delrapporten evaluerer vi hvordan det er blitt løst i kommunene, basert på casestudier ved seks Nav-kontorer i forskjellige deler av landet. Ved hvert kontor har vi intervjuet både ansatte og brukere.

Vi finner stort sprik i hvordan Nav-kontorene arbeider med aktivitetsplikt. Alle kontorene benytter imidlertid én eller flere av tre hovedstrategier: (1) en opptrappet satsing på å snu brukerne i døra ved å gi dem tett oppfølging og få dem inn i arbeidslivet så snart som mulig, enten i ordinært arbeid, med eller uten lønnstilskudd, eller i praksisplasser, (2) jobbsentraler der brukerne har pliktig oppmøte og får opplæring og oppfølging i jobbsøking med videre og (3) kommunale jobbteam der brukerne utfører praktiske oppgaver sammen med arbeidsledere

Overordnet er ansatte positive til aktivitetsplikten da de finner at det gir dem nye verktøy i arbeidet med brukergruppen, og det er stor tiltro til at det å stille vilkår om aktivitet hjelper mange på veien mot selvforsørgelse. Blant brukerne er bildet mer delt. Aktivitet sees jevnt over som et gode, men en del er frustrerte over at aktiviteten er lite konstruktiv eller bærer preg av oppbevaring.

Innholdet i aktiviteten varierer mye mellom Nav-kontorene, fra oppmøte et par timer tre dager i uka til fysisk arbeid åtte timer fire dager i uka. Likeledes er det stor variasjon i bruk av sanksjoner; to Nav-kontorer opplever at fylkesmannen gjør det umulig for dem å gjøre trekk i utbetaling, mens andre kontorer gjør dette automatisk ved manglende oppmøte. Generelt ser det ut til at aktivitetsplikten bidrar til bedre oppfølging av brukergruppen, men det er en generell og betydelig mangel at få Nav-kontorer evner å gi meningsfull og velegnet aktivitet til hele bredden av en meget sammensatt brukergruppe.

Emneord aktivitetsplikt, økonomisk sosialhjelp, Nav, sanksjoner

English summary

Authors	Hilde Lidén and Håkon Solbu Trætteberg
Title	Compulsory activation for young recipients of social assistance
Summary	<p>As of January 1, 2017, all municipalities are required to impose activity on all claimants of financial assistance under the age of 30. Previously, it was possible to set conditions for activity, but it was up to the individual municipality to decide whether to do so. With the new law, all municipalities must have an activation policy, but they have considerable freedom in organising it. In this report, we evaluate how this has been solved in the municipalities based on case studies at six offices of the Norwegian Labour and Welfare Administration (Nav) in different parts of the country. At each office, we interviewed both employees and users.</p> <p>We find big differences in how the Nav offices work with compulsory activation. However, all the offices use one or more of three main strategies: (1) a stepped-up effort to make the claimants financially independent again as soon as possible by following them up closely to get them into employment as soon as possible, either in ordinary work, with or without wage subsidies, or in internships, (2) job centers where attendance is mandatory for claimants and they receive training in and follow-up of job search etc. and (3) municipal job teams where claimants perform practical tasks with supervisors</p> <p>Overall, employees are positive about the compulsory activation as it provides them with new tools for their work with the user group and they express confidence that mandatory activity helps many on the road to support themselves. Among the claimants, opinions are more divided. In general, activity is seen as beneficial, but some are frustrated that the activity is not very constructive or is marked by retention.</p> <p>The content of the activity varies widely between Nav offices, from attendance a couple of hours three days a week to eight hours' physical work four days a week. Similarly, there is a great deal of variation in the use of sanctions as two Nav offices find that the county governor makes it impossible for them to make benefit deductions, while other offices do this automatically when claimants fail to turn up. In general, it seems that the compulsory activation contributes to better follow-up of the user group, but it is a general and significant disadvantage that only a few Nav offices are able to provide meaningful and constructive activity to the entire breadth of a very complex user group.</p>
Index terms	behavioural conditionality, social assistance, sanctions

Kapittel 1 Innledning

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og er første delrapport i vårt prosjekt om evaluering av aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere under 30 år. Aktivitetsplikten ble innført 1. januar 2017. I denne rapporten presenterer vi kvalitative studier fra seks Nav-kontorer. Vi vil vise fram bredden i måter å jobbe med aktivitetsplikten på, hva som fungerer godt, og områder hvor de involverte mener at det er rom for forbedringer. Vi nærmer oss disse temaene både fra perspektivet til de ansatte i Nav som jobber med å implementere aktivitetsplikten, og fra brukernes ståsted. I slutten av 2020 kommer sluttrapporten fra evalueringen hvor funnene fra denne studien blir supplert med registerdataanalyser. Disse registerdataanalyser vil forsøke å si noe kausalt om effektene av aktivitetsplikten for sysselsetting, inntekt og overgang til utdanning. I denne studien har vi følgelig ingen ambisjoner om eller forutsetninger til å trekke slike generelle slutninger om effekter av loven.

Økonomisk sosialhjelp er en kommunal ytelse som skal utgjøre et sikkerhetsnett i velferdssamfunnet ved å sikre alle innbyggere et livsopphold. Sosialhjelpen skal vurderes skjønnsmessig ut ifra behov i det enkelte tilfelle. Kommunene fastsetter generelle satser. Det finnes en nasjonal veiledende sats, men denne er ikke bindende for kommunene. Sosialhjelpen kan være eneste inntektskilde for mottakeren, eller den kan være et supplement til annen trygd eller lønnsinntekt. Sosialhjelpen er ment å være en kortsiktig hjelp til mottakeren, men rundt 40 prosent var i 2017 langtidsmottakere.¹ Antallet mottakere har økt de siste årene, og sannsynligheten for å være mottaker er størst for de yngste brukerne, altså aldergruppen 14 til 24 år (Grødem og Terum 2019: 255). De som mottar sosialhjelp, kan gjøre det av flere og ulike grunner. Noen er i en akutt, men kortvarig økonomisk krise, mens andre har mer langsiktige behov for støtte.

Det har vært mye diskutert om kommunene skal knytte vilkår til bruk av sosialhjelp. I 2015 vedtok Stortinget en aktivitetsplikt for alle mottakere av økonomisk sosialhjelp. Ikrafttreddelsen ble imidlertid utsatt, og i 2016 gjorde Stortinget et nytt vedtak om aktivitetsplikt kun for de under 30 år. Kommunene kan fortsatt stille vilkår om aktivitet til brukere over 30 år, men det er ikke noe krav om at de skal stille et slikt vilkår. Loven hadde virkning fra 1. januar 2017. Da trådte det i kraft en ny § 20 a i lov om sosiale tjenester. Den viktigste endringen

1 Langtidsmottakere er de som mottar sosialhjelp i tolv måneder eller mer.

var at mens kommunene tidligere kunne avgjøre lokalt om de skulle stille vilkår om aktivitet, så er dette nå et krav, «med mindre tungtveiende grunner taler mot det». Det heter i rundskrivet til loven at

[v]ilkårssetting har nær sammenheng med formålet om hjelp til selvhjelp. Når det stilles vilkår, skal det bidra til å motivere og påvirke tjenestemottaker til å komme seg ut av en vanskelig livssituasjon. Det er særlig viktig at unge kommer raskt ut i aktivitet som kan hjelpe dem ut av en passiv tilværelse. Vilkår skal i utgangspunktet stilles i samarbeid med tjenestemottaker, men dette er ikke en forutsetning.

Samtidig som aktiviteten loven stiller vilkår om, skal ha en nær sammenheng med vedtaket, påhviler det Nav-kontoret å kunne tilby en viktig bredde i type innhold. Tungtveiende grunner som taler mot et vilkår om aktivitet for brukere gjelder bl.a. de med «store og sammensatte problemer», men loven understreker at disse kun gjelder i skjønnsvurderinger knyttet til brukeren og ikke til manglende aktivitetstiltak.

Unntak fra deltakelse i aktivitet kan ikke begrunnes med at Nav-kontoret ikke har et egnet aktivitetstilbud, med mindre den enkelte har særlige behov for tilrettelegging som det ikke med rimelighet kan forventes at kommunen skal kunne dekke.

Det påhviler dermed Nav-kontoret å kunne tilby aktivitet for hele spennet av brukere.

Det nye kravet om at det *skal* stilles vilkår om aktivitet for ungdom under 30 år, og at det ved brudd på vilkår kan fattes vedtak om at stønaden reduseres, kom i tillegg til bestemmelsen om at det *kan* stilles slike vilkår for andre sosialhjelpmottakere. Kommunene har kunnet stille vilkår om aktivitet siden 1993.

Dermed var det mange NAV-kontorer som allerede før 2017 hadde som praksis å stille vilkår om aktivitet. Dessuten kan en kommune ha stilt vilkår om aktivitet i tilfeller der den har hatt gode tiltak tilgjengelig, men ikke i andre tilfeller. Fra 2017 har det ikke vært mulig å skille på dette – kommunen har plikt til å tilby tilpasset aktivitet til alle brukere under 30, og kan gjennomføre sanksjoner hvis brukerne ikke deltar på slik aktivitet.

Hvis de ikke har tungtveiende grunner for å gjøre unntak, har alle kommuner aktivitetsplikt for alle brukere under 30 år. Det er likevel betydelig handlingsrom for kommunene. Lov og rundskriv gir lite føringer for innholdet i aktiviteten – dette er det i stor grad opp til de lokale Nav-kontorer eller kommuner å avgjøre. På samme vis oppgir rundskrivet (4.20a.2.8) at brudd på vilkårene «gir adgang» til å redusere stønaden eller kan få andre konsekvenser, forutsatt at det

i vedtaket om stønad er informert om muligheten for slik reduksjon. Men kommunene er ikke pålagt å gjennomføre slike sanksjoner. De står dermed fritt til ikke å sanksjonere, men hvis de ønsker å sanksjonere, må de gjøre det etter en individuell vurdering av årsaken til bruddet på vilkårene, og reduksjonen må ikke være til et uforsvarlig lavt nivå.

Med dette har aktiviseringsbruken innenfor sosialhjelpen blitt mer lik regimet innenfor kvalifiseringsprogrammet og for de som mottar arbeidsavklaringspenger. Dette er stønadstyper som brukere av sosialhjelp kan bli overført til eller har erfaring fra tidligere. Det enkelte Nav-kontoret, og ofte også den enkelte saksbehandleren, må derfor forholde seg til lignende, men ikke identiske, ordninger for aktivisering for brukere på tilstøtende ordninger.

Bakgrunn – innsats for unge

Skiftende regjeringer har gjennom flere tiår arbeidet for å øke inkluderingen i arbeidslivet. De har rettet ulike virkemidler mot ulike målgrupper. Nødvendigheten av å øke arbeidsinkluderingen fremstår som mer akutt i lys av befolkningsaldringen («eldrebølgen»), den lave yrkesdeltakelsen blant mange innvandrergupper (se for eksempel NOU 2017: 2) og de utfordringene norsk økonomi møter som følge av fallende oljepriser og sviktende økonomisk vekst blant våre viktigste handelspartnere (jf. Meld. St. 29 (2016–2017), *Perspektivmeldingen 2017*). En rekke innsatser og reformer de senere årene har hatt til hensikt å øke arbeidsinnsatsen i ulike grupper: Ett av flere siktemål med pensjonsreformen var å øke arbeidsinnsatsen blant personer eldre enn 62 år; introduksjonsprogrammet søker å lette inngangen i arbeidslivet for nyankomne flyktninger og familie de blir gjenforent med; og kvalifiseringsprogrammet håper man vil ha en tilsvarende effekt for langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. I tillegg har man søkt å begrense utstrømmingen fra arbeidslivet til helserelaterte ytelser ved å legge vekt på å følge opp sykemeldte og innføre arbeidsavklaringspenger som en midlertidig ytelse til personer som ikke (lenger) har rett til sykepenger.

Unge mennesker generelt har ikke vært en gruppe som har skapt bekymring, på samme måte som eldre, personer med helseplager og personer med innvandringsbakgrunn. De fleste ungdommer benytter de tilbudene som finnes i videregående skoler og høyere opplæring, og kommer ut i arbeidslivet uten ytterligere hjelp. Noen unge har imidlertid en del utfordringer, og denne gruppen har fått betydelig oppmerksomhet over tid. I et europeisk perspektiv utgjør unge som står helt uten arbeid og utdanning (NEET – Not in Employment, Education or Training) i perioden som ung voksen, en vesentlig andel av ungdomsbefolkningen. Slik

tidlig marginalisering og ekskludering fra arbeidsmarkedet gjør dem sårbare for langtidsvirkninger som arbeidsledighet, fattigdom og helseproblemer (se for eksempel Bäckman & Nilsson 2016; Euroforum 2012, 2017). Statistikken viser at dette særlig gjelder unge menn som kommer fra familier kjennetegnet av lav utdanning og begrenset arbeidstilknytning.² Sosioøkonomiske faktorer som svake familierelasjoner og begrenset tilknytning til arbeidslivet kan dermed gå i arv. I Norge er gruppen som er helt uten arbeid og utdanning, mindre enn i mange andre europeiske land. Gruppen synes også å være mer heterogen enn det som beskrives fra andre land. Særlig har en mer sammensatt gruppe som sliter med helseplager, fått mye oppmerksomhet (se for eksempel Ramsdal, Bergvik & Wynn 2018; Sveinsdottir, Eriksen, Hetland & Reme 2018). Man har vært bekymret for denne gruppen av ungdommer, som eventuelt har sluttet underveis i videregående opplæring, og som står utenfor arbeidslivet. Det å falle utenfor i ung alder er ikke bare dramatisk for den enkelte som sliter i overgangen til ung voksen, men det er også av stor betydning for fellesskapet fordi det akkumulerte tapet over tid blir så stort. Unge mennesker som faller utenfor arbeidslivet og blir stående permanent på utsiden, må forsørges av fellesskapet i svært mange år før de når pensjonsalder. Både for enkeltmennesket og for samfunnet er dermed det potensielle tapet betydelig. I tillegg har innsatsen for ungdom lagt til grunn at «tidlig innsats» er å foretrekke: Man antar at det er lettere å stanse en marginaliseringsprosess når personen det gjelder, er 23, enn når hun er 33. Langvarig utenforskap er lettere å forebygge enn å reparere.

Utviklingen i arbeidsmarkedet er et nødvendig bakteppe for å forstå arbeidet med å integrere unge mennesker i arbeidslivet. I internasjonal sammenheng har Norge en ganske lav arbeidsledighet, og dette er muligens den viktigste enkeltfaktoren. Det norske arbeidslivet setter imidlertid større krav til kompetanse hos den enkelte. Dette er en trend som går igjen i de fleste vestlige land. Dette har sammen med en mer sammensatt befolkning og mer individualiserte familier bidratt til at man snakker om nye sosiale risikoer (Widding-Havnerås 2016; Harslof & Ulmestig 2013). Når arbeidslivet stiller høyere krav til formell utdanning, og det blir færre jobber for de med lav eller ingen utdanning, er det grupper som står i fare for ikke å klare å etablere seg på arbeidsmarkedet. Dette gjelder særlig unge voksne og innvandrergrupper. Dette gir en polarisering i arbeidslivet, hvor de med mye utdanning opplever å være stadig mer attraktive i arbeidsmarkedet, mens de i den andre enden av utdanningsskalaen ofte ender i en utsatt, prekær situasjon (Dingeldey, Hvinden, Hyggen, O'Reilly & Schoyen 2015). Resultatet av denne utviklingen er at risikoen for at unge voksne verken er i jobb eller utdanning, har økt de siste tiårene (Widding-Havnerås 2016).

2 Se <https://www.eurofound.europa.eu/young-people-and-neets-1>.

Innsats overfor yngre brukere av sosialhjelp er ikke nytt. Satsingen på unge innenfor Nav er gjort gjennom tre parallelle, men integrerte tilnærminger: ungdomsgarantier, økt koordinering mellom etater og virkemidler knyttet til arbeidslinjen.

Ungdomsgarantier

Helt siden 1979 har arbeidet overfor denne gruppen blitt støttet av et sett garantiordninger. Disse har ikke vært lovfestede rettigheter, men politiske garantier, som også har fungert som målsettinger for Navs arbeid mot denne brukergruppen (se for eksempel Bragdø & Spjelkavik 2013). Så sent som i 2015 var det formulert tre garantiordninger for ungdom (Strand, Bråthen & Grønningsæter 2015):

Den ene, *Unge under 20 år uten arbeid eller skoleplass skal ha tilbud om et arbeidsrettet tiltak*, sammenfalt i stor grad med målgruppen til oppfølgings-tjenesten (OT) i fylkeskommunen, som jobbet med unge som falt utenfor videregående opplæring. Målet var ofte å få ungdommene tilbake i et utdanningsløp. Det vanligste tiltaket for å oppfylle denne garantien var å tilby en praksisplass.

Den andre var rettet mot «[u]nge i alderen 20 til 24 år med vedtak om behov for situasjonsbestemt innsats», og disse «skal ha en godkjent aktivitetsplan innen en måned etter at de har fått et oppfølgingsvedtak fra Nav-kontoret».

Den tredje var rettet mot den eldste gruppen, og sa at «90 prosent av gruppen unge med nedsatt arbeidsevne under 30 år skal til enhver tid ha en godkjent aktivitetsplan». Denne ungdomsgarantien var et ledd i en generell prioritering av brukere under 30 år i gruppen med nedsatt arbeidsevne. Denne garantien forlenget og utvidet garantien for de opp til 25 år, slik at den gjaldt alle under 30 år hvis de hadde nedsatt arbeidsevne.

Lokalt utviklingsarbeid

Nav har satt i gang en rekke utviklingstiltak knyttet til oppfølging av utsatt ungdom, der samarbeid og koordinering har vært sentralt. I en evalueringsrapport fra 15 prosjektområder finner Frøyland, Maximova-Mentzoni og Fossestøl (2016) at oppfølgings-tjenesten, videregående skoler, arbeidsgivere, tiltaksleverandører og ulike kommunale instanser var sentrale samarbeidsaktører. Målgruppen var ungdom i alderen 14 til 25 år som stod i fare for å utvikle rusmiddel- eller atferdsproblemer, eller som stod i fare for å falle ut eller allerede hadde falt ut av videregående opplæring. Evalueringen viser at Nav-kontoret har

utfordringer med å yte tilstrekkelig sosialfaglig oppfølgingsarbeid overfor utsatt ungdom. Viktige virkemidler i arbeidet med utsatt ungdom var å kombinere motivasjons- og mestringsarbeid med rask og målrettet skreddersydd sosialfaglig oppfølging i tilrettelagte skoletilbud. Andre gode grep var kombinasjoner av arbeid og skole, eller ordinære arbeidsforhold. God forankring av lokalt samarbeid mellom sentrale instanser og tett samarbeid mellom videregående skoler og arbeidsplasser var viktig for å lykkes.

Økt koordinering mellom etater

I tillegg til garantiene og utviklingsprosjektene som var forankret hos Nav, var en rekke satsinger og særlige innsatser rettet mot å bedre samarbeidet mellom Nav og andre etater i arbeidet med unge brukere. Samarbeidspartene var særlig utdannings-, helse- og barnevernstjenester. En slik satsing var Ny GIV, som var rettet mot å fange opp ungdom som sto i fare for å falle ut av videregående skole (Frøyland & Neumann 2012). Evalueringen viste at tett og individuelt tilrettelagt oppfølging av deltakerne sammen med gode relasjoner var avgjørende for gode resultater. Det varierte hvor innsatsen i kvalifiseringsarbeidet var. Noen la opp til rask utplassering i ordinært arbeid, andre startet med et kurs eller arbeidstrening. Et annet prosjekt, Nav-veiledere i videregående skole, hadde som mål å forbedre koordineringen mellom skolene og Nav for å sikre et praksisorientert skole- og utdanningsforløp (Schafft & Mamelund 2016).

Arbeidslinjen

Parallelt med satsingen på ungdom ble også «arbeidslinjen» etablert som begrep og realitet tidlig på 1990-tallet (Stjernø & Øverbye 2012). Dette innebar at man la større vekt på virkemidler for at flere skulle kunne jobbe fremfor å motta trygd, og at de ønsket å gjøre dette. Det fremste virkemiddelet i arbeidslinjen er vilkår om å være aktiv, som dermed har vokst fram på stadig nye ytelser.

Gjennomgangen viser at det på ingen måte er noe nytt at Nav og andre sentrale etater retter særlig innsats mot yngre brukere. De nye grepene som ble introdusert i forbindelse med statsbudsjettet for 2017 (Prop. 1 S (2016–2017)), kom som erstatning for de tre tidligere garantiordningene og krav om aktivitet var noe nytt i forhold til f.eks. 0–24-samarbeidet og andre pågående brede satsinger. Det var likevel uttrykk for kontinuitet med tanke på satsingens målgruppe og virkemiddelbruk. Stortingsmeldingen om Nav drøfter fallgruvene ved garantiordningene, før den konkluderer:

De mange ulike innsatsene for unge, herunder de tre garantiordningene, og signaler om at unge skal prioriteres i en rekke ulike sammenhenger

utgjør til sammen en kompleks pakke av styringssignaler knyttet til oppfølgingen av unge. Det er grunn til å tro at en forenkling og tydeliggjøring av styringssignalene kan bidra til en mer effektiv og bedre tilpasset oppfølging av unge ved Nav-kontorene (Meld. St. 33 (2015–2016): 36).

Drøftingene i stortingsmeldingen om Nav ble konkretisert i statsbudsjettet for 2017 (Prop. 1 S (2016–2017)). Her ble fire satsinger for økt sysselsetting lansert under Arbeids- og sosialdepartementets område: 1000 nye tiltaksplasser, ungdomssatsing, aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere og et hurtigspor inn i arbeidsmarkedet for flyktninger med etterspurt kompetanse. Det ble i statsbudsjettet avsatt 60 millioner kroner til aktivitetsplikten for å kompensere for kommunenes økte utgifter.

Krav om aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp er dermed uttrykk for en fortsatt bruk av arbeidslinjens virkemiddelapparat som verktøy. Det har vært bred politisk oppslutning om så vel arbeidslinjen som satsing på unge innenfor Nav, men mens vi så at Stoltenberg II-regjeringen hadde en hovedsatsing på å stille krav til Nav og kommunene om å tilby adekvat oppfølging til unge brukere, så var den etterfølgende Solberg-regjeringen mer villig til også å stille individuelle krav til den enkelte bruker.

Aktivering

Aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp under 30 år ble hjemlet i *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* fra 1. januar 2017. Sosialkontorene har imidlertid kunnet stille vilkår om aktivitet og andre vilkår siden 1993, og en undersøkelse fra 2013 viste at bruken av vilkår var økende (Proba samfunnsanalyse 2013). Denne utviklingen med tiltakende krav om aktivitet for stønadsmottakere er del av en bred trend som omfatter flere ytelser og mange land (Hagelund, Øverbye, Hatland & Terum 2016). I Norge har aktivering for eksempel i de senere årene blitt innført i form av gradering av sykefravær innenfor arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogrammet. Målet om å få flest mulig over fra passive ytelser til arbeid og aktivitet står sentralt i velferdspolitikken i hele OECD-området (Immervoll & Scarpetta 2012).

Aktivitetsplikt er del av internasjonal trend

Aktivitetsplikten er del av en bred trend der man satser på aktivering av innbyggere som mottar ytelser fra det offentlige. Denne trenden gir seg utslag i forskjellige typer vilkår, gjerne om aktivitet, og favner de fleste vestlige land samt mange forskjellige type ytelser (Eichhorst, Kaufmann & Konle-Seidl

2008) (se for eksempel Blackman & Rogers 2017 for situasjonen i Storbritannia og atferdsvendingen innenfor sosialhjelp (Harrison & Sanders 2016) og helse-tjenester (Crawshaw 2013)). Formålet med aktiveringstiltakene kan variere mellom land og ytelser, men har gjerne en kjerne bestående av hjelp til selv-hjelp: forestillingen om at lediggang ikke hjelper innbyggeren ut av en van-skelig økonomisk avhengighet, og at aktivering derfor er å hjelpe innbyggeren på veien mot økonomisk selvstendighet. Videre er det i mange ordninger et element av avskrekking. Det skal ikke være så bekvemt å motta stønad at noen velger dette fremfor arbeid. I forbindelse med innføringen av aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere i Norge var hjelp til selvhjelp tungt vektlagt, men man forventet også mulige besparelser i sosialhjelpsutbetalinger og økt skatte-inngang (Innst. 111 L (2016–2017): 9).

I den internasjonale forskningen finnes det to hovedtilnærminger til aktivering som spriker i hver sin retning (Sadeghi & Fekjær 2019). Ett perspektiv handler om aktivering som uforholdsmessig bruk av tvang overfor utsatte grupper i samfunnet (Jessop 1995), mens den mer positive tilnærmingen vektlegger hvordan aktivering kan være et positivt verktøy for å gi muligheter til den enkelte. Denne debatten omhandler imidlertid aktivering som et sammensatt, internasjonalt fenomen. Aktivering tar mange forskjellige former i forskjellige land, og en slik debatt fra ørneperspektiv er dermed kun i begrenset grad relevant for forståelsen av aktivering og aktivitetsplikt i Norge. For å få rett perspektiv på aktivitetsplikten for unge mottakere av sosialhjelp er det særlig to forhold som er sentrale: Hvordan aktivitetsplikten er utformet i lys av vilkårene knyttet til andre ytelser i Norge, og hvordan disse er utformet sammenlignet med praksis i andre land.

Det finnes få internasjonale sammenligninger. I en studie der Norge ikke utgjør datagrunnlaget, men hvor Marchal & Van Mechelen (2013: 34) sammenligner med det de vet om Norge, finner de at Norge har en bruk av aktivering som, komparativt sett, er særlig fokusert på de muliggjørende aspektene ved aktivering. Det vil si at aktivering især tar sikte på å utvikle kompetanse og ferdigheter hos brukeren fremfor å være et avskrekkingsverktøy. I litteraturen kan man se at Norge har satset mer på aktive tiltak, som humankapital og workfare (arbeid for sosialhjelp), enn passive tiltak som ulike måter å kutte stønad på. Studien viste at det i Norge var større handlingsrom lokalt og for såkalte bakkebyråkrater, som arbeider ansikt til ansikt med publikum, enn i andre land. Dette var imid-lertid før aktivitetsplikten gikk fra en *kan-* til en *skal-*bestemmelse i 2017.

Det kan være vanskelig å se aktivitetsplikten for sosialhjelp i et internasjonalt, sammenlignede perspektiv fordi de nasjonale ordningene er så forankrete i sine

lokale kontekster. Man kan derfor diskutere i hvilken grad en meningsfull sammenligning er mulig (Erlien 2017). Likevel er det noen gjennomgående temaer som peker i aktuelle retninger. I en større sammenligning utvikler Eleveld (2018) et rammeverk for å vurdere hvor strengt sanksjonsregime det enkelte land har. Utgangspunktet er i hvilken grad landet bruker avhjelpende mekanismer for sanksjonering, slik som mulighet for lokal skjønnsutøvelse og utbetaling av deler av stønaden. Eleveld finner at Norge sammen med et fåtall andre land benytter samtlige av de avhjelpende mekanismene i hennes typologi og således har et relativt «snilt» regime for aktivitetsplikt med tanke på sanksjoner.

En annen viktig dimensjon er selve tiltakenes karakter. I forskningslitteraturen er det vanlig å skille mellom to hovedtilnærminger. Den ene er arbeidsrettet aktivering, der siktemålet er at brukeren snart skal ut i jobb, og aktivitetene i hovedsak er rettet inn mot arbeidstrening. Denne formen for aktivering er ofte knyttet til bruk av formelle pålegg og sanksjonering. Den andre hovedtilnærmingen handler om en bredere tilnærming til brukeren der siktemålet er personlig utvikling og integrasjon i samfunnet, der arbeid ofte ikke er et realistisk kortsiktig mål (Nybom 2011, Dingeldey 2007).

Den norske sosialtjenesteloven åpner for begge disse hovedformene for bruk av tiltak. Det er med andre ord opp til den enkelte kommune eller eventuelt ansatte å velge hvilken tilnærming som er best egnet. Dette rommet for lokalt skjønn er i seg selv en indikasjon på at det norske regimet heller ikke er blant de strengeste når det kommer til innhold i aktivitetene. Det er ikke noe i veien for å ha forskjellige type tiltak i porteføljen til samme Nav-kontor slik at det ikke er vann-tette skott mellom disse måtene å jobbe på. Undersøkelser fra før lovendringen trådte i kraft, viste at det var noen mønster i hvilke kontorer som jobbet på hvilken måte. For eksempel benytter storbyer langt mere jobbkurs enn mindre kommuner, som på sin side benytter mer arbeidspraksis (Dahl & Lima 2017). I tillegg har mange kommuner tiltak som handler om livsmestring og det å innarbeide gode rutiner i hverdagen, å få kontroll på egen økonomi og lignende.

Likevel er det noen kommuner som vektlegger behovet for at tiltak skal ha en avskrekkende effekt, og dermed har valgt å ha tilnærmet vanlige arbeidsdager med praktisk arbeid som sin aktivitet. Kvalitative casestudier har vist at dette har ført til at færre mottar økonomisk sosialhjelp, men det er uklart om man når målet om at brukerne skal bli selvforsørgete (Dahl & Lima 2016).

Aktiveringens iboende dilemma

Aktiveringen har noen iboende dilemmaer for den ansatte som skal implementere politikken. På den ene siden skal vedkommende være portvokteren til et offentlig gode og forvalte tilgangen til stønad i tråd med regelverket. På den andre siden skal han eller hun ha en form for servicefunksjon og hjelpe brukeren med å tilegne seg nødvendig kompetanse og motivasjon for å bli selvhjulpen. Avveiningen mellom disse rollene er ikke entydig, verken i forskningen eller i opplevelsene til de enkelte ansatte (Van Berkel & Van Der Aa 2012). Videre er det i norsk velferd generelt, og i lov om sosiale tjenester spesielt, et klart krav til at vilkåret om aktivitet skal utvikles i samarbeid med brukeren. Man ønsker med andre ord en viss variasjon i vilkårene basert på brukernes situasjon, men også brukernes vurderinger og ønsker. Empiriske studier fra introduksjonsprogrammet viser at det er stor variasjon i hvordan ansatte skaper og aksepterer rommet for brukerinnflytelse (Djuve & Kavli, 2015). Spenningen er noe kommunene må håndtere lokalt, og er i seg selv en kilde til variasjon i funksjonen til et nasjonalt regelverk i mange lokale kontekster i Norge.

Når Stortinget vedtar lovendringer, som den om aktivitetsplikt, må bakkebyråkrater implementere dem. Bakkebyråkratene har både formelt og reelt et handlingsrom for hvordan de skal gjøre det. Når brukeren møter effektene av nasjonal lovgivning, er det derfor i realiteten lovens filtrering gjennom bakkebyråkratene vedkommende møter (Lipsky 1980). Loven går fra å være en abstrakt størrelse til en politikk som får konsekvenser for innbyggere og samfunn (Lipsky 1980: forord).

Teoretisk kan vi forvente at handlingsrommet for bakkebyråkrater er lite når det kreves lite bruk av skjønnsvurderinger lokalt, og oppgavene er enkle å regulere på detaljert nivå. Handlingsrommet blir imidlertid større når arbeidet er preget av sammensatte eller motstridende målsettinger, begrensninger i ressurser som krever prioriteringer på lokalt nivå, usikkerhet om mål-middel-sammenhenger og informasjonsasymmetri (Zacka 2017: 62–63). Handlingsrommet kan dermed øke når bakkebyråkratene står i et spenningsforhold mellom portvokter- og servicefunksjonen slik tilfellet er for aktivitetsplikt. I slike tilfeller vil bakkebyråkraten oftere stå i situasjoner der det ikke finnes entydige retningslinjer for å løse oppgaver. Rommet for å finne løsninger lokalt blir dermed større.

Empiriske undersøkelser fra Nav viser at bakkebyråkratene har betydelig handlingsrom, men at en pågående innstramning av reguleringen er i ferd med å innskrenke handlingsrommet (Jessen & Tufte 2014). Samtidig antyder andre studier at administrative innskrenkninger av handlingsrommet kun vil ha

begrenset effekt, og at endringer som omfatter profesjonelt skjønn, er viktige for å få mer omfattende endringer (Andreassen 2018).

Når man legger mer vekt på aktivering, får de ansatte en mer kompleks arbeids-hverdag, noe som gir grunn til å forvente at handlingsrommet øker lokalt. Samtidig uttrykker den nasjonale lovgivningen om aktivitetsplikt at regjeringen ønsker å ramme inn handlefriheten lokalt og slik begrense lokal bruk av skjønn, noe som trekker i motsatt retning. De mest relevante empiriske studiene tyder imidlertid på at handlingsrommet øker når bruken av aktivering øker (Jessen & Tuft 2014: 284; van Berkel, van der Aa & van Gestel 2010). Om dette gjelder for våre caser er et åpent empirisk spørsmål.

Bakkebyråkratene får endret handlingsrom, men innholdet i arbeidet deres endres også. Aktivering handler i stor grad om å hjelpe brukerne med å komme inn på arbeidsmarkedet. Dermed trenger de ansatte en bredere kompetanse enn tidligere. Studier fra Nederland viser til at bakkebyråkrater som er involvert i aktivering, er «profesjonelle uten en profesjon», altså at aktiveringen endrer måten de jobber på, men at det ikke finnes noen omforent forståelse av hvordan de skal jobbe. Dette fører til at den enkelte må utvikle sin egen, individuelle forståelse av aktiveringsarbeid (van Berkel mfl. 2010). I norsk sammenheng finner Hagelund (2016) i en kvalitativ studie at bakkebyråkrater som jobber med aktivering, oppfatter relasjonell kompetanse, og ikke for eksempel arbeidslivs-kompetanse, som den mest sentrale kompetansen. Sosialarbeiderne hviler altså på kompetansen som hører til deres egen profesjon, sosialt arbeid, ved oppgaver som man skulle tro krevde andre komplementære kvaliteter. I en kvantitativ studie basert på spørreundersøkelser til bakkebyråkrater i Nav finner Sadeghi og Fekjær (2019) at de legger vekt på både relasjonell kompetanse og arbeids-markedskompetanse. Når de ser på utdanningsbakgrunnen til de ansatte, finner de ikke avgjørende substansielle forskjeller mellom den dominerende gruppen, sosionomer, og andre.

I tillegg til valgene som kommunene og Nav-kontorene tar lokalt, er det viktig å forstå rammene for disse valgene. I sin kartlegging av kommunenes arbeid med aktivitetsplikt i forkant av lovendringen fant Proba samfunnsanalyse (2015) at to tredjedeler av lederne ved Nav-kontorer ønsket å øke bruken av aktivitetskrav, mens en tredjedel mente at bruken var på riktig nivå. To tredjedeler økte likevel ikke bruken selv om de mente at dette var hensiktsmessig. Disse oppgavmangel på tiltakskapasitet som den viktigste hindringen, men kontorets kapasitet fremstår også som en viktig faktor.

Nyere studier om aktivering av brukere av økonomisk sosialhjelp

Det er enkelte norske studier av aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere basert på de kommunene som valgte å ha aktivitetsplikt før 2017. Det de fleste av disse studiene har til felles, er at de bruker kvantitative mål for å vurdere effekten av å stille forskjellige typer vilkår, og ikke nødvendigvis vilkår om aktivitet. Hernæs, Markussen & Røed (2017) bruker for eksempel det at det fra 1994 til 2004 var opp til kommunen selv om den ville benytte aktivitetsplikt. Ved å sammenligne kommuner som økte bruken av vilkår for sosialhjelp, inkludert aktivitetsplikt, fant de at økt bruk av aktivitetsplikt reduserte bruken av sosialhjelp blant unge personer. I tillegg fant de at flere fullfører videregående skole tidligere enn de ville gjort dersom de ikke hadde blitt utsatt for aktivitetsplikt. Denne typen effektstudier er det også gjort innenfor andre ytelser. For eksempel finner Markussen & Røed (2016) at de som deltar i kvalifiseringsprogrammet, har økt sannsynlighet for å komme i jobb.

Studier om aktivering ved bruk av sosialhjelp fra andre land tyder på redusert bruk av stønadene, både som konsekvens av at flere overgår til arbeid, og av at færre søker. Når studiene går over tid ser man imidlertid at brukerne ofte er tilbake som stønadsmottakere etter noen måneder eller år. Det er derfor usikkert i hvilken grad disse effektene er varige (Grødem & Terum 2019: 257).

Nav-strukturen

Økonomisk sosialhjelp er en kommunal ytelse og er følgelig en del av den kommunale delen av Nav. Det vil si at ytelsen er administrativt underlagt den kommunale styringslinjen, det finnes en egen klageordning, og det er stort sett kommunalt ansatte som er involvert i arbeidet med sosialhjelpen. Samtidig har kommunens selvråderett over sosialhjelpen vært gjenstand for strid over tid. Forskjeller mellom kommuner har vært opplevd som urettferdig, noe som førte til at det i 2001 kom veiledende satser. Tidligere hadde også lokale folkevalgte en rolle i klagebehandlingen, men dette er nå fylkesmannens ansvar. Ved å pålegge alle kommuner å innføre aktivitetsplikt har staten ytterligere innskrenket den kommunale kontrollen over sosialhjelpen, noe som isolert sett er i motstrid med stortingsmeldingen om *Nav i en ny tid* (Meld. St. 33 (2015–2016): 11).

De kommunalt utviklede tiltakene er en indikasjon på hvordan kommunen forstår aktivitetsplikten og godt sosialt arbeid, men samtidig er det i alle tilfeller en rekke statlige tiltak tilgjengelig. Kommersielle eller ideelle aktører leverer som regel disse tiltakene etter avtaler med Nav. De statlige tiltakene er gjerne en form for kompetanserettet aktivering (for eksempel jobbsøkerkurs, norsk i arbeidslivet-kurs og andre typer kvalifiseringskurs), men kan også være kurs og

oppfølging rettet mot livsmestring og utvikling for brukere som ikke har et realistisk mål om å delta i arbeidslivet på mellomlang sikt. Kommunen kan dermed stille vilkår om at brukeren skal søkes inn i et statlig tiltak. Når brukeren er på et statlig tiltak, mottar han eller hun statlige tiltakspenger som kommunen eventuelt kan supplere med sosialhjelp hvis den vurderer at dette er nødvendig. Samlet utgjør disse statlige tiltakene en avgjørende del av den lokale porteføljen med tiltak for brukere av økonomisk sosialhjelp, og de kommunale tiltakene er utviklet for å komplementere dette settet med tiltak.

I analysene av case-kommunenes bruk av tiltak kan vi dermed identifisere tre former for tiltak:

- arbeidsrettet aktivisering der brukerne utfører praktisk arbeid for kommunen
- kompetanserettet aktivisering i form av kurs og undervisning rettet mot arbeidslivet
- integreringsrettet aktivisering som handler om livsmestring og hjelper brukeren til å innarbeide rutiner, holdninger og en forståelse av eget liv på en måte som gjør det mulig for brukeren å delta på samfunnets ulike arenaer

Når vi sammenligner sosialhjelpen med andre former for ytelser, er den grunnleggende forskjellig fra ytelser innenfor folketrygden, som sykepenger og dagpenger. Her har brukerne opparbeidede rettigheter, og ytelsene krever i hovedsak mindre omfattende aktivitet. Integrasjonsprogrammet og kvalifiseringsprogrammet har til sammenligning omfattende krav om deltakelse og vilkår for oppmøte, og det er også krav til aktivitet for de som går på arbeidsavklaringspenger (AAP). Se Meld. St. 33 (2015–2016): boks 3.4 for en oversikt over flere ytelser.

Nav-ansattes og -brukeres forståelser av aktivitetsplikten

Formelt sett er det kommunen som har en plikt til å stille vilkår. Dette betyr i praksis at den enkelte bruker får plikt til å delta i aktivitet når vedkommende mottar sosialhjelp. Likevel har kommunen også plikt til å ha egnede tiltak som kan hjelpe bredden av brukere til å bli selvforsørgende eller å komme nærmere dette målet. I en nordisk sammenheng har Norge tradisjonelt, sammen med Sverige, gitt kommunene relativt stor frihet til å utvikle innholdet i aktiveringen, samtidig som vektleggingen av kommunens plikt til å tilby tiltak har vært mindre fremtredende enn den enkeltes forpliktelse overfor samfunnet (Nybohm 2012: 8).

Aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere ble innført 1. januar 2017. Hensikten med denne rapporten er å legge fram ny kunnskap om hvordan den virker. Vi konsentrerer oss om brukeres og Nav-ansattes erfaring med de nye vilkårene som aktivitetsplikten innebærer. Vi undersøker innholdet i og innrettingen av aktivitetene. Vi ser også på hvorvidt og hvordan kommunene bruker sanksjoner. For å kunne belyse disse temaene har vi tatt utgangspunkt i disse forsknings-spørsmålene:

- Hva vurderer Nav-kontorene er gode metoder og tiltak for å få sosialhjelpsmottakere over i arbeid eller utdanning eller på annen måte bli selvforsørget, og hvordan passer aktivitetsplikten inn i dette arbeidet?
- Hvilke vurderinger gjør Nav-veiledere for å velge hvilken aktivitet og hvilket innhold som er best egnet i det enkelte tilfellet?
- Hvordan beskriver brukerne innholdet i aktivitetene, og har det gitt kvalifikasjoner og uttelling. Hva oppfatter brukerne at aktivitetsplikten har ført til?
- Hvilke sanksjonsmuligheter har kommunene ved bruk av vilkår om aktivitet, og hvordan forvalter de disse mulighetene? Hva er brukernes syn på sanksjoner?

Som sagt vil vi senere supplere denne delrapporten med en rapport som studerer effektene av innføringen av aktivitetsplikt, og det vil derfor ikke være slike analyser i denne rapporten.

Data og metode

Dataene som ligger til grunn for denne rapporten, består av kvalitative undersøkelser i seks utvalgte kommuner. Formålet med undersøkelsen er å få en dybdeforståelse av brukernes og de ansattes praktisering av og syn på aktivitetsplikten. For å oppnå dette har vi benyttet et kvalitativt undersøkelsesopplegg med intervjuer og fokusgrupper med brukere og ansatte, der vi ga rom for refleksjon som kan fange opp kompleksiteten i problemstillingene og de sentrale dilemmaene for de involverte aktørene. Denne typen undersøkelser gjør at vi må velge ut enkelte enheter for undersøkelser, og det er dermed ikke hensiktsmessig at vi velger tilfeldige enheter for studier. Vi bør i stedet bruke en strategi der vi velger enheter etter sentrale dimensjoner som vi antar påvirker det vi ønsker å undersøke (Gerring 2008: 651). Vi må med andre ord identifisere sentrale dimensjoner som vi kan basere utvalget av kommuner på. Her er det naturlig å se til informasjon vi har om arbeid med aktivitetsplikt og forhold knyttet til sosialhjelp generelt.

Eksisterende undersøkelser har vist at det er store variasjoner i antallet som mottar sosialhjelp mellom fylker og kommuner (Dokken 2016), og at bruken av aktivitetsplikt også før 2017 varierte mellom bykommuner, store kommuner og små kommuner (Dahl & Lima 2017). Dessuten finnes det studier som antyder at måten aktivitetsplikten er innrettet på, påvirker tilbøyeligheten til å søke økonomisk sosialhjelp (Dahl & Lima, 2016). Det er også individuelle forskjeller, for eksempel at menn er videre representert enn kvinner, og at personer som har innvandret, er overrepresentert i forhold til majoritetsbefolkningen (Dokken 2015; Statistisk sentralbyrå 2018, tabell 10497 og 08858). I utvalget er det dermed nødvendig å ta hensyn til geografi knyttet til hvor tilbøyelige folk er til å benytte sosialhjelp, hvor store kommunene er, og hvordan de har lagt opp aktivitetsplikten, inkludert om aktivitetsplikt ble praktisert før 1. januar 2017, eller om dette var noe nytt. Dessuten må vi gjøre et utvalg etter disse kriteriene som gjør det mulig at begge kjønn (i praksis alle steder) og både innvandrere og befolkningen ellers (krever mer strategisk valg) er representert blant deltakerne. De geografiske variasjonene gjør også at vi valgte å inkludere case-kommuner i forskjellige deler av landet. Vi har ikke med noen kommuner med under 5000 innbyggere.

Vi har lovet anonymitet til kommunene som har deltatt i undersøkelsen. For at man ikke skal kunne identifisere dem, kan vi derfor kun gi grove riss av kommunene som er med i utvalget. Utvalget er gjort etter kriteriene over. Vi har en liten kommune i Nord-Norge. Av de fem kommunene fra resten av Norge er det to bydeler i storbyer, en forstadskommune og ytterligere to mellomstore byer sør og øst i Norge.

I tabell 1 har vi gitt en grov fremstilling av kommunene langs de relevante dimensjonene. Vi har lagt inn bruken av praktisk arbeid i jobbteam og lignende som form for aktivitet da dette er en mye omtalt form for tiltak, og det er sentralt for kommunenes overordnede arbeid med aktivitetsplikt om de har denne typen tiltak. Vi diskuterer dette mer inngående i kapittel tre.

Tabell 1. Sentrale dimensjoner ved case-kommunene

	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune
Kommune-størrelse	Liten	Stor	Mellomstor	Mellomstor	Stor	Mellomstor
Nytt med aktivitetsplikt?	Ja	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja
Nye tiltak	Nei, men midlertidig tiltak gjort permanent	Nei, men eget veilednings-team	Nei	Ja	Ja, ny form på eksisterende tiltak	Ja, ny form på eksisterende tiltak
Praktisk arbeid	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja
Andel som mottar sosialhjelp	Middels	Middels	Middels	Under middels	Over middels	Over middels

I hver case-kommune har vi intervjuet ledere for de relevante Nav-avdelingene, veiledere og saksbehandlere som arbeider med aktivitetsplikt, tiltaksledere og brukere. Vi har rekruttert deltakerne gjennom kontakt med Nav-ledelsen i kommunen. De fleste steder har vi intervjuet en så stor andel av de ansatte som er involvert i arbeidet med aktivitetsplikt, at vi ikke ser skjevheten i utvalget av deltakere som noen nevneverdig utfordring. Brukerne er også rekruttert gjennom Nav, da det ikke er andre tilgjengelige metoder for å komme i kontakt med dem innenfor rammene av prosjektet. Det foreligger følgelig en viss mulighet for at disse kan være valgt ut for å sette Navs arbeid i et fordelaktig lys, eller at de brukerne som er villige til stille opp til intervju, er systematisk forskjellige fra andre brukere. Vi finner imidlertid stor variasjon i brukernes bakgrunn, og hva de beskriver som utfordringer. De har også ulike opplevelser av Nav og ulike oppfatninger av hvordan de har blitt møtt. Materialet får dermed fram en bred og mangefasettert fremstilling av Nav-kontorenes arbeid med aktivitetsplikt.

Intervjuene er gjennomført både som gruppeintervjuer og som individuelle intervjuer. Gruppeintervjuer har noen fordeler ved at de skaper en dynamikk mellom deltakerne. Samtalen kan da få fram aspekter og forhold som ikke ville ha blitt belyst hvis kun forskerens og dennes intervjuguide hadde styrt samtalen. Gruppeintervjuer kan imidlertid gjøre det vanskelig å snakke om sensitive og kontroversielle temaer. Dette gjelder særlig for brukergruppen, men også for de ansatte. Vi har derfor forsøkt å få til både individuelle intervjuer og gruppeinter-

vjuer med alle grupper av deltakere. Intervjuene har blitt gjennomført etter en intervjuguide som finnes i rapportens appendiks.

Intervjuene ble gjennomført med én eller to av forskerne til stede. Alle intervjuene ble tatt opp og transkribert i etterkant. Til sammen er det gjennomført

- 6 intervjuer med ledere i Nav, hvorav 1 var med to personer
- 15 intervjuer med saksbehandlere og veiledere, hvorav 2 var med grupper
- 7 intervjuer med tiltaksledere, hvorav 1 var med to personer
- 29 intervjuer med brukere i alderen 18 til vel 30 år

Kapittel 2 Aktivitetsplikt: Nav-ansattes perspektiv

Vi vil i dette kapittelet presentere funn fra case-kommunene. Dataene som ligger til grunn for dette kapittelet, er dokumenter vi har fått fra Nav-kontorene, og intervjuene med ansatte og ledere i Nav og på tiltaksplassene.

Et helt overordnet funn som går igjen på tvers av alle Nav-kontorer og alle ansatte, er en grunnleggende positiv holdning til aktivitetsplikten. Dette er i tråd med hva andre studier har vist (Terum, Torsvik & Øverbye 2017). Vi har ikke snakket med noen ansatte som mener aktivitetsplikten i seg selv er feilslått. Begrunnelsene for den positive holdningen er primært at aktivitetsplikten har gitt nye verktøy, altså de satsingene som har kommet som følge av innføringen av aktivitetsplikt. I dette ligger det også implisitt en misnøye med arbeidet slik det ble gjort før aktivitetsplikten – at det var behov for verktøy kom av at det manglet verktøy. De nye satsingene vil i praksis si nye kommunale tiltak eller egne satsinger på å hjelpe brukere raskt ut i arbeid, statlige eller kommunale tiltak eller praksisplasser. Dernest er det viktig for mange at aktivitetsplikt sikrer at brukerne ikke går passivt ledige. For mange er dette i tråd med hva de oppfatter som godt sosialt arbeid. Det er et gjennomgående tema at tid er en avgjørende faktor, og at særlig unge brukere raskt må komme i relevant aktivitet. I den grad aktivitetsplikten bidrar til dette, så finner de ansatte at det bedrer kvaliteten på deres arbeid. Kjernen i aktivitetsplikten er at man kan pålegge brukere aktivitet de ellers ikke ville ha tatt del i. Dette er likevel ikke den viktigste funksjonen slik flertallet av de ansatte ser det. De rapporterer at det ikke er ofte at brukere pålegges aktivitet de ikke ønsker, men at aktivitetsplikten har pålagt Nav-kontorene å organisere seg slik at det i større grad finnes (meningsfull) aktivitet for flere.

For at innføringen av aktivitetsplikt skal ha reell effekt, må man endre arbeidsformen og eventuelt også prioriteringene på Nav-kontorene. Ungdomsgruppen har over tid vært prioritert i Nav, og aktivitetsplikten for dem mellom 18 og 30 år er dermed bare en bekreftelse på at det er denne gruppen som skal prioriteres. Flere steder er det egne ungdomsteam som har færre brukere å følge opp, nettopp for å kunne følge opp tettere. Dette var imidlertid praksis også før regjeringen innførte aktivitetsplikt, og er derfor ikke et resultat av lovendringen.

I noen kommuner har man imidlertid endret aldersspennet innenfor ungdomsgruppens ansvarsområde, for eksempel fra 25 til 30 år som øvre grense. I en kommune ble dette beskrevet som utfordrende siden det krever en annen metodikk å jobbe med unge i en situasjon der de avbryter skolegang eller studier, enn det gjør å jobbe med eldre som kanskje har familie og lengre erfaring i Nav-systemet. Dessuten har kommunen ikke alltid fulgt opp utvidelsen av brukergruppen med tilsvarende ressurser.

Rent analytisk er det dermed en utfordring å skille etablerte satsinger rettet mot ungdom fra arbeidet som gjøres med aktivitetsplikten, siden de i stor grad trekker arbeidet i samme retning. Likevel finner vi at ansatte har klare formening om arbeidet som gjøres i forbindelse med aktivitetsplikten, og at det dermed lar seg gjøre å identifisere endringer knyttet spesifikt til dette arbeidet. En aktivitetsplikt som også inkluderer eldre, ville sannsynligvis ha medført større endringer da disse ikke har vært prioritert på samme måte som de unge tidligere.

Med innføringen av aktivitetsplikt fulgte noen økte ressurser.³ Disse er benyttet enten til etablering av egne lokale tiltak, til å intensivere saksbehandlingen eller å gi tettere oppfølging. Ut over dette har vi ikke kunnet avdekke noen endring i ressursbruk.

I én kommune førte lovendringen til en gjennomgang av vedtakspraksisen da man måtte ha rutiner for å skrive inn vilkår om aktivitet og eventuelle sanksjoner. Man valgte da også rutinemessig å korte ned vedtakstiden. Formelt sett skal ikke dette påvirke tjenestene da endringer i brukerens situasjon skal medføre nytt vedtak uavhengig av lengden på det opprinnelige vedtaket, men i praksis fører det til at saksbehandlerne tvinges til å vurdere saker og brukeres situasjon med større hyppighet.

Samtidig som de ansatte i stor grad slutter opp om aktivitetsplikt generelt, finner vi at aktivitetsplikten er utformet forskjellig i de ulike kommunene, og at den positive holdningen kan forklares på forskjellig vis. Når vi skal beskrive og vurdere måten de forskjellige kommunene har implementert aktivitetsplikt på, er det nødvendig å ha utvalgte temaer og spenninger i brennpunkt. Hvilke temaer og spenninger som er relevante, fremkommer av de tidligere kapitlene der vi har beskrevet prosessen rundt innføringen av aktivitetsplikten samt den mest relevante forskningen knyttet til bruk av aktivisering. I det følgende delkapittelet vil vi derfor identifisere fire spørsmål som fortjener ekstra oppmerksomhet, og som vil bli eksplisitt vurdert etter at vi har beskrevet hvordan kommunene jobber med aktivitetsplikt.

3 I 2017 ble det satt av 60 millioner kroner.

I beskrivelsen av strategiene til kommunene identifiserte vi i forrige kapittel tre former for tiltak:

1. arbeidsrettet aktivisering der brukerne utfører praktisk arbeid for kommunen, eller Nav hjelper brukerne inn i ordinært arbeid
2. kompetanserettet aktivisering i form av kurs og undervisning rettet mot arbeidslivet
3. integreringsrettet aktivisering som handler om livsmestring der brukeren hjelpes til å innarbeide rutiner, holdninger og en forståelse av eget liv på en måte som gjør det mulig for brukeren å delta på samfunnets ulike arenaer

I beskrivelsen av kommunenes strategier for aktivitetsplikt vil vi derfor forstå hvordan elementer fra disse tiltaksformene er mer eller mindre sentrale deler av strategiene.

En annen faktor som kan spille inn på valg av tiltak, er økonomi og utgifter knyttet til bruk av forskjellige typer tiltak samt bruk av tiltakspenger. For eksempel viste Proba samfunnsanalyse (2015: 28) i en undersøkelse fra før lovendringen trådte i kraft, at manglende tiltakspenger kan være et hinder for at brukere deltar i statlige tiltak, og at kommunale tiltak ofte er billigere for kommunen.

I presentasjonen av data vil vi først konsentrerer oss om å presentere de sentrale strategiene case-kommunen benytter i sitt arbeid med aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp. Deretter vil vi diskutere noen temaer som tidligere studier har vist er kritiske for å få en god forståelse av bruk av aktivitetsplikt i arbeidet med unge mottakere av sosialhjelp.

Hva vi ser etter – de sentrale temaene

Når vi skal beskrive og vurdere måten de forskjellige kommunene har implementert aktivitetsplikt på, er det nødvendig å ha utvalgte temaer og spenninger i brennpunkt.

For det første vil vi se på om det er **tilpassede tilbud til brukerne, og om disse dekker en tilstrekkelig bredde**. Her vil strukturelle forhold som det lokale arbeidsmarkedets behov og kjennetegn opp mot ulike brukeres kompetanse være et bakteppe for vurderingene. Manglende arbeidserfaring er en av de

største hindrene ungdom står overfor på terskelen til arbeidslivet (Pastore 2015; von Simson 2016). Dagens arbeidsmarked åpner kun i begrenset grad for å slippe ufaglærte eller ungdommer uten arbeidserfaring inn (se for eksempel Furlong 2009 og Hagell 2012 om de større endringene i ungdoms posisjon i utdanningssamfunnet). Diskusjonen om aktivitetsplikten tar på sin side utgangspunkt i ungdommer som står utenfor arbeid og utdanning, hvor vilkår om aktivitet og medfølgende sanksjoner er en form for styringsredskap som posisjonerer individene som ansvarlige for deres handlinger og selvforvaltning (Rose 1999; Brown 2017; Brooks 2017). Den berører også hvor egnede velferdsinstitusjonene er til å utføre de tjenester de har ansvar for. I debatten rundt innføringen av aktivitetsplikt har kommunenes evne og mulighet til å utvikle relevante aktivitetsplasser for brukerne spilt en sentral rolle (Innst. 111 L (2016–2017)). Et viktig moment i diskusjonen om aktivitetsplikt har vært å vurdere kommunenes arbeid med å etablere meningsfulle tiltak for bredden av brukere, og i hvilken grad lovendringen om aktivitetsplikt vil bidra til at dette kommer på plass (Kane, Köhler-Olsen & Reedtz 2017). Analysen av tiltak må vi dermed drøfte i spennet mellom det lokale arbeidsmarkedet, Nav som tjenesteyter, og aktivitetsplikten som disiplinerende styringsredskap på individnivået.

For det andre vil vi se på **hvilken rolle aktivitetsplikten spiller i det sosialfaglige arbeidet som kommunene gjør**. Aktivitetsplikten blir sett på som et styringsredskap, der det følger med sanksjoner i arbeidet med ofte sammensatte og vanskelige livsforhold. Aktivitetsplikten knytter rettigheter tydeligere til plikter, og velferd har blitt et middel til å regulere handlingene til «problematisk» befolkningsgrupper (se for eksempel Wacquant 2009; Crawshaw 2013; Rodgers 2013; Harrison & Sanders 2016; Blackman & Rogers 2017). Brown (2017) argumenterer for eksempel for hvordan kategorisering som å være sårbar eller inngå i en risikogruppe legitimerer at man iverksetter offentlig innsats og kontroll. Dette gjenfinner vi i Nav, der man knytter hjelp og innsats til sårbare grupper til spesifikke betingelser og kontroll. Med aktivitetsplikten får vi et mer gjennomskiktig sanksjonssystem. Oppfølgingen av aktivitetsplikten gir samtidig et naturlig rom for lokal skjønnsutøvelse. Dette gjelder både for den enkelte kommunen og hvordan den velger å innrette arbeidet, og for den enkelte ansatte som er den som møter brukerne. Lovparagraf og forskrift om aktivitetsplikt gir noen rammer for hvordan de kan bruke skjønnet. Tidligere studier finner at profesjonelt skjønn er mer styrende enn administrativt skjønn i arbeidet med aktivisering i Nav (Andreassen 2018). Det er dermed viktig å avdekke hvordan ledere og ansatte på Nav-kontorene reflekterer rundt aktiviseringsens plass i sitt faglige arbeid med brukerne. Vi kan i større grad forvente at ansatte som anser aktivitetsplikt som et nyttig verktøy, arbeider i tråd med intensjonene til

lovverket, enn ansatte som gjør det motvillig. I den internasjonale forskningslitteraturen er det en utbredt oppfatning at aktivisering med bruk av sanksjoner er vanskelig forenelig med godt sosialt arbeid (Hasenfeld 2010). Dette er imidlertid basert på studier i andre kontekster enn den norske, og som vi har vært inne på, skiller Norge og Skandinavia seg ut med et relativt «mildt» regime for aktivisering, og frontlinjearbeiderne i Nav er generelt positive til aktivisering (Terum, Tufte & Jessen 2012).

For det tredje vil vi se på spørsmål knyttet til bruk av **unntaksbestemmelser, avskrekking og sanksjoner**. Aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp er del av en Europeisk trend der aktivisering er en betingelse for å få offentlige ytelser (Schubert, de Villota & Kuhlmann 2016). I en litteraturgjennomgang finner for eksempel Andersen (2013) at utsiktene til å delta på kvalifiseringsprogrammer førte til at arbeidssøkere kom i arbeid før de hadde påbegynt aktiviteten, altså en form for avskrekkende effekt. I norsk sammenheng har Hagelund mfl. (2016) argumentert for at sanksjoner er velferdsstatens nattside, som i stor grad har gått under radaren til så vel folkevalgte som offentligheten for øvrig. Studier av norske kommuner med vilkår om aktivitet antyder også en slik effekt, da kommuner med strengt sanksjonsregime og omfattende krav til vilkår får et fall i antall mottakere av sosialhjelp sammenlignet med kommuner med mindre sanksjoner og mindre omfattende aktivitetskrav (Dahl & Lima 2016). Det er imidlertid uklart om fallet vil vare over tid, og det er også uklart hva som skjer med brukerne som forsvinner fra sosialhjelpsstatistikken. Det er ikke åpenbart at de har kommet over i inntektsgivende arbeid. I alle tilfeller er en viktig variasjon dermed knyttet til hvor omfattende vilkår om aktivitet kommunene velger å benytte, og hvordan sanksjonsregimet er innrettet.

Det er sentralt i hvilken grad unntaksbestemmelsene gjøres gjeldende. I sin vurdering av lovendringen diskuterer Kane mfl. (2017: 130) hvilke grunner Nav kan finne for å unnta enkeltpersoner fra aktivitetsplikten. Dersom disse ikke avviker fra de tilfellene der Nav tidligere valgte ikke å benytte sin skjønnsmessige adgang til å stille vilkår om aktivitet, er det et åpent spørsmål om aktivitetsplikten er en reell plikt. Det vil alltid være noe variasjon i forskjellige bakkebyråkraters vurdering av unntaksbestemmelser, men dersom det foreligger systematiske variasjoner mellom kommuner, kan dette være i motstrid med intensjonen i loven om at vi skal ha et nasjonalt system for aktivitetsplikt.

I tillegg til unntaksbestemmelser er også bruk av sanksjoner en avgjørende faktor for at det skal være en reell plikt knyttet til vilkåret om aktivitet. Tidligere studier har vist at mange er tilbakeholdne med å sanksjonere for eksempel innenfor kvalifiseringsprogrammet (Brodtkorb 2017; Terum mfl. 2017) og

introduksjonsprogrammet (Djuve, Kavli & Hagelund 2011). Disse studiene viser at ved brudd på vilkårene vil de ansatte typisk velge å se etter forklaringer på manglende oppfølging av aktiviteten, og om Nav kan ha gitt feil veiledning og aktivitet, før de eventuelt benytter sanksjoner.

Til slutt er litteraturen entydig på at en forutsetning for at aktivitetsplikten skal ha ønsket effekt og hjelpe unge til å bli selvhjulpne, er at det er nødvendig å komme **raskt i gang med oppfølgingen og være tett på brukerne** (Strand mfl. 2015). Videre er det avgjørende at det er gode samarbeidsrelasjoner mellom Nav og andre aktører som skal hjelpe ungdommene, slik som for eksempel utdanningsinstitusjoner, tiltaksleverandører og ordinære arbeidsplasser (Frøyland mfl. 2016; Kane mfl. 2017).

Ulike modeller for aktivitetsplikt

De empiriske undersøkelsene i de utvalgte case-kommunene avdekket at Nav jobbet med aktivitetsplikt på forskjellige måter. De ulike kontorene er delvis valgt ut ifra de forskjellige erfaringene de har med innføringen av aktivitetsplikt. Dermed kan vi få fram forskjellige strategier som gir seg uttrykk for aktivitetsplikt i forskjellige modeller.

På tvers av modellene er det noen ambisjoner som er gjennomgående og som Nav-kontorene prøver å innfri med alle de ulike organiseringene. Ett funn fra praktisk talt alle intervjuene er at de ansatte understreker betydningen av rask og tett oppfølging av unge brukere. Det er bred enighet om at det er nødvendig og ønskelig med kort tid fra søknad til vedtak og dernest fra vedtak til brukeren er i aktivitet. Dette gjelder generelt, men særlig for den yngste gruppen (lovendringen har flere steder ført til at man har omdefinert «unge» til å omfatte alle opp til 30 år). Som nevnt har det i nasjonale føringer vært en tiltagende forventning om å prioritere de unge brukerne, og dette finner vi igjen de fleste steder.

Denne ambisjonen er ikke ny, men en veldokumentert og veletablert forståelse av godt arbeid med målgruppen (Strand mfl. 2015). Det har imidlertid gjennomgående vist seg krevende å oppnå dette innenfor den eksisterende organiseringen i Nav. Det har vært vanskelig på grunn av antallet av brukere per saksbehandler og mangler på relevante tiltak for mange av brukerne. Et sentralt spørsmål er dermed i hvilken grad aktivitetsplikten innebærer en endring som gir muligheter for å jobbe på å nyte måter slik at man kommer nærmere ambisjonene og oppfatningene om godt arbeid.

De ansatte står til enhver tid i et spenn mellom å forvalte et regelverk som gir rettigheter, og samtidig stille krav til brukerne. Aktivitetsplikten forsterker dette spennet ved også å åpne for sanksjoner og således legge større vekt på kontroll av brukeren. Dette forrykker maktbalansen mellom bruker og ansatt, og de ansattes positive holdning må også sees i dette lys. For å forstå hvordan denne spenningen utspiller seg lokalt, vil vi i omtalen av modellene søke å identifisere i hvilken grad de utgjør en aktivisering rettet mot arbeid, kompetanse eller integrering i samfunnet.

Vi finner at bruk av vilkår om aktivitet endrer utformingen av vedtak alle steder. Dette er et eksplisitt krav i rundskrivet. De ansatte skal skrive både vilkåret om aktivitet og sanksjonene når vilkåret brytes, inn i vedtaket og begrunne det. Dette tar tid, men noen trekker det fram som positivt da det sikrer gjennomtenkt saksbehandling og brukernes rettssikkerhet. Samtidig beskriver de ansatte en presset hverdag der det i utgangspunktet foregår tøffe prioriteringer mellom kontakt med brukere og saksbehandling, og de ønsker ikke alltid mer arbeid med saksbehandling velkomment.

Når det kommer til selve utformingen av aktivitetstilbudet kan vi identifisere tre hovedstrategier for arbeid basert på aktivitetsplikt. Det varierer i hvilken grad de forskjellige case-kommunene baserer seg på én eller flere av disse strategiene. Og det varierer om strategiene innebærer én eller flere av formene for aktivisering: arbeidsrettet, kompetanserettet og integreringsrettet.

En første strategi er først og fremst rettet mot brukere på «standardinnsats», altså de som står nærmest det ordinære arbeidslivet. Denne strategien handler om å organisere den lokale veiledning og saksbehandling med siktemål om at det skal være kortest mulig tid fra en bruker søker om sosialhjelp, til Nav-kontoret har fattet vedtak med vilkår, og brukeren er i aktivitet. Nav-kontoret legger vekt på tidsdimensjonen, og aktivitetsplikten har først og fremst fått konsekvenser for saksbehandlingen og veiledningen. Denne aktiviteten er da gjerne praksisplass, vikariat eller arbeid med lønnstilskudd på en ordinær arbeidsplass. Aller helst ønsker Nav-kontoret at få brukeren i ordinært arbeid, og når man lykkes med det, er borgeren ikke lenger en bruker.

En annen strategi er å etablere et kommunalt tilbud i form av en jobbsentral (eller et jobbhus, en jobbsjanse, et arbeidslivssenter eller lignende – det er mange navn på dette fenomenet) hvor brukeren har pliktig oppmøte. Her får vedkommende en sosial ramme og oppmøtekrav som skal legge til rette for at tilbudet kan sammenlignes med det ordinære arbeidslivet. Hovedaktiviteten er jobbsøking, skriving av CV, intervju trening og andre jobborienterte aktiviteter.

En tredje strategi er å la brukerne utfører forskjellige typer praktisk arbeid i kommunen som en del av et kommunalt jobbteam. Her har brukerne et fast møtested og deltar deretter på praktisk arbeid i kommunen, enten sammen med ordinært ansatte eller i grupper ledet av ansatte i Nav.

I noen av kommunene er disse strategiene så dominerende at de omtales som «aktivitetsplikten». Dette er uttrykk for at disse tiltakene utgjør hovedgrepet i kommunens svar på lovendringen som fant sted da aktivitetsplikten ble innført. Det er ikke dermed sagt at kommunene ikke også benytter andre tiltak, og at Nav-kontorene skriver andre vilkår om aktivitet inn i vedtakene, men det understreker den sentrale rollen disse strategiene har for disse kommunenes arbeid med aktivitetsplikt.

Vi vil i det følgende beskrive disse tre strategiene for arbeidet med aktivitetsplikt mer utførlig, og dernest se på noen forhold som går igjen på tvers av strategiene.

Snu i døra – raskt ut i arbeid

I alle kommuner er det et ønske om rask saksbehandling og å «snu brukerne i døra». I to av kommunene er denne satsingen imidlertid så utpreget at den kommer i stedet for egne kommunale tiltak. Dette er den mest særpregede, arbeidsrettede aktiviseringen, og satsingene knyttet til aktivitetsplikten gjenspeiler i liten grad andre former for tiltakskategorier. Case-kommunene som har denne satsingen, har også andre typer tiltak som supplementerer arbeidsfokuset. Disse passer best til brukere som står nære arbeidslivet, men de viderefører etablert praksis og kan ikke knyttes til aktivitetsplikten.

I den ene case-kommunen har de ansatt en egen veileder for aktivitetsplikten, som har ansvar for å gi tett oppfølging av inntil ca. 20 brukere. Denne veilederen ble ansatt utenfra i den forstand at hun ikke har tidligere erfaring fra Nav. Dette ble ansett som en styrke da ledelsen derfor mente hun lettere kunne innpasse seg i en annen måte å jobbe på enn den tradisjonelle. Ansettelsen kom som direkte konsekvens av at kommunen bevilget penger til arbeid med aktivitetsplikt. I tillegg til veilederen er det en prosjektansvarlig som har bred erfaring fra Nav og dermed kjenner systemet godt. Veilederen har stort eieransvar til gruppen hun har i sin portefølje. Hun beskriver en gruppe med ressurser, men med mange som sliter med angst og andre (milde) lidelser. Denne enheten er nesten utelukkende rettet mot ordinært arbeid, kun med lønnsstilskudd i enkelte tilfeller. Veilederen beskriver hvordan det er viktig å gi tett oppfølging for å lykkes:

...de blir ikke akkurat kvitt meg, sant, for å si det sånn. Jeg tar dem jo ofte [telefonene] både i helger og på kveldstid og sørger for at de har det greit, rett og slett. For det kan fort skje mye på en kveld for en ungdom.. Sånn at de får ganske så tett oppfølging.

Organiseringen med et eget «prosjekt aktivitetsplikt» er vellykket da det får mange ut i ordinært arbeid. Samtidig klarer denne organiseringen på et, i vårt materiale, enestående vis å realisere det som deltakerne gjennomgående beskriver som suksesskriteriene, nemlig rask og tett oppfølging og tilkobling til ordinært arbeidsliv så snart det lar seg gjøre. Som det fremkommer i sitatet over så gir denne veilederen oppfølging ut over det som kan forventes, med blant annet kontakt med brukere i helg og kvelder. Denne typen engasjement for brukerne er ikke unikt i vårt materiale, og flere trekker det fram som en suksessfaktor. Samtidig som veilederen gir tett oppfølging og danner en personlig relasjon til brukerne, er hun også tydelig på at det er nødvendig å stille tydelige krav til brukerne. Veilederen beskriver relasjonen til en bruker som hun mener har hatt stor fremgang:

Jeg stiller ganske sånn tøffe krav [...], for jeg har vært veldig tøff mot han. Veldig tøff.

Veilederen forklarer hvordan noen brukere trenger denne formen for tydelighet og krav fra Nav, mens hun må møte andre på andre måter. Aktivitetsplikten er ifølge henne klargjørende i denne relasjonen, fordi den gjør de formelle rammene for relasjonen tydelig. Da er det lettere å komme over i et godt spor. Hun understreker at det relasjonelle i stor grad er en suksessfaktor.

Også denne modellen er imidlertid sårbar da prosjektet kun innebærer veiledning av brukerne og ikke selve saksbehandlingen. Som sagt er det en felles forståelse for at hurtig avklaring og tett oppfølging i tidlig fase er viktig for at brukeren rask skal komme i arbeid. Innenfor dette prosjektet er det imidlertid ikke gitt ekstra ressurser til saksbehandling, og eierskapet til denne arbeidsmetodikken varierer i saksbehandlerkorpset. Konsekvensen er at det kan ta lengre tid før brukeren får denne formen for tett oppfølging, og at Nav-kontoret ikke utnytter kapasiteten til veilederen til fulle. Veilederen forklarer:

... det tar jo sin tid før avklaringsavdelingen kommer i gang. På en stund så har det ikke kommet mange saker fra dem [...] om de treige med å avklare, eller er det få ungdommer, det vet ikke jeg. Det er sikkert mange ungdommer som trenger hjelp, og det har ikke vært noe tidsperiode der jeg ikke har hatt kapasitet.

Slik vi ser det, er en større ulempe med denne organisering imidlertid at den ikke treffer alle brukerne like godt, og at de som står lenger unna arbeidslivet, ikke nyter godt av den vellykkede organiseringen. Aktivitetsplikten er implementert som et prosjekt som skal gi resultater ved at ungdom som står nær arbeidslivet, hurtig skal bli selvforsørgende. I så måte er prosjektet vellykket. Kontoret kan vise til meget god gjennomstrømming for alle som kom inn under dette prosjektet, og antallet er såpass betydelig at det er et positivt innslag i kommunens arbeid med hele gruppen.

Det spesielle med tilnærmingen er imidlertid alle de som ikke er omfattet av prosjektet. Meningen med lovendringen var at *alle* brukere, med mindre det var urimelig, skulle ha plikt og rett til tilpasset aktivitet. Ved å rette arbeidet med aktivitetsplikt inn mot en mindre gruppe oppfyller kommunen således ikke denne intensjonen, noe som denne lokale veilederen illustrerer:

... inngangsvilkårene til aktivitetsplikt er at de skal være nyregistrerte arbeidssøkere og nylig har søkt sosialhjelp, de skal ikke ha noe historikk. Men de kravene har ikke jeg sett noe av, i hvert fall veldig veldig få brukere som er nyregistrerte. De fleste har vært i systemet enten en god stund, eller en liten stund eller ja.. de fleste har sin historikk. Noen har til og med brukt opp sine rettigheter på KVP...

En grunn til likevel å velge denne tilnærmingen er ressurser. Å utrede brukerens behov, identifisere og eventuelt utvikle egnede tiltak krever betydelige ressurser. Når kommunen skal gjøre dette i større grad enn tidligere, slik loven forutsetter, krever det større ressurser enn den benyttet før endringen trådte i kraft. I denne kommunen er de tydelige på at de kunne velge å smøre de tilgjengelige ressursene tynt utover og gi pressede veiledere og saksbehandlere en bedre arbeidshverdag, men det ville sannsynligvis ikke gi noen viktig endring i praksis overfor brukerne. Eventuelt kunne den konsentrere midlene i ett prosjekt slik man valgte i dette tilfellet.

Når dette er sagt, har kommunen en rekke statlige og kommunale aktiviteter tilgjengelig også for brukere som står lenger unna arbeidslivet. Det er med andre ord ikke slik at de som ikke kommer inn under «prosjekt aktivitetsplikt», ikke får verken tilbud eller vilkår om aktivitet, men for denne gruppen er det ikke skjedd viktig endringer i forbindelse med innføringen av aktivitetsplikten.

I en annen, mindre, case-kommune var de ekstra midlene ikke omfattende nok til å opprette en ny stilling eller opprette et eget tiltak. Dermed var det ikke rom for omfattende endringer i organiseringen av arbeidet. Her har kommunen imidlertid et ungdomsteam der de enkelte ansatte – på tvers av ytelser – følger

opp færre brukere enn saksbehandlerne som følger opp brukere over 30 år. Ungdomsteamet forsøker å tilpasse arbeidsmetodikken til målgruppen ved å bruke SMS og benytte nyansatte med erfaring fra barnevern og som lærere. Dette er imidlertid satsinger som i like stor grad handler om den langsiktige satsingen på ungdom og ikke kan tilskrives aktivitetsplikten spesielt. Dette gir rom for tettere oppfølging generelt, men aktivitetsplikten har heller ikke her ført til noen omlegging i måten å jobbe på. Dette stammer også i noen grad fra hvilken praksis kommunen hadde tidligere. Kommunen hadde ikke formelt sett benyttet muligheten til å innføre aktivitetsplikt tidligere, men lederen for kontoret forteller:

...vi hadde egentlig vært litt strenge allerede. Ikke nødvendigvis for at vi hadde et eget tiltak, men vi fulgte ganske nøye opp det her med å være i aktivitet. Så sånn sett har det ikke vært de store endringene for oss.

De hadde altså en praksis før aktivitetsplikten som gjorde at de mente det ikke var nødvendig med endringer. Grunnlaget for dette var imidlertid for det første at kommunen allerede hadde et tiltak med «jobbkurs»: I visse perioder rullerer saksbehandlerne i kommunen på å drive et kurs med søknadsskriving, CV-bygging og andre mestringstiltak tre dager i uka. Som en liten kommune har den begrenset med ressurser til å utvikle egne tiltak, og de statlige tiltakene, som praksisplasser i bruktbutikk og omkjøring av frukt til arbeidsplasser, spiller derfor en viktig rolle. De har også en viktig utredningsfunksjon. Jobbkurset var finansiert med midler fra fylkesmannen, og da prosjektperioden var over, dekket kommunen utgiften til prosjektet slik at det ble permanent. Dette sammenfalt delvis med lovendringen, men hadde ifølge leder og ansatte ikke direkte sammenheng med den. Det andre grunnlaget for at lovendringen førte til få endringer, er at kommunen praktiserer unntaksbestemmelsene ganske liberalt. Rundskrivet gir klare føringer for unntaksbestemmelser blant annet ved helseutfordringer. I denne kommunen, som i de andre kommunene, beskriver de ansatte en brukergruppe der mange har helseutfordringer, særlig knyttet til mental helse.

Her ligger det krevende skjønnsmessige vurderinger om når helseutfordringene er av en slik karakter at det ikke er rimelig, velegnet eller i tråd med regelverket å ha vilkår om aktivitet. Vi ser oss dermed ikke i stand til å ta stilling til hvordan disse vurderingene er gjort. Det synes imidlertid klart at kommunen også bruker unntaksbestemmelsene når en bruker står langt unna arbeidslivet. Dette gjør det vanskelig for kommunen å etablere aktivitet innenfor gode rammer. Dette er dermed ikke i tråd med loven, men sannsynligvis en ganske utbredt praksis, noe som undersøkelsen til Dahl og Lima (2018: 26) også bekrefter.

Samlet sett synes det klart at strategien med å satse ressursene på rask og tett oppfølging og å få brukeren i aktivitet, er vellykket. Dette gjelder særlig brukere som står nær ordinært arbeid eller utdanning. De som står lenger unna arbeidslivet, har mindre nytte av denne strategien og vil nok heller ikke oppleve noen særlige endringer som følge av kravet om aktivitetsplikt.

Den sentrale suksessfaktoren er det som også tidligere studier har vist, nemlig rask og tett oppfølging. Det ser imidlertid ut til å være lettere å oppnå dette når man skiller ut satsingen i et eget prosjekt eller avdeling. Det skyldes at det er vanskeligere å snu hele avdelinger som har innarbeidede måter å jobbe på, og en arbeidshverdag med mange kryssende hensyn som ikke gir samme handlingsrom til å gjøre ting på andre måter. Som vi var inne på i kapittel 1, har bakkebyråkrater større handlingsrom når målene er uklare, det er begrensede ressurser, og det er usikker sammenheng mellom mål og middel. I en ny satsing med nye personer utenfra er det lettere å bruke handlingsrommet til å finne utradisjonelle måter å jobbe på. Man kan ikke vente at en satt organisasjon bruker slikt handlingsrom på radikalt nye måter (Zacka, 2017: 122).

Jobbsentral

Jobbsentralen fant vi i tre av kommunene der vi gjorde casestudier. Jobbsentralen kan ha en form for «catch all»-form på tiltaket ved både å være arbeidsrettet, ha en integreringseffekt og i tillegg ha en noe kompetanserettet ambisjon. Samtidig er det en utredningsarena der man identifiserer ytterligere behov for kompetansetiltak.

Jobbsentralene er drevet av Nav-kontorenes egne veiledere og saksbehandlere. De er dermed egne kommunale tiltak. Kommunene fremstiller primært jobbsentralene som arenaer for arbeidsrettet aktivisering der brukerne får hjelp til å finne jobbutlysninger og søke på stillinger. I tillegg jobber de med kompetanse i form av foredrag og informasjon fra eksterne eller for eksempel markedsansvarlige ved Nav-kontoret, som ofte er dem som har tette kontakt med mulige arbeidsgivere. Tiltaket er ment å hjelpe brukerne med å identifisere mulige jobber, og støtte dem på veien mot en jobb, men det har også andre viktige funksjoner ut over dette. Tiltaket bidrar til integrering i samfunnet, blant annet ved å gi struktur på hverdagen og slik bidra til en dagsrytme som ligner den man kan forvente å finne i arbeidslivet. Brukerne må møte hver morgen og være der et gitt antall timer. Opplegget og møtekravet er som regel mellom to og fem timer tre til fire dager i uka, men det varierer mellom kommunene. Alle trekker fram hjelpen til å få struktur på hverdagen som en side ved tiltaket som er nyttig for mange. Det er imidlertid et stort spenn mellom to timer tre ganger i

uka, som er minimumsløsningen vi har sett, og fem timer fire dager i uka. Dette betyr at denne kategorien tiltak også spenner vidt når det kommer til omfanget av kravet i aktivitetsplikten.

Videre er tiltaket en sosial møteplass. Isolering og ensomhet er en utfordring for ungdommer i målgruppen, og muligheten for sosial omgang er derfor et viktig helsemoment som bedrer brukernes livskvalitet og deres muligheter for å bli selvhjulpne. Vi har både sett eksempler på at dette er en intendert side ved tiltaket, og på at ansatte finner det nødvendig å ta grep for at brukerne skal oppfatte tiltaket som et steg på veien mot arbeid og ikke kun som et hyggelig sted å være. En veileder som er med på å drifte jobbsentralen i sin kommune forklarer:

For noen så er det kanskje det de trenger – å ha en hyggelig plass, for det de har det ikke så hyggelig ellers. Så for noen så er det å ta en kopp kaffe og CV og sånn, det får bare være, for at dem er ikke helt der at de skal kanskje søke en jobb, men de trenger en plass å møte andre ungdom. Så det er også greit. Men man kan ikke drikke kaffe i 3–4 måneder ...

Her kommer dilemmaet fram: Flere unge har behov for at kommunen skaper en mulig sosial møteplass, og det hjelper dem som står lenger unna arbeid, til å ta et steg mot arbeidslivet. Samtidig er det ikke konstruktivt at tiltaket blir en komfortabel «sovepute» for disse brukerne. Det er et gjennomgående tema i denne typen tiltak at man må hjelpe brukerne videre, selv om de trives godt i tiltaket.

Vi har sett at de ulike kommunene har rettet dette tilbudet enten eksklusivt mot brukere under 30 år eller generelt til alle brukere. Det har også variert om alle brukere uavhengig av alder får vilkår om aktivitet, eller om aktivitetsvilkåret kun gjelder unge mottakere av sosialhjelp, mens andre deltar uten at det er vilkår for å motta stønad. Det varierer også i hvilken grad det er et tilbud spesielt rettet mot de som får sosialhjelp, eller om kommunen også gir brukere av andre typer vilkår om at de må møte opp eller eventuelt gir dem mulighet til å møte opp. Én kommune har også ungdommer som ikke mottar ytelser eller får dagpenger, men som møter opp fordi de har bruk for støtte til jobbsøking og annen hjelp. De ansatte ønsker en sammensatt gruppe som integrerer dem som står lenger unna arbeidslivet, med dem som har mer erfaring fra ordinært arbeid.

Et helt sentralt moment som trekkes fram, og som de ansatte ser på som en klar fordel ved denne typen tiltak sammenlignet med statlige tiltak, er at det fungerer som en arena for utredning. Her er ansatte og brukere sammen flere timer hver dag og får mulighet til å snakke sammen om mange sider ved brukernes forhold til Nav, utdanning og arbeidsmuligheter og om livet mer generelt. Dette gir de ansatte bedre kjennskap til brukernes situasjon og dermed også bedre muligheter

til å kunne gi riktig form for hjelp. En ansatt som sammen med kolleger drifter en jobbsentral, trekker fram denne viktige funksjonen:

Vi avdekker mye her. Vi har en prat først da det ser ut som om de er nære arbeid, men så avdekker vi masse: helseutfordringer, problemer hjemme, gjeld, psykiatri og da må vi ta tak i det først. Hvis ikke er det dømt til mislykkes.

Utfordringene med denne typen tiltak er at det i lengden kan føles lite meningsfullt for brukere som blir værende lenge. Dette er en generell utfordring med mange tiltak for sosialhjelp – dersom de blir for langvarige og har innhold som gjentas, føler brukerne at de er mindre meningsfulle. Det blir ensidig å skulle fylle flere arbeidsdager hver uke primært med å lete etter og søke på jobber. Dette gjelder særlig for dem som har en lengre vei til jobb og dermed blir værende lenge på tiltaket. Følgelig er det en risiko for at tiltak kan få karakter av «oppbevaring», altså at det er et sted å være, men at det ikke nødvendigvis skjer så mye der. Utfordringen i denne situasjonen er at kommunene gjerne ikke har så mange alternative, fruktbare tiltak. I enkelte tilfeller har brukere avbrudd der de er ute på praksisplass, men etter endt praksis kommer de tilbake i samme tiltak. Dette beskriver de ansatte som lite motiverende.

Denne utfordringen er kjent for de som jobber i tiltakene, og kommunene håndterer den på forskjellig vis. En strategi som alle kommuner har, er å ha temaforedrag, for eksempel om økonomistyring eller med besøk fra markedsavdelingen. I én kommune kombinerer de jobbsentralen med et kommunalt jobsteam – slik at brukerne er ute på oppdrag med praktisk arbeid når dette finnes, mens tiltaket er en kontinuerlig jobbsentral når det ikke er slike oppdrag. Slik forsøker man å gjøre hverdagene mer sammensatte. To andre case-kommuner har definert jobbsentralen som et avgrenset kurs, noe som innebærer at den per definisjon ikke blir for langvarig. Utfordringen er da hva som skjer når kurset er avsluttet. I den ene kommunen følger kurslederne opp brukerne i ukene etter endt kurs, men da kan selve aktiviteten til brukerne være begrenset.

Slike modeller kan bøte på utfordringen med ensidige hverdager, men det er gjennomgående at noen tiltak kan få karakter av å være oppbevaring. I hvor stor grad tiltakene fungerer som oppbevaring, avhenger av i hvilken grad kommunen har en portefølje med aktiviteter som er tilpasset brukernes behov, gir dem mulighet for å utvikle seg og gir dem bedre muligheter for å forsørge seg selv på et senere tidspunkt.

De ansatte trekker gjennomgående muligheten til utredning fram som en positiv side ved dette tiltaket. Dette gjør også at de ansatte kan fase brukerne videre i

riktigere tilbud, gjerne statlige tiltak. Når brukerne henvises til dette tiltaket med en gang for så å få mer passende tiltak etter hvert, er mange der kun i kort tid. Dette svekker også preget av oppbevaring.

Det later til at det i stor grad avhenger av det ansvarlige personalet hvordan ordningen med jobbsentral fungerer. Dette er i noen grad alltid tilfellet i denne typen relasjonelle yrker, men det er like fullt en faktor vi må inkludere når vi vurderer denne strategien. Det er et gjennomgående tema at unge brukere trenger mer og annen oppfølging enn brukere over 30 år. Det er uklart om de ansatte kan ivareta dette når eldre brukere dominerer arenaen. Det er også uklart i hvilken grad tiltaket gir generell kompetanse, som oppmøtekompetanse, når aktiviteten i etterkant av oppmøte for noen brukere i for stor grad består i at de venter.

Kommunalt jobbteam

Den tredje strategien, som er valgt i tre av kommunene vi har besøkt, er kommunalt jobbteam. Slik det er organisert, er integrasjon en viktig faktor ved tiltakene. Arbeidet skal gi brukerne rutiner og erfaringer som tilhører arbeidsliv og samfunnsliv for øvrig. I noe grad skal det også gi relevant kompetanse, men som vi kommer inn på, er det varierende hvor fremtredende denne dimensjonen er.

Vi har sett tre forskjellige versjoner av dette, men fellesnevneren er at brukerne utfører praktisk arbeid for kommunen. I én kommune er det avdelingen for park og anlegg som har fått tilført en stilling for å følge opp brukere, og som dermed har blitt et tiltak. Det er følgelig en ordinær kommunal virksomhet som inkluderer brukere i sin drift. Et annet sted er det etablert mindre grupper med brukere på tilsvarende funksjonsnivå, som utfører avgrensede vaktmesteroppdrag for kommunen. Endelig er det to kommuner med en egen enhet som både utfører oppdrag for kommunen og har stående oppgaver. Dette er en kategori tiltak som også har vært diskutert i de kommunene der de ikke har valgt å etablere tiltaket, og det er således en form for tiltak det ser ut til at samtlige kommuner forholder seg aktivt til.

Av de kommunene som har valgt ikke å benytte seg av et slikt jobbteam, skulle én kommune gjerne hatt det, men mener ikke at de har ressurser til å implementere et slikt tiltak. Dette er den minste kommunen i utvalget, og her uttrykte de ansatte også bekymring for at det å utføre kommunale oppgaver uten ordinær ansettelse kan medføre stigma hos brukerne. Det kan således være en uønsket sosial belastning som man i utgangspunktet ikke ønsker å påføre dem. Som vi

skal se i neste kapittel, uttrykte også brukerne i denne kommunen bekymring for dette. I en annen kommune hadde de vurdert denne typen tiltak, men hadde en klar oppfatning om at dette ikke hjelper brukerne over i ordinært arbeid.

I de kommunene som har valgt å ha en slik strategi, er tilnærmingene ulike. I én kommune har man etablert et «jobbhus» som et enestående kommunalt tiltak. I denne kommunen bruker de begrepene «aktivitetsplikten» og «jobbhuset» synonymt. Jobbhuset legger til rette for jobbsøking gjennom oppslag med utlysninger, datamaskiner for søknadsskriving og oppfølging fra ansatte. De har også jevnlig temaforedrag. Samtidig tar jobbhuset oppdrag fra forskjellige etater i kommunen for å veksle mellom jobbsøking og praktisk arbeid. I tillegg kan jobbhuset formidle praksistid i kommunale virksomheter og i private bedrifter når brukere er motivert for det. Tiltakslederne har brede nettverk i kommunen og således god kjennskap til det lokale næringslivet. Jobbhuset har dermed en bred tilnærming til brukernes aktivitet, men i praksis består det meste av aktiviteten i praktisk arbeid. Brukerne har oppmøteplikt i jobbhuset fem timer fire dager i uken. Den siste dagen disponerer de fritt til «nødvendige gjøremål» som legebeseøk, tannlege og møter med andre offentlige etater. Denne dagen er de ansatte hos Nav, og målet er at de skal bruke dagen til informasjonsutveksling med veilederne.

En beslektet variant har vi i en kommune som har etablert et eget kommunalt tiltak. Dette består av praktisk arbeid for kommunen og stående praktiske oppgaver. Tre arbeidsledere leder det praktiske arbeidet. De har alle bakgrunn som håndverkere og har jobbet flere år innenfor Nav. Tiltaket har seks timers arbeidstid hver dag, og felles frokost før jobbstart og felles lunsj er viktige deler av dagen. I tillegg har tiltaket veiledere som følger opp de brukerne som er ute i praksisplasser og som tiltaket, ikke de ansatte ved ungdomsteamet til Nav i kommunen, følger opp. I tillegg har tiltaket en egen saksbehandler. Vedkommende kan drive enkel saksbehandling knyttet til de brukerne som er henvist til tiltaket. Lederen er den eneste med sosialfaglig bakgrunn (vernepleier) og lang erfaring med veiledning av brukere. Tiltaket fungerer således som et «mini-Nav» som er særlig oppmerksomt på brukerne som står lenger unna arbeidslivet.

En annen variant finner vi en kommune hvor jobbteamet består av en kjerne på tre til seks personer som har en klar vaktmesteridentitet for hva oppgaven deres er. Det er to team som er delt inn etter hvor godt ungdommene «fungerer» og går sammen. Dette tiltaket er dermed ikke ment å favne mange brukere, men utvalgte brukere som er motiverte og har nytte av denne typen aktivitet. Tiltaket er organisert rundt en jobbsentral, og meningen er at begge tiltakene skal ha en utredningsfunksjon. Det er helt sentralt å skape et lag med brukere og ansatte

som fungerer godt sammen, også sosialt. Lederne for hvert av jobbteamene har et vidtrekkende ansvar for brukerne i sin gruppe, for eksempel ved å følge dem til timer ved distriktpsikiatrisk senter eller andre ting som er viktig for brukerens utvikling. Det er med andre ord brukere som deltar på dette tiltaket, som muligens ville fått fritak fra aktivitetsplikt i kommuner som ikke har denne formen for tiltak med tett oppfølging.

Den fjerde versjonen av kommunalt jobbteam består i at kommunens avdeling for park og idrett har fått som tilleggsoppgave å være et tiltak. Her har park- og idrettsavdelingen ansatt en person som har ansvar for å følge opp de brukerne som kommer. Denne personen har innsikt og kompetanse i kjerneaktiviteten til park- og idrettsavdelingen, men har ikke sosialfaglig bakgrunn. Her er arbeidstiden fra 07.00 til 15.00 fire dager i uka, noe som er det mest omfattende vi har sett. Fredagene er satt av til jobbsøking.

En fordel med park og idrett som tiltak er at det er en ordinær arbeidsplass som utfører nødvendige oppgaver for kommunen. Park og idrett har sterkt varierende behov for arbeidskraft og tar inn mange vikarer i sommerhalvåret. Brukere som finner seg til rette med arbeidet, har derfor gode muligheter for regulær, midlertidig ansettelse. Noe av utfordringen er imidlertid at dette er det kommunale tiltaket kommunen satser på – det omtales noen ganger som aktivitetsplikten, som om det var det eneste tiltaket – men det passer kun for en avgrenset gruppe. Lederen for tiltaket trekker selv fram at det er mange jenter som ikke finner seg til rette, dels på grunn av innholdet i oppgavene og dels på grunn av det mannsdominerte miljøet. Det varierer imidlertid også hvor godt tilbudet treffer for gutter. Tiltakslederen beskriver hvordan brukere har vært med på oppdrag, men blitt sittende i bilen på grunn av angst. Dette er situasjoner som ansatte uten utdanning eller kompetanse til å jobbe med denne typen problematikk må håndtere, og i slike tilfeller er det neppe aktiviteter som hjelper ungdommen nærmere selvforsørgelse.

En viktig funksjon som deltakerne fremhever ved denne typen tiltak, er at arbeidstreningen bidrar til en form for integrering i arbeidslivet gjennom aktiviteten. En mellomleder forklarer treningen på sitt kontor:

Det nytter ikke å spy mer penger inn i systemet, folk må sjå sjøl at det nytter å komme seg videre på annet vis [...] gjennom deltakelse og aktivitet. Det er nok plass i Norge til parallellsystem, da blir du ikke del av arbeidsliv eller sivilsamfunn, barna får ikke vært med på aktivitet – du blir helt utenfor. Den beste tilknytningen til samfunnet får du gjennom arbeidslivet.

Sitatet vitner om stor tro på arbeid som aktivitet og virkemiddel for å hjelpe folk inn i selvforsørgende aktivitet. Sitatet reflekterer at mange brukere blir isolert fra arbeidslivet og samfunnet for øvrig, og fremstiller aktiviteten som et nyttig verktøy for en reintegrering i samfunnet.

Det later imidlertid til at forutsetningen for å realisere slike potensielt positive effekter ikke bare er team-ånd, tillitsrelasjoner og godt samhold mellom lederne av jobbteamet og brukerne, men også god koordinering og integrasjon mellom tiltaket, saksbehandlerne og veilederen i Nav. Tett kontakt ser ut til å være en avgjørende suksessfaktor. Kommunen hvor det ordinære park- og anleggs-tilbudet var gjort til aktivitetstiltak uten sosialfaglig personale, ser ut til å ha større utfordringer. I dette tilfellet finner vi også viktige avvik imellom hvordan mellomlederen ved Nav-kontoret og de ansatte ved tiltaket ser på bruken av tiltaket, særlig knyttet til det høye fraværet. Nav fremhever at saksbehandlerne «vinkler det til at det er en mulighet til å få noe på CV-en og ikke bare noe du må», altså at utfordringene handler mest om kommunikasjon fra saksbehandleren til brukeren. Dermed kan man konkludere med at «vi har mye virkemidler [tiltak]... det oppleves som bra».

Fra tiltakets side slår de derimot fast at manglende kommunikasjon er en utfordring både internt i organisasjonen og mellom Nav og brukerne: «Vi vet veldig lite før de kommer. Vi er ikke involvert når det kommer til oss.» På samme vis som de ansatte ved tiltaket ikke vet hvem som kommer inn døra, går brukerne – ofte usikre ungdommer – noe uklart i møte: «... de som kommer til oss vet veldig lite om oss [...] og vi ser at de som har prøvd før og mislyktes, sendes til oss igjen, men de kommer ikke.» Dessuten er det tydelig at tiltaket ikke passer for alle brukere: «... og noen faller fra fordi det er ganske fysisk arbeid. Det passer ikke for alle.»

Det synes med andre ord å være avstand mellom virkelighetsforståelsen til de ansatte i Nav og de ansatte ved tiltaket. De ansatte i Nav mener at dette tiltaket er en sentral bestanddel i Navs portefølje av tiltak som passer godt til brukernes behov. De ansatte ved tiltaket understreker at det er en del av brukerne som får denne aktiviteten som vilkår, men ikke har utbytte av tiltaket. De beskriver en form for kommunikasjon som neppe er egnet til å gi bedre sammenfall mellom typen tiltak og brukere.

Forskjellige perspektiver kan handle om de ansattes syn på tiltakets avskrekkende effekt. Erfaringen fra tiltaket er at det har en avskrekkende effekt på mange som enten ikke møter, eller som faller fra. Det er ikke klart hva som skjer med disse, og, som vi kommer tilbake til, er det vanskelig å vurdere om frafallet er av

positiv eller negativ karakter for den enkelte og for samfunnet. Avskrekking er også noe som de andre kommunene observerer, og ansatte omtaler gjennomgående brukere som uttrykker at de «ikke gidder» og heller skaffer seg annen jobb når de står overfor kravet om aktivitet. Ifølge de ansatte er dette imidlertid en veldig liten gruppe, og de vet ikke hva som skjer med dem som forsvinner ut av tiltaket og ut av Navs oversikt.

Dette illustrerer et bredere poeng, nemlig at de store ambisjonene om tett og nær oppfølging ikke lenger er like relevante når brukerne er plassert på denne typen tiltak. Det gjelder muligens også andre typer tiltak. Brukerne møter daglig ansatte i Nav, men disse har i utgangspunktet verken mulighet eller kompetanse til å hjelpe dem med spørsmål utenfor tiltaket. I spørsmål om økonomi eller bytte av tiltak er dermed ikke veiledere og saksbehandlere like tett på brukerne. I noen tilfeller ser vi at tiltakslederne kan bli mellommenn og ordne ting direkte, men dette er noe preget av tilfeldigheter. Case-kommunen med et «mini-Nav» har imidlertid funnet en form for løsning på dette ved at ansatte som har tilgang til og kjenner saksbehandlingssystemene, kan ordne mindre utfordringer i hverdagen, som for eksempel busskort. Dette fremstår som en egnet måte å håndtere denne utfordringen på.

Et underliggende tema i intervjuene med ansatte i jobbteam er hva innholdet i oppgavene er, og i hvilken grad denne innsatsen fortrenger arbeid fra kommunalt ansatte eller privat næringsliv. Dette er en problemstilling tiltakslederne er svært bevisste om alle steder, og de opplever det som et reelt dilemma at innholdet i oppgavene skal være meningsfullt samtidig som det ikke skal fortrenge ordinær arbeidskraft. Alle kommuner har gjort en grenseoppgang for å identifisere oppgaver som er nyttige, og det gir verdi å løse, samtidig som Nav ikke utfører dem i stedet for ansatte. Jevnt over mener deltakerne at man treffer denne balansen godt, men i et par intervjuer fremkommer det at brukere i tiltak nok til tider har gjort oppgaver som ansatte skulle ha utført. Med de dataene som ligger til grunn for denne undersøkelsen, er det vanskelig for oss å vurdere dette selvstendig ut over det som disse ansatte rapporterer.

Seks kommuner – tre hovedmodeller

Samlet sett ser vi at Nav i de forskjellige kommunene har ulike betingelser for hvordan de utvikler aktivitet og jobber med aktivitetsplikt. Mindre kommuner har generelt mindre handlingsrom, også til å utvikle egne lokale tilbud. I disse kommunene spiller dermed statlige tiltak en mer fremtredende rolle, noe som gjerne gir preg av kompetanserettede tiltak. Større kommuner har flere ressurser og dermed mulighet til å skape tilbud i egen regi. Dette er også avhengig av i hvilken grad den enkelte kommune velger å prioritere dette området.

Våre data er i alle tilfeller hentet fra ansatte og brukere i Nav. Bildet av prosessen bak og begrunnelsen for innføring av tiltak er derfor preget av at vi kun har dette perspektivet. Det synes imidlertid som om større satsinger og endringer i måter å jobbe på krever forankring i kommunestyret. Initiativene til dette har kommet både fra Nav selv og fra rådmann eller politikere, men vi ser at ledelsen i Nav har jobbet systematisk med å forankre satsinger som krever ressurser, i det politiske miljøet. Da er tallmateriale som viser suksess, en avgjørende faktor.

Det er også forskjeller mellom kommunene når det gjelder målgruppen. Arbeidslivet er ulikt i de ulike områdene, og dette gjør det naturlig med forskjellige typer satsinger. En vellykket strategi ett sted kan dermed ikke nødvendigvis overføres til et annet sted, selv om noen av prinsippene kan ha videre gyldighet. Det samme gjelder sammensetningen av brukergruppen. Mange fremhever det å beherske norsk som en viktig betingelse for å komme i arbeid, og i områder med mange innvandrere med varierende norskkunnskaper må dette gi føringer for måten å jobbe på.

Som vi har sett er det i betydelig grad innslag av både arbeidsrettet, kompetanserettet og integrasjonsrettet karakter på de kommunale tiltakene som dominerer arbeidet med aktivitetsplikten. All den tid få tiltak får en dominerende posisjon i tiltaksporteføljen, er det naturlig at det er innslag av alle disse aspektene i arbeidet som kommunene gjør. Samtidig kan denne sammensatte karakteren til mål og virkemidler bidra til at arbeidet blir ytterligere komplekst og gir forskjellige signaler til brukerne.

Hva vi fant – de sentrale tema

Bredde i tiltak og vurdering av hvilket tiltak som er mest egnet

Tiltaksviften omfatter i tillegg til kommunale tiltak bruk av ulike statlige kurs og opplæring, praksisplasser i bedrifter og lønnstilskudd til bedrifter som ansetter arbeidssøkere i ordinære stillinger. Forskning har vist at lønnstilskudd er den beste ordningen for å få søkere over i arbeid (von Simson 2016), men dette blir i liten grad benyttet for den aktuelle brukergruppen i case-kommunene. Ved arbeidspraksisplasser håper man at ungdommen fortsetter i jobben etter endt praksisperiode, men dette skjer kun unntaksvis. Ungdommer kan oppleve å være i flere praksisplasser uten at de kommer videre mot ordinært arbeid.

Alle deltakerne understreker at deres jobb er å aktivere en svært sammensatt brukergruppe med svært ulike behov, og at det dermed er nødvendig å ha en

sammensatt portefølje av tiltak. Som det fremkommer over, har noen kommuner opprettet egne tiltak i sitt arbeid med å innføre aktivitetsplikten, mens andre i stor grad baserer seg på de statlige tiltakene, for eksempel forskjellige kurs. De kommunale tiltakene omfatter i hovedsak praktisk arbeid eller jobbsøking og er således standardtilbud som kan romme mange deltakere. Ved ett tilfelle beskriver en saksbehandler hvordan hun nesten automatisk henviser til en jobb-sentral, men at dette likevel ikke nødvendigvis blir noe varig tiltak:

Det jeg pleier å gjøre er at jeg henviser til jobbsentralen. Og da er det på en måte veilederne her da som kartlegger brukeren ut ifra kompetanse, eventuelt arbeidserfaring, utdanningsnivå og så videre. Språket for eksempel. Ja. Så det er jo på en måte de da som gjør hovedjobben da.

Med unntak av noen få brukere som blir sendt til disse kommunale tiltakene uten selv å ønske det, beskriver de ansatte lite bruk av tvang med tanke på tiltak. Det er imidlertid ett unntak der ansatte ved et tiltak med praktisk arbeid opplevde at saksbehandlerne brukte tiltaket, kommunalt jobbteam, som trussel overfor brukerne – med assosiasjoner til tvangsarbeid. Dette ga tiltaket et dårlig omdømme og gjorde det vanskelig å samarbeide godt med en del brukere som var negative i utgangspunktet. Dette skal ha bedret seg etter at lederen for det kommunale tiltaket «slo i bordet» overfor sine kolleger på Nav. Eksempelet viser at den rollen forskjellige tiltak skal ha i Navs overordnede arbeid, og den grunnleggende forståelsen av aktivitetsplikten kan være uklare også internt i Nav.

På noen måter er den offentlige diskusjonen om aktivitetsplikt noe frakoblet virkeligheten vi møter i case-kommunene. Brukerne ønsker i stor grad å ta del i meningsfull aktivitet, og i flere av case-kommunene nedtoner både ledere og ansatte aktivitetsplikten som et disiplineringstiltak. Ofte handler diskusjonene om kommunens mulighet til å gi den hjelpen den mener brukerne trenger. Det sentrale her er ofte om det kommunale tiltaket er tilstrekkelig tilpasset og egnet til å nå målet for bredden av brukere. Særlig når det kommunale tiltaket får en så dominerende posisjon som det har i mange kommuner, er det avgjørende i hvilken grad det treffer brukergruppen. Samtidig er det betydelig oppslutning rundt muligheten til å sanksjonere, noe som vitner om et visst tvisyn på aktivitetsplikten.

Dette tvisynet kan henge sammen med de sammensatte behovene i brukergruppene og samtidig de ulike funksjonene arbeidsretten, kvalifiserende tiltak og integrerende tiltak er ment å ha. Denne ambivalensen i aktivisering av brukere er også noe vi finner i studier om andre stønader (Molander & Terum 2019a: 109). Utvidelsen av bruk av vilkår om aktivitet, fra en *kan-* til en *skal-*ordlyd i loven, skal sørge for at aktivitetene treffer en større gruppe brukere. Når det ikke

samtidig er en tilsvarende utvidelse av antall tiltak, må de tiltakene som utvides, kunne oppfylle alle disse typene aktivitet. At kommunene også bruker aktivisering som et disiplineringsvirkemiddel er et interessant funn, da komparativ forskning har vist at Norge har et mildt regime, der det disiplinerende og snevre arbeidsrettede fokuset ikke dominerer (Dingeldey 2007). Vi finner altså at dette perspektivet lever side ved side med de andre perspektivene i bruken av aktivitetsplikt.

Generelt er de ansatte tilfredse med bredden av tilgjengelige tiltak som i stor grad består av statlige tiltak. Dette gjelder særlig for ansatte i ledende posisjoner, mens bildet er litt mer sammensatt blant veiledere og saksbehandlere. En veileder i den minste kommunen beskriver det slik:

... vi har kanskje ikke den store porteføljen med ulike tiltak som kan passe til alle. Altså når du søker sosialhjelp for eksempel, så kan det være at de planene vi lager, at det kanskje ikke er helt i ...la oss si at, ja, en person som sliter med å komme deg ut i jobb, han kanskje har noe rusproblemer, altså psykisk helse, og da sette aktivitetsplikt til at du skal søke jobber for eksempel, den passer ikke helt til en som sliter med å få livet til å gå rundt. Så det å finne de rette tiltakene til den personen, det er jo ikke så enkelt. Så det er, ja som jeg snakket om litt tidligere – så mere retta til den rette personen. Det er ikke bestandig så lett å finne det.

Det synes å være en gjennomgående observasjon at tilbudet er bedre og mer tilpasset brukere som står nær ordinært arbeid. Det er disse gruppene Nav har særlig kompetanse i og erfaring med å yte arbeidsrettet tilbud til. Organisasjonen fremstår som mer «rigget» for å gi tilbud til disse. De tiltakene Nav og deres leverandører har for dem som står lenger unna arbeidslivet, som for eksempel dem med dårlige norskerdigheter, synes å være mindre tilpasset og resulterer ikke i at brukerne nødvendigvis kommer seg i jobb. En saksbehandler i en annen kommune beskriver hvordan den enkelte saksbehandler prøver å håndtere dette lokalt:

Men da har vi jo noen ganger bare laget noen egne tilbud. Vi har jo en liten gruppe med tre unge gutter nå som er litt sånn utsatt i forhold til rus og som vi bare har tenkt at vi må finne på et eller annet og de klarte ikke å møte opp på [navn på kommunalt tiltak] og vi må finne på noe som er på lavt nok nivå til at de kan møte opp, men også noe som gjør at de faktisk møter opp. Så da har vi i samarbeid med ungdomskontakten satt i gang en gruppe som vi har hver torsdag hvor vi møtes og tar tak i litt ting, og det var bare noe vi på en måte fant ut at nå må vi bare begynne med noe.

Aktivitetsplikten for de tre guttene er å møte ungdomskontakten én gang i uken. Kommunen har prøvd å få til flere ting, men da har guttene ikke møtt opp.

Har de møtt opp en gang i uken så har det vært veldig bra og så prøver vi å fylle på mer og mer etter hvert, og samtidig motivere til at de skal gjøre ting på egenhånd i mellomtiden.

Denne lokale strategien for å skape et godt tilbud for tre ungdommer som har en sammensatt og krevende situasjon, illustrerer noen viktige forhold i vårt materiale. Eksempelet viser hvor lavt terskelen for aktivitet må ligge for en del av brukerne. Vi har ikke vurdert om dette omfanget på aktiviteten er i tråd med reglene for aktivitetsplikt, men brukere som i realiteten ikke er i stand til å overholde mer omfattende forpliktelser i en aktivitet enn dette, er gjengs på alle kontorer. I forvaltningen av regelverket må de ansatte derfor kontinuerlig forholde seg til denne gruppen.

Dernest er det slik at disse tre ungdommene det her er snakk om, får et tilbud med «skreddersøm» i den forstand at kommunen utvikler et eget tilbud til dem. Det må anses som en styrke når forskjellige kommunale enheter går sammen for å lage et tilbud tilpasset ungdommenes behov. Samtidig er muligheten til å lage slike tilbud i stor grad betinget av den enkelte ansattes kapasitet, nettverk og oversikt over tilbud i tilstøtende enheter. Muligheten til å skreddersy tilbud er altså avhengig av kapasiteten og evnene til den enkelte saksbehandleren, noe som bidrar til at innholdet i og kvaliteten på tilbudet til den enkelte brukeren til en viss grad er tilfeldig. Muligheten til å lage slike tilbud er avhengig av at det ikke er for mange som trenger dem; en saksbehandler er avhengig av å kunne innpasse mange brukere i ordinære tiltak for å få rom til å skape egne tiltak der det er behov for dette. Dermed er det avgjørende at den øvrige porteføljen av tiltak er tilstrekkelig omfattende, og at den enkelte saksbehandler er ansvarlig for å følge opp et overkommelig antall brukere.

Alle saksbehandlere svarer at de ikke ser til økonomi når de finner egnede tiltak. Når vi går videre inn i temaet, kommer det likevel fram at de er bevisste om både budsjettet for statlige tiltakspenger og økonomisk sosialhjelp. Data-materialet gir imidlertid ikke grunnlag til generelle slutninger om hvilken rolle dette spiller.

I to av case-kommunene der de ansatte og særlig lederne har vært ekstra tilfredse med effektene av aktivitetsplikt, har deltakerne snakket om at man nå har «kommet ned på grunnfjellet». I dette ligger det at man gjennom tiltakene har maktet å gjøre brukerne som var nærmest ordinært arbeid, uavhengige av sosialhjelp, men at brukerne som «er igjen» på sosialhjelp, står lenger unna arbeidslivet. Det er således en større jobb å hjelpe dem, og den gode, lokale statistikken vil sannsynligvis være vanskelig å opprettholde. Likevel ser deltakerne dette

som positivt fordi kommunen faktisk har kunnet hjelpe mange, og fordi de får mer tid til å hjelpe de som trenger mer bistand for å bli selvhjulpne.

Aktivitetspliktens rolle for godt sosialt arbeid

Nesten alle kommunene har én eller annen form for eget tiltak som veiledere/saksbehandlere i Nav drifter. I noen kommuner er dette en konsekvens av arbeidet med aktivitetsplikten, mens det i andre kommuner er en videreføring av en langvarig praksis. Som nevnt ovenfor trekker veilederne gjennomgående fram disse tiltakene som gode muligheter for utredning av brukere. I det ordinære arbeidet er det begrenset med tid mellom ansatt og bruker, typisk time-avtaler fra tid til annen. Når brukeren er i et tiltak sammen med ansatte i Nav, blir de bedre kjent og det blir lettere for de ansatte å følge opp brukere med spesielle behov.

Den gjennomgående vektleggingen av kommunale tiltak som en egnet arena for utredning som gir økt mulighet til å yte god hjelp, er interessant sett i lys av at fagbakgrunnen i tiltakene ofte avviker fra saksbehandlere og veiledere i Nav. I tiltakene er flere, noen ganger samtlige, ansatte uten sosialfaglig bakgrunn. Dette har klare fordeler da meningsfull aktivitet ofte fordrer god fagkunnskap, for eksempel innen håndverksfag, men det ser ut til å være nødvendig å ha sosialfaglig personale tett på brukerne i tiltaket for at utredningsfunksjonen skal ha maksimal nytte. I de mest vellykkede eksemplene har vi sett at de kommunale tiltakene har innslag av begge deler. Dette fordrer en viss størrelse på tiltaket, men case-kommunen hvor tiltaket var gjort til et slags «mini-Nav», var en måte å håndtere behovet for sammensatt kompetanse og også behovet for flere typer oppfølging over tid.

Videre er det også utbredt med en faglig-ideologisk begrunnelse for hvorfor aktivitetsplikten er et gode. Det handler om å ta brukerne på alvor slik som denne mellomlederen formulerer det:

... jeg mener jo at sosialhjelpen, jeg har jo jobbet med det i mange år skaper passivitet og utenforskap. Det gir mulighet for det er viktig å gå inn i dette her med et positivt menneskesyn. Og for meg så er det sånn, det menneskesynet blant annet handler om at du og jeg, vi, alle vil oss selv det beste. Det er liksom grunnleggende.

Denne vektleggingen av aktivitet som et alternativ til lediggang og isolasjon trekkes fram i mange intervju. For en stor del av de unge brukerne er det et mål i seg selv å få struktur på hverdagen, noe som pliktig oppmøte bidrar til. Samtidig er det også et utbredt ønske at aktiviteten ikke kun skal være et alternativ

til lediggang, men at den skal bidra konkret til at brukeren utvikler seg i retning av å være selvhjulpent. Det er dette siste punktet som er krevende. Brukerne har ofte helse og kvalifikasjoner som gjør det krevende å komme ut i jobb, og det er ofte vanskelig å lage gode løp der forskjellige typer aktivitet kan bygge på hverandre, innenfor de rammene veilederne jobber innenfor.

Sosialfaglig bakgrunn er gjerne knyttet til relasjonell kompetanse og evne til å skape gode møteplasser med brukere. Aktiveringsarbeidet handler i stor grad om å koble brukerne opp mot arbeidslivet. Spørreundersøkelser har vist at ansatte anser dette som forskjellige typer kompetanse som forskjellige ansatte besitter i varierende grad (Sadeghi & Fekjær 2019). Bakkebyråkratene som forvalter aktivitetsplikten, står dermed i et skjæringspunkt der de i tillegg til tradisjonell sosialfaglig kompetanse trenger kompetanse om arbeidsmarkedet og mulighet og evne til å forstå og samhandle med andre instanser, for eksempel innenfor helsesektoren.

Som vi var inne på i kapittel 2, har det blitt mer krevende for unge mennesker uten formelle kvalifikasjoner å komme inn i arbeidsmarkedet. Vi ser dermed at kravene til kompetanse om arbeidsmarkedet øker samtidig som oppgaven blir vanskeligere. Likeledes har brukergruppen blitt mer sammensatt, noe som også gjør det mer krevende å jobbe med aktivisering og endrer behovene for kompetanse. For eksempel har Friberg og Elgvin (2014) vist hvordan aktiveringspolitikken i Nav ikke er tilpasset de særskilte behovene til somaliske innvandrere, og at dette fører til at mange somaliske brukere blir motløse og opplever Nav-tiltakene som ydmykende. Samtidig kan Nav-ansatte oppleve somalierne som vanskelige brukere.

Et gjennomgående tema er der brukerne blir gående på sosialhjelp over lengre tid. Stønaden er kun ment som en midlertidig hjelp, men i realiteten er det brukere som mottar stønaden over lang tid og dermed også har krav om og plikt til å være i relevant aktivitet. En utbredt løsning er at disse brukerne blir værende lenge i kommunenes egne tiltak, selv om dette i ingen av tilfellene har vært en intensjon ved etableringen av tiltakene. Alternativt er det brukere som går på ulike kompetansehevende tiltak, men til stadighet vender tilbake til det kommunale standardalternativet. I andre tilfeller har kommunen måtte «gi opp» brukere da den ikke makter å hjelpe brukere som har «uttømt» potensialet som ligger i tiltakene. Det er et svært lite antall brukere som tilhører denne kategorien, men med en ordning som utgjør velferdssamfunnets nederste sikkerhetsnett, er det å vente at det finnes noen.

En beslektet problemstilling er spørsmålet om innlåsning, det vil si at brukere blir gående i aktiviteter lenger enn de burde, siden det gir en meningsfull tilværelse og de opplever det som trygt. Dette er et spørsmål ansatte alle steder er oppmerksomme på. De fleste kan vise til tilfeller der ansatte muligens har vært for passive når de skulle veilede brukere videre fra velfungerende tiltak, men det fremstår ikke som en sentral utfordring ved tilbudet. Utfordringen er da heller knyttet til at saksbehandleren ikke er tilstrekkelig påkoblet brukeren mens denne er i et tiltak. Når kommunen kun vurderer hvor hensiktsmessig det er, når en tiltaksperiode er utløpt, er det en fare for at tiltak overforbrukes etter at de ikke lenger er fruktbare for brukeren.

Tilstrekkelig oppfølging fra Nav og samarbeid med andre tjenester

Innføringen av aktivitetsplikt forutsetter at kommunen har tilstrekkelig med ressurser til å avdekke behov hos brukeren, at den har tilpassede tiltak, og at brukeren får den nødvendig løpende oppfølgingen. I intervjuene med ansatte forteller de at de har ansvar for mellom 25 og 70 brukere. Dette antallet varierer mellom kontorer som har egne ungdomsteam der det er færre brukere per ansatt, nettopp for å kunne gi tettere oppfølging, og kontorer som ikke har noen slik inndeling basert på alder. Det påfallende er at de fleste svarer at de opplever at de har tilstrekkelig tid til å følge opp brukerne, når de blir spurt direkte, på tross av stor variasjon i hvor mange man skal følge opp. Noe av dette forklarer deltakerne med at det er stor variasjon i hvor mye oppfølging en bruker trenger, slik at antallet brukere varierer stort.

Det synes også å være et misforhold mellom hvordan veilederne beskriver godt sosialt arbeid, der tidlig og tett oppfølging er sentrale bestanddeler, og hvordan de beskriver virkeligheten ved deres eget kontor. Her beskriver de sjeldne møter med mange brukere, og de beskriver egne kommunale tiltak som gunstig for å kunne komme tettere på brukere enn det er rom for innenfor den ordinære oppfølgingen. Dette er naturlig da tiltaket består i daglig omgang med brukerne, men likevel synes det å være en avstand mellom ideal og realitet når det kommer til muligheten for å følge opp brukere. Som vi skal se i neste kapittel, mener brukerne også at det ofte er krevende å få den oppfølgingen de ønsker, fra egne saksbehandlere.

De ansattes positive svar på om de har god nok tid, synes følgelig å være knyttet til vissheten om hvilken ramme de har for arbeidet, og at de sosialiseres til å se den lokale realiteten i arbeidet som naturlig. De måler ikke vurderingen av om de har tilstrekkelig med tid opp mot idealene for godt arbeid, men for hva de ser som mulig innenfor den hverdagen de befinner seg innenfor. Når vi utfordrer de

ansatte på ressursituasjonen, ser vi at det kommer nyanser inn i beskrivelsen, som i denne uttalelsen fra et gruppeintervju:

Men jeg tenker som så at for disse brukerne våre, for at vi skal få hjulpet dem så må de gi oss livshistorien sin, nesten. Og skal de få gjort det så må du bygge opp tillit. Altfor mange av våre brukere opplever at den personen de har hatt tillitt til et år eller to forsvinner ut, og så kommer det et nytt menneske inn og så må man begynne å på nytt. Og skal vi få gjort noe med den turnoveren så er personalsituasjonen er nødt til å styrkes. Jeg er bekymret for kollegaene mine. De har altfor mye å gjøre.

Her peker vedkommende på at de ansatte må arbeide langvarig og tett med brukerne for å hjelpe dem, men at det er en utfordring ved vedkommendes kontor at det er for stort gjennomtrekk av ansatte. Dette mener han skyldes arbeidsmengden. En av personens kolleger følger opp med å beskrive hva som skjer når de må prioritere mellom brukere:

Altså man må prioritere, hvem er det man følger opp? Og de som har mest behov for det da, kanskje de som faller ut, de som ikke tar kontakt, er jo de som kanskje faller ut først. Og det er jo de som egentlig trengs og hankes inn. Men da har vi ikke ressurser til å prioritere det. for det er jo lettere å jobbe med de som er tilstede.

Sitatet illustrerer et allment funn ved velferdstjenester: at det er dem som har mest ressurser og etterspør hjelp, som får oppfølging. Samtidig var dette noe av det som aktivitetsplikten forsøkte å motvirke ved å pålegge Nav å gi vilkår og tilbud om aktivitet til alle brukere. Ressurssituasjonen påvirker imidlertid i hvilken grad dette lar seg gjennomføre i praksis.

Blant brukerne er det mange som har behov for oppfølging fra andre offentlige instanser enn Nav. Dette er oppfølging og hjelp de har krav på, og som er helt nødvendig for at brukerne skal bli i stand til å sikre egen inntekt. Dermed blir samhandlingen mellom Nav og andre instanser viktig. I en studie fra 2006 finner Van der Wel mfl. (2006) at langtidsmottakere av sosialhjelp over 30 år har dårligere helse enn uførepensjonister. Våre data bekrefter bildet av denne brukergruppen som en del av befolkningen med utfordringer knyttet til uhelse.

Helsevesenet er følgelig en viktig aktør som mange av brukerne er i kontakt med. Dette gjelder fastleger, men også spesialisthelsetjenesten, for eksempel DPS. Vi har ikke data fra hvordan de samarbeidende organene oppfatter dette samarbeidet, men fra Nav sin side er det et sammensatt bilde som kommer fram. Lederen for et kontor er frustrert:

... du kan sykemelde deg fra en ordinær jobb, men å sykemelde deg fra et tiltak. Ja, det går i teorien, og folketrygdloven åpner for det, men det gir deg ikke noe mere rettigheter, de bare får et dokument fra legen, som bruker tid på å skrive det, og vi skal...[ikke noe vi kan gjøre]...

Her opplever Nav at helsetjenestene vil verne brukeren fra Nav sine krav, noe som ifølge Nav resulterer i at Nav blir hindret i å hjelpe brukeren. Dette problemet er identifisert, og lederen beskriver et pågående arbeid med å utveksle informasjon mellom legetjenestene og Nav for at de skal forstå hverandres arbeid og utgangspunkt. Dette er en gjennomgående problemstilling, og en saksbehandler i en annen kommune viser hvordan de har vært stilt overfor lignende utfordringer, men at de gjennom god kommunikasjon har fått en bedring:

... vi har opplevd mange som bruker på en måte en sykemelding som en brekkstang mot oppfølging. Det var jo ikke slik det var ment. Vi ville jo gjerne samarbeide med leger knyttet til at legene dokumenterer helseutfordringer. Legeerklæringer og sånne ting men at legene skal servere sykemeldinger som en sånn blanko på at de ikke trenger å møte for oppfølging. Det er vi ikke interessert i, det synes ikke vi noe om og det syntes ikke legene heller så det, vi har jo hatt god dialog med legene.

Et annet moment den samme lederen trekker fram, er at sosialhjelpens rolle som siste sikkerhetsnett for økonomisk sikring kan gjøre at Nav blir siste instans som må håndtere også andre utfordringer for brukerne.

... vi kan ikke skrive ut brukere. Vi er siste hjelpeinstans og siste sikkerhetsnett. Så jeg føler nok at både BBP, voksenpsykiatrisk boligklinikk, psykisk helsetjeneste, avslår, og ikke følger opp mer. Og da blir jo vi sittende mest aleine her.

Dette er brukere som normalt ikke blir pålagt plikt om andre typer aktivitet, men behandling anses som den mest fornuftige aktiviteten for dem. Å følge opp denne brukergruppen tar imidlertid store ressurser for saksbehandlere med mange brukere i sin portefølje.

De ansatte ved et annet kontor har en lignende frustrasjon, og de er tydelige på at sykemeldinger egentlig ikke hører hjemme i tiltakssystemet:

Veilederne river seg litt i håret når det har kommet en sykemelding igjen. Altså leger de har jo mange pasienter inne i løpet av en dag og sånn og de glemmer nok litt at hva det er det egentlig dreier seg om. Og vi kan jo, vi har jo sagt at vi kan på en måte overprøve en legeerklæring som sier at du ikke kan gå og være på aktivitetsplikten fordi at du har en eller annen type enkel altså det er jo spørsmål hva de er sykemeldt for da, men vi

sier jo at du kan komme hit selv om du er sykemeldt. Vi kan jo og gå på jobb selv om vi får en sykemelding. Det er jo bare hva vi gjør mens vi er på jobb da. Så vi prøver jo det av og til og det står jo i vedtakene og at en sykemelding ikke nødvendigvis ikke betyr at du ikke skal møte på arbeidssentralen. Men som regel tror jeg at folk ikke møter når de blir sykemeldte.

Samtidig har vi også flere eksempler på samarbeid mellom Nav og helse-tjenestene som, sett fra Navs side, fungerer bra. Ved flere kontorer gir de ansatte uttrykk for at dette egentlig ikke er noen problemstilling, og at samarbeidet med helsevesenet fungerer på en slik måte at det ikke er noe tema for Nav. Det er imidlertid gjennomgående at ansatte på ledelsesnivå i Nav gjennomfører kontaktmøter og andre tiltak for å sørge for at fastleger og andre deler av helsetjenestene får informasjon og forståelse for arbeidet med de forskjellige brukergruppene. Det er også vanlig at en veileder i Nav følger brukere til timer i helsetjenestene eller på andre måter bistår med å gi brukerne et vellykket behandlingsforløp. I så måte bekrefter våre funn tidligere undersøkelser: Det er avgjørende at samarbeidet med andre enheter, som helsetjenestene, er godt, og det er stor variasjon i hvor godt det faktisk fungerer.

Unntaksbestemmelser, sanksjoner og avskrekking

Unntaksbestemmelser og sanksjoner er viktige faktorer for å vurdere i hvilken grad vilkår om aktivitet er en reell plikt, men også for å vurdere hvordan kommunene bruker ordningene i praksis. Bruk av unntaksbestemmelser varierer stort mellom case-kommunene. Mye av variasjonen handler om variasjon i forståelsen av hva som er vilkår. Vårt materiale inneholder erfaringer fra kontorer som bruker unntaksbestemmelser relativt rutinemessig i tilfeller der de av helsemessige årsaker ikke kan gjennomføre ordinær aktivitet, det vil si tilstedeværelse fire dager i uker over minst et par timer. Når vilkårene om aktivitet er så omfattende, fører det til at bruken av unntak også blir omfattende, da mange i brukergruppen ikke makter å delta på standardiserte tiltak som i realiteten er tilrettelagt for brukere med bedre funksjonsnivå. På andre kontorer ser vi at vilkår om aktivitet kan innbefatte tilfeller der hele vilkåret er at brukerne møter opp når saksbehandler/veileder innkaller dem til møter. I sistnevnte tilfelle bruker Nav-kontoret kun begrensede vilkår når helsemessige årsaker tilsier at det ikke er mulig og tilrådelig med mer omfattende oppfølging. Følgelig blir bruken av unntaksbestemmelser også snever. Vi kan dermed se ganske stor variasjon i bruken av unntaksbestemmelser, men denne variasjonen reflekterer ikke nødvendigvis tilsvarende variasjon i faktisk aktivitet hos brukerne.

Helseproblemer og til dels rus er den dominerende faktoren som alle kontorene trekker fram som årsak til at de bruker unntaksbestemmelser. Noen trekker andre årsaker, for eksempel krevende familiesituasjon med omsorgsoppgaver, fram som en mulig årsak til unntak, men det er mer som en teoretisk beskrivelse av mulige grunner enn noe de ansatte støter på i hverdagen. Disse eksemplene er nevnt i rundskrivet og kan således påvirke måten ansatte snakker om unntak på.

Det synes imidlertid også som om Nav-kontorene i noen tilfeller bruker unntaksbestemmelsene når det ikke finnes egnede aktiviteter til brukerne. Datagrnnlaget for vår undersøkelse gir oss ikke mulighet til å si noe om omfanget av dette, men en artikkel basert på en spørreundersøkelse som er sendt til alle landets Nav-kontorer (Dahl & Lima 2018: 25–26), tyder på at dette er et utbredt fenomen. En slik praksis er problematisk siden aktiviteten kommunen stiller vilkår om, kan sees som et gode som kan gjøre den enkelte selvhjulpen og føre til økt velstand i fremtiden. Når Nav-kontorene benytter unntaksbestemmelser når de ikke har egnede tiltak, fratar de dermed brukeren tilgangen på dette godet.

To kommuner, i forskjellige fylker, uttrykker et klart ønske om å bruke sanksjoner, men formidler at dette ikke er mulig da de «ikke får lov av fylkesmannen». Ifølge lederne har de hatt dialog om temaet, men ikke funnet måter å gjennomføre sanksjoner på. Rundskrivet er tydelig på at det skal være individuelle vurderinger i det enkelte tilfelle slik at brukeren får dekket de mest grunnleggende behovene. Det er likevel uklart for oss hvorfor disse kommunene i dialog med fylkesmannen har kommet fram til at det generelt ikke er rom for å redusere utbetalinger. Dette funnet er imidlertid i tråd med noen av tilbakemeldingene som Dahl og Lima (2018: 31) får i sine spørreundersøkelser til Nav-kontorene. I en tredje kommune uttrykker lederen at de «tror de er innenfor» lovverket, men at de finner rundskrivet vanskelig å tolke. I dette tilfellet uttrykker lederen at han gjerne ser at det kommer en klagesak til fylkesmannen slik at man får gjort en grenseoppgang. I dette tilfellet uttrykker lederen at det har vært vanskelig å få en avklaring fra fylkesmannen i den dialogen de har hatt. Også i andre sammenhenger har det blitt rapportert usikkerhet i forvaltningen av regelverket for sosialhjelp og frustrasjon med styringssignaler fra fylkesmannen. For eksempel viser Friberg mfl. (2013: 82) hvordan saksbehandlere som jobber med arbeidsinnvandrere, opplever at det er svært uklart hvordan de skal forstå regelverket, og i dette tilfellet viser rapporten at et Nav-kontor fikk omstøtt så mye som 50 prosent av de innklagede vedtakene.

Den manglende muligheten til å bruke sanksjoner er en kilde til tydelig frustrasjon i de aktuelle kommunene. De mener at de med dette er fratatt et virkemiddel i sitt arbeid. Som en leder uttrykker det: «vi reduserer jo ikke for å

redusere for at de skal få det verre eller ... det er for at vi ser at det har funka.» Reduksjon i stønaden kan med andre ord bidra til å gi positive insentiver til brukerne.

De andre fire kommunene bruker sanksjoner i form av kutt i deler av ytelsen. Hvor konsekvent kommunene bruker kutt i ytelser varierer imidlertid. I to case-kommuner der de har egne tiltak med utføring av kommunale oppgaver, kutter kommunene automatisk ytelsene for hver dag en bruker eventuelt ikke er til stede. Andre kommuner kutter mindre konsekvent. En kommune kutter mindre av kapasitetshensyn – de ansatte beskriver kutt i stønad som byråkratisk og ressurs- og tidskrevende. Dette er også grunnen til at vi kun finner automatiske kutt innenfor kommunale tiltak når informasjonsflyten er smidigere. Selv om disse kommunene faktisk gjennomfører kutt i ytelser, så er de ansatte også her noe usikre på og frustrerte over hvordan de skal forholde seg til regelverket. Særlig i én av kommunene er de ansatte tydelige på at de ikke egentlig vet hvordan de skal praktisere reglene, og at det er vanskelig å få en avklaring fra fylkesmannen. Lederen beskriver det slik:

Når fylkesmannen når dette [aktivitetsplikten] ble innført ikke ville si noe om det [hvordan det skal tolkes], og vi heller ikke har hatt klagesaker, så har vi heller ikke fått prøvd praksisen vår hos fylkesmannen [...] så jeg skulle nesten ønske at vi fikk en klagesak. Så fikk vi vite hvordan vi kan gjøre dette.

Mange beskriver bruk av kutt i ytelser som et pedagogisk virkemiddel for at brukerne skal venne seg til realitetene i det ordinære arbeidslivet. En saksbehandler beskriver det slik:

Det er jo primært ikke for å straffe, det er primært for å vise hva som, hvordan situasjonen er i dagens Norge. Du møter på jobb og så får du betalt for at du møter på jobb. Og så gjør vi også sånn her.

I tilfeller der kuttene ikke skjer automatisk, beskriver de ansatte det også som en svært effektiv måte å komme i kontakt med brukere på. Det kan være en utfordring at brukere får vedtak om stønad, men så forsvinner for Nav i den forstand at de ansatte ikke får kontakt med dem. Hvis man kutter stønaden, vil man da ofte få en vei inn til fornyet kontakt. Som en mellomleder sier: «Det er jo ofte det der med penger. Det er jo det sterkeste virkemiddelet for å få tak i folk.»

Det er med andre ord forskjellig bruk av sanksjoner, både mellom kommuner og innad i kommuner, og disse variasjonene gjør at det i varierende grad er rimelig å snakke om en plikt til aktivitet. Samtidig er det ikke alltid brukerne er kjent med disse variasjonene. Man kan se for seg at sanksjoner kan ha en annen

karakter enn trekk i ytelser. I vårt materiale benytter Nav-kontorene imidlertid trekk i utbetalinger som sanksjon, og dette fremstår som den eneste aktuelle sanksjonen.

Et tema som kommunene rapporterer at de har arbeidet med, er muligheten til å sanksjonere, altså trekke i stønadsutbetalingene på en korrekt måte uten at den administrative byrden blir uhåndterlig. For å oppnå dette har kontorene valgt forskjellige strategier. Et kontor trekker penger per dag fortløpende og treffer så et endringsvedtak som inkluderer alle trekkene, ved utløp av den opprinnelige vedtaksperioden. Andre steder gjennomfører kontorene et vedtak ved hvert trekk, men det betinger at trekkene er sjeldnere og ikke like systematiske ved brudd på vilkår. Alle kommuner forteller om dialog med fylkesmannen om dette.

Økt administrasjon knyttet til sanksjonering er noe også Dahl og Lima (2018: 31–32) finner at Nav eller kommunen rapporterer. Dette gjelder særlig kontorer som tidligere hadde aktivitetsplikt, og som fikk økt krav til administrasjon knyttet til § 20 a til sosialtjenesteloven. I så måte sammenfaller våre kvalitative funn med den nasjonale spørreundersøkelsen.

Flere kommuner, de kommunene som ikke har eget tiltak der brukerne utfører kommunale oppgaver, gjør et stort nummer ut av at avskrekking ikke er en målsetting. De ønsker snarere å bidra til å hjelpe folk gjennom egnede tiltak, men altså uten bruk av tvang. I én kommune oppgir ledere og ansatte forskjellige versjoner av dette. I intervjuer med tiltaksledere i flere kommuner kommer det fram at de ser at brukere som blir henvist til tiltak, har forsvunnet av særlig fire forskjellige årsaker: (1) De gir uttrykk for at de kan skaffe seg jobb og dermed ikke trenger sosialhjelp, eller at de kan ha registrert seg ved flere kontor; (2) de blir forsørget av foreldrene sine; (3) de forsvinner inn i svart arbeid; og (4) man vet ikke noe særlig om hvorfor de forsvinner. Ut ifra formålet med loven er de i gruppe 1 utvilsomt en heldig effekt av lovendringen. De tre andre gruppene kan ha problematiske sider. Vi har imidlertid lite informasjon om hvor stor denne gruppen er totalt, eller hvordan den fordeler seg på de fire kategoriene.

Kapittel 3 Brukernes perspektiv

Innledning

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hva brukerne selv sier om erfaringene de har med aktivitetene som Nav har iverksatt, og hvordan de vurderer aktivitetsplikten. Aktiviseringspolitikken la til grunn en forståelse av at stønadsordningers utforming påvirker stønadsmottakernes atferd (se for eksempel Molander & Terum 2019). Frontlinjen kunne kontrollere mottakernes handlingsvalg ved å gi dem aktivitetskrav. Aktivitetsplikten er vilkår som er rettet mot den som mottar en stønad, og begrunnelsen er at det skal øke mottakernes motivasjon til å søke arbeid, og at deres mulighet til å få arbeid øker.

Hensikten med aktivitetsplikten er at unge under 30 år skal komme ut i arbeid eller utdanning, og at færre skal gå på sosialhjelp (jf. sosialtjenesteloven). Vi har tidligere vist til at aktivitetsplikt kan innebære en mulig motsetning mellom det som kalles restriktive tiltak og støttende tiltak. Målet for restriktive tiltak er å redusere bruken av stønad, mens støttende tiltak har et lengre tidsperspektiv og skal gi hjelp, opplæring og personlig støtte. Arbeidsmetodikken som kommunene bruker for å iverksette aktivitetsplikten, trekker veksler på begge hensiktene, og de skal spille sammen (Molander & Terum 2019). Konkret betyr det at aktivitetsplikt for dem under 30 år innebærer bruk av sanksjoner når vilkåret om aktivering ikke innfris. Frontlinjearbeiderne skal konkret og individuelt vurdere grunnen til bruddet på aktivitetskravet og om de skal iverksette sanksjoner, avhengig av om bruddet skyldes «manglende evne eller manglende vilje.»

I praksis viser det seg at tiltakenes ulike mål skaper flere typer spenninger. Disse løser kommunene ulikt i de forskjellige utformingene av tiltakspakker som de utvikler. Det er derfor relevant å se hvordan arbeidsmetodikken i case-kommunene kombinerer de to typene hensikter og tiltak. Vi vil derfor undersøke hva brukerne sier om aktiveringstiltakene, hva slags barrierer de møter, og hva som bidrar til at de kommer seg videre. Gitt at sosialhjelp skal være hjelp til selvhjelp, hva slags holdninger har de til arbeid, inaktivitet og aspirasjoner for sitt videre liv? Hvordan treffer de ulike tiltakene med sine ulike tyngdepunkt, som arbeidsrettede, kvalifikasjonsrettede eller integreringsrettede, brukernes behov, og blir brukernes behov ivaretatt? Hva slags holdninger har de

til aktivitetsplikt og til sanksjoner, og hvordan virker dette inn på motivasjon, atferd, relasjon og tillit?

Brukerne er en heterogen gruppe. Vi har derfor undersøkt bakgrunnen for at de kontaktet Nav og for at de søkte om sosialhjelp. Dem vi har intervjuet, kommer fra de seks case-kommunene og har erfaringer med tiltakene som disse kommunene har satt i gang. Ungdommene ble rekruttert gjennom Nav-kontoret. For noen var deltakelsen en del av aktivitetsplikten – fordi de har plikt til å delta på møter som Nav innkaller til – og de så invitasjonen som en innkalling til et møte. Før vi startet intervjuet, presiserte vi at det var frivillig å delta, og at de hadde mulighet for å trekke seg. Ingen valgte å gjøre dette.

Vi har gjennomført 18 individuelle intervjuer og 3 gruppeintervjuer med til sammen 11 deltakere i alderen 18 til 30 år. Et gruppeintervju ble gjennomført i et tiltak der det også inngikk deltakere over 30 år, og vi kan ikke utelukke at noen i denne unge voksenalderen var over 30 år. I alt har vi intervjuet 10 kvinner og 19 menn. Noen hadde hatt kontakt med Nav i lang tid, mens andre hadde kort erfaring med Nav.

Vi vil i dette kapitlet først beskrive spennvidden i hvem deltakerne er, og hva de selv sier de trenger støtte til fra Nav. Hva gjorde at de tok kontakt med Nav? Vi vil deretter vurdere de ulike strategiene som kommunene har valgt ut, for å se hva ungdommenes erfaringer med disse tiltakene er. Hva kan bidra til at de kommer videre, ut av avhengighet av sosialhjelp og blir selvstendige?

Ulike veier til sosialhjelp

Ungdommene som aktivitetsplikten er rettet mot, befinner seg i overgangen til voksenliv. Unge sosialhjelpsmottakere tilhører i dag en ungdomskohort som mange betegner som «generasjon prestasjon» der helseutfordringer har blitt et utbredt tema (se for eksempel Eriksen mfl. 2017; Madsen 2018). De unge møter store forventninger om at de skal følge den mer strømlinjeformede veien gjennom videregående skole til høyere utdanning for å kvalifisere seg til et krevende arbeidsmarked. De som ikke greier å følge en slik rettlinjert progresjon, kan oppleve å stå utenfor og bli marginaliserte.

Grunnene til at de verken er i jobb eller utdanning og trenger økonomisk sosialhjelp, kan være flere og sammensatte. En del forteller om familie-, skole- og oppvekstforhold som har ført til at de har møtt motgang eller fått problemer. Fra før vet vi at unge som faller fra i videregående skole, er en av gruppene som

forbindes med en livssituasjon som fører til behov for økonomisk sosialhjelp. Dette finner vi også i vår studie. De som avbryter videregående utdanning eller mangler karakterer i flere fag, har de dårligste utsiktene på arbeidsmarkedet (Støren 2011; Markussen 2014; von Simpson 2012, 2016). For eksempel bekrefter Markussen (2014) dette i sin studie av betydningen av kompetanse fra videregående opplæring for overgangen til utdanning og arbeid ni år etter avsluttet grunnskole. Også en nordisk studie som undersøker utdanningsforløp og arbeidstilknytning, finner samme utfall for frafallsgruppen i alle de nordiske landene (Barth & von Simson 2013).

I forskning om frafall fra videregående skole har søkelyset i hovedsak vært rettet mot eleven og elevens prestasjoner. Markussen og Seland (2012) finner at skoletrøtthet, feilvalg og psykiske problemer er de årsakene elevene hyppigst oppgir når det er snakk om bortvalg av videregående opplæring. I tillegg til helse kan bortvalg komme av boforhold og rusproblemer. Enkelte ungdommer forteller om omfattende kontakt med barnevern og annen oppfølging i oppveksten.

Egentlig så har nettverket mitt vært Nav, fordi jeg har ikke hatt, jeg har ikke en familie som stiller opp egentlig for meg, og jeg har aldri hatt det egentlig. Det var planen til skolen og alle sånne som har tatt vare på meg når jeg vokste opp, de prøvde med sånne som oss å få oss til å komme oss gjennom skolen, punktum. (mann, 20 år)

Langt fra alle som søker sosialhjelp, har en slik historie, men begrenset kontakt med støttende voksne gjelder flere enn dem som har et vanskelig forhold til familien. Behovet for å kontakte Nav kan være forårsaket av en uforutsigbar hendelse. Flere forteller at de har mistet jobben sin, enten fordi bedriften der de var ansatt, har gått konkurs eller er lagt ned, eller fordi de er blitt sagt opp. Andre har hatt useriøse arbeidsgivere, og dette har ført til at de har mistet retten til arbeidsledighetstrygd. Én deltaker forteller at han uforskyldt har hatt problemer med jobbene han har vært i. Han har aldri hatt problemer med å få jobb, men alle arbeidsforholdene har vært tvilsomme.

Så jeg har hatt litt uflaks. Det var en bedrift som gikk konkurs og en bedrift som jeg fikk gjennom Nav, hvor sjefen sluttet å svare og jeg aldri fikk utbetalt lønnen for månedene jeg hadde jobbet, og så var det lærlingplassen som jeg hadde, hvor jeg fikk alt for lite lønn utbetalt, og hvor jeg måtte slutte sjøl etter elleve måneder – fordi han fjernet masse timer jeg hadde jobba. (mann, 24 år)

Beskrivelsen sier noe om et arbeidsmarked som kan omfatte useriøse aktører og kontrakter som utnytter ungdom. En annen gruppe ungdom som kan oppleve arbeidstilknytningen som porøs, er de som ikke har fullført videregående

utdanning. De kan ha kommet seg inn i arbeidslivet, men etter flere år i ulike jobber får de problemer med å komme seg videre fordi de ikke har formell utdanning. Vi tar med to eksempler på dette. For eksempel forteller en mann på 23 år at han tidlig startet å jobbe i et byggefirma. Han hadde gått to år på elektrolinjen på videregående, men fant ut at dette ikke passet for ham og gikk ikke videre som lærling på denne studieretningen. Han hadde dermed ikke fagbrev i faget. Han begynte i stedet på en annen yrkesspesialisering og gikk der i ett år, men fullførte heller ikke dette faget. Han valgte i stedet å begynne i byggefirmaet da han fikk denne muligheten. Her jobbet han i vel to år. Han gikk da over i en fagstilling i et annet firma, men dette var bare et kort engasjement. Han mener at han har en relativt god CV, men er uten fagbrev på de områdene han har arbeidserfaring fra. Han vil ta utdanning på sikt, men vil først jobbe enda en periode til han har bestemt seg for en studieretning. Han har selv søkt mange jobber. Fordi han har gått uten jobb en stund, har han kommet i en økonomisk skvis, og dette gjorde at han kontaktet Nav.

En annen ung mann har en tilsvarende historie, men innenfor et annet fagområde. Også han er ferdig med yrkesfaget på skolen, men har ikke tatt fagbrevet. Hans interesser ligger innenfor formgivning og design, og han stiler mot jobber som krever kreativitet og spesialisering. Han har hatt flere korte og lengre engasjementer, men møter et begrenset jobbmarked. Han har lenge søkt jobber hjemmefra og måtte etter hvert søke Nav om litt støtte til å dekke de daglige utgiftene. Han fortsetter å søke med hjelp fra Nav.

Problemer kan også oppstå for de som har klart seg bra gjennom videregående skole og tar høyere utdanning. Studenter baserer gjerne økonomien på å ha en jobb parallelt med studiene. En ung kvinne forteller at hun mistet denne jobben, og dette satte henne i en vanskelig situasjon som gjorde at hun til slutt måtte ta kontakt med Nav. Hun hadde investert i en leilighet og basert sine inntekter på det hun opplevde som en sikker jobb. Hun mistet jobben da bedriften nedbemannede. Dette gjorde henne svært bekymret for hvordan hun skulle betale ned på huslånet.

Jeg hadde en leilighet, bodde helt alene, borte fra familien. Og den jobben jeg hadde, begynte å kutte ned på folk. Og jeg ble nødt til å si opp, og da sluttet jeg også på skolen. Da ble stipendiet borte, og da hadde jeg ikke mulighet til å betale leiligheten og noen ting. Og da var det mange netter jeg tenkte på hva jeg skulle gjøre.

Fortvilelsen over situasjonen, kanskje det å miste leiligheten og livsgrunnlaget mens hun studerte, førte til at hun sluttet på studiene. Hun tok kontakt med Nav

for å løse den umiddelbare økonomiske krisen og få hjelp til å skaffe seg en jobb på kort sikt.

Andre har allerede blitt ferdig med en utdanning, men strever med å få en jobb som de er utdannet for. De valgte en utdanning med et stramt arbeidsmarked og opplevde at barrieren for å få deres første jobb var høyere enn forventet. De stilte svakt fordi de ikke hadde arbeidserfaring å vise til. Flere i denne gruppen hadde innvandrerbakgrunn; de hadde vokst opp i landet og snakket godt norsk, men opplevde likevel å få liten eller ingen respons når de søkte jobber. Dette opplevde de som frustrerende, og de måtte etter en tid søke sosialhjelp.

Helseproblemer kan skape uforutsigbarhet og problemer på mange områder. Flere studier peker på helsemessige årsaker til at unge ikke har fulgt et forventet utdanningsforløp eller ikke greier å stå i et arbeidsforhold (se for eksempel Sznitman mfl. 2011). Nyere studier finner at ungdommenes erfaring med mobbing og ensomhet tidlig i utdanningsforløpet har bidratt til deres senere problemer og marginalisering (Sveinsdottir mfl. 2018; Ramsdal mfl. 2018, se også Anvik & Eide 2011). De kan ha sammensatte somatiske og psykiske helseproblemer og lang erfaring med velferdstjenester som denne deltakeren:

Jeg har en ganske høy funksjonsgrad, til tross for diabetes og mentale lidelser [han nevner flere] og ADHD. Jeg har vært i systemet ganske lenge.

En annen forteller at han allerede på ungdomsskolen ble utredet for en bestemt diagnose og fikk tatt en del prøver. På videregående var han fortsatt dårlig. «I tredje klasse var jeg skikkelig dårlig, så jeg ble sendt til spesialister, for å teste ut», forteller han. Etter ett år med oppfølging på sykehus ble han overført til DPS (distriktpsikiatrisk senter). Sykdommen gjør at han ikke greier å jobbe heltid. Han har gjort ferdig læretid og fagbrev, men brukte ekstra tid fordi han var en del sjuk. Han jobbet litt etterpå, men tenkte at det ville være en bedre løsning å gå videre med studier, og tok derfor opp noen fag. «Men det funket ikke så bra det heller – funket ikke å ha full skole eller studie», sier han. Hans problem er å finne et arbeid som ikke krever full kapasitet hele tiden.

Jeg vil jo jobbe – men jeg vet jo hvor slitsom det er å prøve å presse seg å jobbe mer, og så gå på en smell. Jeg trenger jo penger, jeg er ikke så opptatt av penger, men må jo ha nok til å leve av. Så jeg må finne et sted – de fleste firmaer vil jo ha folk som presterer – da er det ikke så lett å få arbeidet tilrettelagt. (...) Jeg er forberedt på å slite med angst hele livet, og ser det går opp og ned – jeg er forberedt på å være tynget av det – jeg har ikke et dårlig liv nå heller – men har et tynge liv – mye å ta hensyn

til – det beste ville være at det går over – men mange sliter med det livet igjennom. Må legge opp livet etter det. (mann, 24 år)

De ulike beskrivelsene og situatene fra slitsomme livssituasjoner dekker noe av spekteret i ungdommens bakgrunn som fører til at de trenger hjelp fra Nav i en kortere eller lengre periode. Som vi ser, kan flere forhold virke sammen slik at de gjensidig forsterker hverandre. Ungdommene vet ikke alltid hvor de vil, eller hva de kan forvente, gitt den utdannings- eller jobbhistorikken de har. Ungdomsårene har kanskje vært preget av her og nå-tenkning, forventet utprøving eller «vente og se»- eller «det ordner seg sikkert»-holdninger. Dette har ført til en mer uryddig situasjon som de må ta større ansvar for etter som årene går. De kan ha vært avhengige av hjelpeapparatet over tid og har opparbeidet seg erfaringer som både kan ha gitt grunn for skepsis og tillit. De kan også ha store forventninger til å få hjelp.

Så jeg er glad for at Nav tok meg imot da. Og jeg håper de stiller opp for meg på den måten jeg trenger. For jeg vil ikke bare ha en jobb, jeg trenger en plass å bo og en karriere kanskje. Starten på noe. (mann, 20 år)

Ett gjennomgående trekk vi finner, er at ungdommer kan ha få voksenkontakter som kan gi dem den informasjonen, de rådene og den støtten de trenger for å løse akutte problemer. Dette kan forsterkes av at de flytter til et nytt sted. Nettverket består først og fremst av jevnaldrende i samme situasjon. «Hva slags nettverk har de? Alle er jo fattige studenter eller de også skal sysselsettes liksom», sier én. Begrenset mulighet for hjelp og støtte i eget nettverk kan også være situasjonen for innvandret ungdom. De må dermed sette sin lit til det offentlige. Slik en sier: «Nav har vært høyre hånd. Uten Nav hadde jeg ikke fått klær og mat.» Flere enn denne ungdommen forteller at de møtte et ukjent offentlig hjelpesystem da de kom som mindreårige eller unge flyktninger, men at de var avhengige av deres råd og støtte. For noen har dette blitt et lengre forløp enn de håpet, fordi de har hatt vanskeligheter med å komme seg inn i en mer stabil tilværelse. Andre ungdommer kan ha mer distanse og mindre forventninger til hva Nav kan hjelpe dem med.

Et fellestrekk vi finner, er uklare planer for fremtiden og diffus forståelse av hva mulighetene er i arbeidsmarked og utdanning. Likevel har de forhåpninger om å komme raskt videre fra den situasjonen de er havnet i. Noen opplever at Nav og andre offentlige tjenester møter dem med lave forventninger, slik en mann på 20 år formulerer det: «Alle har på en måte bare ønsket at 'å ja bare la han være skattepliktig. Bare betal skatten din og regningene dine så er vi fornøyd' liksom. Men jeg vil gjøre noe mer.» Denne holdningen kan føre til at ansatte ikke lytter

tilstrekkelig til de aspirasjonene de unge har for fremtiden, og unnlater å konkretisere mulige veier fra dagens ståsted til høyere mål. Dermed blir tiltakene som Nav-kontoret iverksetter mer en innlåsing i midlertidighet enn rask støtte til å oppnå nødvendige kvalifikasjoner for å komme i en bedre posisjon på arbeidsmarkedet. Dette kom fram i flere intervjuer.

Kort eller lang vei til arbeidslivet

Case-kommunene har rettet aktivitetstiltak mot ulike grupper, og det er fra disse tiltakene vi har fått deltakere. Dette har gitt en sammensatt deltakergruppe. I noen kommuner har vi hovedsakelig snakket med dem som Nav-kontoret forventer kommer raskt i arbeid. Andre kommuner er representert med dem som selv anser at de står lenger fra arbeidslivet og trenger mer hjelp, oppfølging, tiltak og alternativ sysselsetting i perioden hvor de får sosialhjelp. Vi har delt ungdommene i tre kategorier ut fra hvordan vi oppfatter deres situasjon: de som kan «snu i døra»; de som trenger noe oppfølging og kompetanseheving; og de som står langt fra arbeidslivet. Også Nav opererer med en slik inndeling. Spørsmålet er om denne inndelingen og tilhørende tiltak samstemmer med brukernes og vår forståelse.

Klar for arbeid

Denne gruppen kjennetegnes av at de uforvarende har kommet opp i en situasjon hvor de trenger økonomisk stønad i en overgangsperiode. De opplever ulike former for barrierer for å komme seg i jobb, ikke minst knyttet til et vanskelig arbeidsmarked for ungdom. Det er mange søkere om få utlyste stillinger lokalt, og det er mange som konkurrerer om jobber for ufaglærte. De mangler en god og tilpasset CV eller søkerkompetanse, og de har ikke tilstrekkelig med kontakter, språkkompetanse eller relevant erfaring for jobbene som finnes. Nav blir dermed en viktig formidler av kompetanse og mellomledd til arbeidsmarkedet. Felles for denne gruppen er at de blir tatt mer seriøst når de søker på jobber med hjelp og oppfølging fra Nav.

Flere i denne gruppen har allerede vært i jobb både med og uten utdanning. De har likevel kommet i en situasjon der de må søke sosialhjelp. De kan ha mistet en jobb av mange grunner, slik vi så av beskrivelsene over. Flere har erfaringer med useriøse arbeidsgivere, som for eksempel en som har jobbet i restaurantbransjen. Han forteller at han ikke får dagpenger fordi arbeidsgiveren ikke oversender papirer til Nav.

Jeg fikk meg en jobb i sommer i en restaurant, men han, den arbeidsgiveren klarte ikke å hoste opp en arbeidskontrakt eller timetabell eller noe som helst, så Nav hadde ingen ting å gå på [for evt. å gi ham dagpenger]. Og jeg utsatte og utsatte. De prøvde å kontakte han selv, fikk aldri noe svar. (mann, 20 år)

Andre må søke sosialhjelp fordi de har tjent for lite til å ha rett på dagpenger. Dette har man kun rett på hvis man det siste året har tjent det som tilsvarer 1G. Dette gjør at en del unge med korte engasjementer eller useriøse arbeidsgivere, ikke kan dokumentere en slik inntekt.

I landkommunene møtte vi flere som ønsket å jobbe et år før studiene, og andre som trengte en jobb mens de studerte, men dette har ikke blitt slik som de planla. De håpet i utgangspunktet å komme seg raskt i jobb, men siden de ikke fikk napp i løpet av vinteren, kan de trenge støtte fra Nav både for å dekke livsopphold og for å få hjelp til å få arbeid.

Jeg flytter sørover for å studere til høsten. Men ville jobbe dette året. Men fikk ikke jobb, jeg søkte mange jobber. Så tok jeg kontakt med Nav etter nyttår. Jeg fullførte videregående i fjor. Tok påbygg for å få studiekompetanse, jeg gikk på byggfag før det. Det var mest fordi jeg var så lei etter ungdomsskolen, så jeg ville gjøre noe annet. Men nå vil jeg studere (...), bare gjøre det jeg er interessert i. (mann, 20 år)

En annen gruppe som er representert i utvalget, er ungdom med innvandrerbakgrunn som strever med å få arbeid. Flere har gjort ferdig en lavere grad på høyskole eller universitetet, men har ikke fått napp på noen av de mange stillingene de har søkt på. En mann på 24 år forteller:

Jeg har vært på arbeidspraksis og har søkt mange jobber, men fant ikke jobb etter praksis. Jeg har vært på IT praksisplass og jobbet med programmering. Jeg har tatt en bachelor i IT – men har ikke så mye erfaring. Jeg søker jobber innenfor IT.

Selv med en lengre, høyere utdanning kan de streve med å få jobb. Det finnes et stort utdanningsdriv i mange innvandrerfamilier, og dette har bidratt til at mange av ungdommene tar høyere utdanning. Etterkommere av innvandrere gjennomfører i større grad videregående enn de som er født i utlandet, og det er også den gruppen som i størst grad fortsetter direkte i høyere utdanning (se også Støren 2011; Markussen 2014; Bø & Vigran 2015; Egge-Hoveid & Sandnes 2015). Samtidig kan innvandrerbakgrunn forsterke barrierene for å fullføre utdanning eller å komme inn i arbeidslivet, slik eksempelet over viser.

Trenger oppfølging og kvalifikasjoner

En annen kategori står lenger unna arbeidslivet. Det kan være mange årsaker til dette. De unges forventninger til sin egen tilværelse og til å arbeide, psykiske helseproblemer og usikkerhet på hva de vil satse på, er vanlige grunner. En mann på 23 forteller om noen år hvor han har rotet rundt med venner, men til slutt måtte ta tak for å få en jobb og orden på økonomi og livet. Han har vært usikker på hva han vil gjøre fremover.

Jeg ville ikke jobbe etter militæret. Jeg var med venner, ungdomstiden, men så bestemte jeg meg for å jobbe, jeg trengte penger. Det å finne jobb sjøl det er vanskelig, det er letter å få det gjennom Nav. (...) Jeg fikk penger av moren og faren min. Det var greit. Det var ikke sånn at de presset meg. At du må jobbe. Men jeg trengte mer penger, så jeg ville ha jobb. Ja, legge opp til å ta førerkort og kjøpe meg ny bil.

Sånn som jeg har tenkt, så vil jeg nå tjene opp penger, og så ta videre utdanning, jeg vet ikke. Slik jeg tenker nå vil jeg samle opp penger hele dette året og så får jeg se.

Som denne ungdommen trenger mange hjelp til å tenke mer langsiktig for å nå forventningene sine og kunne bruke egne ressurser og kapasitet. De befinner seg i overgangen til å bli ung voksen og legger en rastløs tilværelse, som har vært styrt av impulser og interesser, bak seg. De ønsker å ta større ansvar for seg selv og fremtiden, men kan likevel fortsatt utsette å bestemme seg for å disiplinere seg, satse på et videre utdanningsløp og komme ut av et dårlig, men behagelig, spor. Ett steg på veien er å nå kortsiktige mål, som førerprøven eller å skaffe seg egen leilighet, slik at en jobb for en periode blir første steg på veien videre. Noen forteller at de er klare for å ta de fleste jobber de blir tilbudt, men har likevel forventninger til hva slags jobb de vil ta. Det handler ikke bare om at jobben må være meningsfull, men også at de vet at de skal fungere godt i en jobb. En mann på 22 formulerer dette slik:

Jeg tenker at jeg vil fly rett ut i arbeid. Men jeg har standarder. Det må treffe spikeren, ellers så funker ikke arbeidet. Jeg liker jo tekniske ting da. Ting som gir meg puslespill, noe å utfordres på. En av de jobbene jeg har hatt, fungerte. Det var sånn gaming sted – vi rigga pc, satt opp servere, jobbet i baren, sånt noe. Men jeg ble kastet ut fordi det var en ny sjef der som ikke likte halvparten av de som jobbet der.

Mange sier de ikke helt vet hva stillinger og arbeidslivet krever av dem, hva de selv er interessert i, eller hva de kan bidra med. For noen er uvissheten knyttet til at de ikke har fullført videregående skole. Heller ikke da de gikk på videregående visste de hva slags retning de ville gå i. Én forteller:

Jeg har både tatt media og kommunikasjon, men droppet ut i midten av det andre året, og så startet jeg på [et annet yrkesfag]. Men det holder ikke. Det er vel fordi jeg ikke har fått fagbrev. (mann, 24 år)

De opplever at de verken får strøjobber eller lengre engasjementer hvis de har sluttet for tidlig, står uten fagbrev eller mangler karakterer i en del fag, slik ungdommen over har erfart:

Jeg har sendt ut mellom 7–800 cv-er da jeg satt hjemme – så det er ikke kult – enten å ikke høre noen ting eller få direkte nei. Og det selv om jeg har tatt utdanning på to forskjellige skoler og retninger.

Selv om en del får ufaglært arbeid, eller en jobb der de får mulighet for å opparbeide seg kvalifikasjoner gjennom bedriften, slik noen av ungdommene forteller om, kan slike jobber vise seg å være usikre når bedriften må si opp folk, eller engasjementene kan være kortvarige.

Mulighetene til å få jobb som ufaglært er enda vanskeligere for de yngste. Ei jente forteller at hun har ventet utålmodig på å bli 18 år slik at hun kan få oppfølging av Nav. Hun sluttet på helse og sosial på videregående tidlig i andre klasse, etter at hun hadde fått mer forståelse for hva slags jobber denne studieretningen førte til. Hun hadde for høyt fravær, hun ville ikke få vitnemål, og hun så ikke vitsen med å fortsette. Etter samtaler med studieveilederen på videregående fant hun ut at studieretningen som hun ønsket å ta, ikke fantes i hjemkommunen. Hun ville derfor jobbe en stund før hun fant ut av mer av det hun ville gjøre og eventuelt flytte. I tiden etter at hun sluttet på skolen, var hun bare hjemme, og hun opplevde dette som en svært dårlig løsning.

Du får ikke jobb når du er under 18. Jeg måtte derfor ventet til at jeg kunne få praksisplass. Jeg har gått så lenge hjemme, med å søke på jobber og sende cv og ikke fått noe svar. Det er ikke artig å gå hjemme. Man blir deprimert og man kjeder seg og føler seg at man ikke har penger. (...) Det er jo dumt – skole er ikke for alle, og om man dropper ut så er det ikke noe man kan gjøre – så da sitter man hjemme og er deprimert – har ingenting å gjøre. Det er litt ille at man må vente til man er 18 for å registrere seg på Nav. Hvis jeg hadde hatt kontakt med Nav helt fra jeg droppet ut, så hadde jeg hatt mer tid til å ordne på cv og ting jeg holdt på med, og finne ut hva alternativene er – i stedet for å ha kontakt med Nav og forberede dette nå.

Mange beskriver at feilvalg fører til at de slutter. Dette gjelder yrkesfag, der de ikke forutså hva slags jobber utdanningen resulterer i, som jenta over forteller om, eller det skyldes at de endrer interesse og forventninger til fremtiden. Noen

har forsøkt seg på en ny studieretning, men heller ikke dette har ført fram til det arbeidslivet de kunne tenke seg.

Norske studier som har undersøkt frafall i videregående skole, finner at de unges bakgrunn (kjønn, klassebakgrunn, majoritets-/minoritetstilhørighet, bosituasjon) har både direkte og indirekte betydning for oppnådd kompetanse og arbeidsstatus (Grøgaard 2006; Markussen mfl. 2008; Markussen mfl. 2011; Markussen 2014; Støren 2011). Gutter er overrepresentert i frafallsstatistikken, og nesten tre av ti som starter på et kurs innenfor yrkesfag, slutter underveis i utdanningsforløpet. Betydningen av de unges sosiale bakgrunn er i tråd med internasjonal forskning (Bourdieu 1977; Rumberger 2011; Lamb mfl. 2011). Vogt (2017) mener at det settes en uheldig avviksdefinerings for de som ikke gjennomfører videregående innenfor normal tid. Kriteriet med fem års normaltid for å gjennomføre videregående utdanning mener han er en for snever ramme for å måle reelle utdanningsforløp, flere fullfører, men bruker lengre tid. Dette innebærer at en tredjedel av hvert ungdomskull blir ansett som en risikogruppe, som bidrar til et negativt stempel av denne kategorien ungdom. Jenta over kan nok være en som over en noe lengre periode vil finne vei gjennom utdanningssystemet etter at hun har arbeidet en periode.

Bakerst i køen?

En gruppe unge som vi finner igjen i stønadsstatistikken, er dem med innvandrerbakgrunn. Noen av dem trenger språktrening for å bli likestilt på arbeidsmarkedet. Andre ønsker å kvalifisere seg gjennom utdanning fordi de som ufaglærte stiller bakerst i køen:

Du må ha et fag. Fagbrev er viktig i Norge – de fleste norske sier det – de sier at du må lære ordentlig norsk og ta et yrke etter utdanning.
(mann, 28 år)

De kan oppleve at veien fram for å gjøre ferdig en fagutdanning kan være lang, og prøver å finne alternative løsninger. Én uttrykker det slik: «Jobb er viktig. Skole er vanskeligere. Hvis jeg kan tjene nok til å dekke livet mitt da, jeg vil jobbe, være del av samfunnet, jeg er integrert.» De blir utålmodige og ønsker å starte en normal tilværelse som unge voksne. For eksempel forteller en ung mann på 25 år at han kom til Norge som enslig mindreårig flyktning for ti år siden. Vi møtes i en mindre kommune hvor han har vært noen måneder fordi han ville bo nærmere sitt eneste familiemedlem i landet. Han trodde det ville være lettere å få jobb på et mindre sted enn i forstadskommunen hvor han har bodd tidligere, men har ikke fått et eneste napp. «Målet mitt er å få meg jobb, få meg bil og et stabilt liv. Jeg trodde det ville være annerledes å få jobb her, men

føler nå at jeg ikke har muligheter her», sier han. I den forrige kommunen hadde han hatt flere praksisplasser og jobber, og han regner opp de forskjellige butikk-jobbene han har hatt i tillegg til praksis i SFO og barnehage. Han hadde god kontakt med en veileder «som er flink» på Nav i den forrige kommunen. Likevel hadde han vanskelig for å få seg en varig jobb. Han er svært motivert for å komme ut i arbeid og har planer om hva slags jobb han vil satse på.

I en kvalitativ studie er forventet diskriminering i arbeidslivet trukket fram som en grunn til at unge med innvandrerbakgrunn ikke satser på utdanning (Rogstad 2016). Andre ser utdanning som en buffer mot diskriminering. Men som vi tidligere har sett, kan også de med høyere utdanning møte ekstra barrierer for å få jobb. Språkbarrierer og manglende allmennkompetanse kan mer være en forventning som tilskrives deres innvandrerbakgrunn, enn reelle stengsler. Konkurransen på arbeidsmarkedet for ungdom, både for ufaglærte og de som skal inn i sin første jobb, gjør at stereotypier om søkere slår inn (Midtbøen 2015; Midtbøen og Lidén 2016).

En lengre vei å gå

En annen gruppe har lengre vei å gå for å komme i arbeid. Dette kan være på grunn av rusproblemer eller helseproblemer, og ofte er situasjonen deres sammensatt. I vårt materiale er denne gruppen representert med de som har helseproblemer. De sliter med sosial angst og andre psykiske problemer, og dette går ut over arbeidsevnen. De har ofte diffuse plager hvor det ikke er stilt en klar diagnose.

Det store målet er å ha en jobb selvfølgelig. Det er en lang vei å gå. Så hvis jeg sitter nok her [jobbsentral] om et år også, men det er ikke det jeg vil. Første budet er arbeidstrening. Så overgang til arbeid.

Helseplager kan innebære tilpassede arbeidsforhold. En kvinne i slutten av tjuetårene som har vært i arbeid i flere år i jobber som var tilpasset hennes sosiale angst, beskriver behovet slik.

Jeg kan ikke fungere hvis det er for mange folk. Det er bare sånn. Det er noe jeg kan trene meg på. Jeg har småangst for store grupper. Så i en butikk f.eks. kan jeg jobbe på lager, men ikke i kassa.

Hun har god erfaring fra noen av jobbene hun har vært i, fordi hun der fikk tilpasset seg de sosiale forventningene i jobben over tid.

Jeg måtte jo prate med kunder, og så ble det mer og mer, da var det små grupper, men om det er flere enn en og to, da er det vanskeligere. Jeg klarer ikke det med en gang, men etter hvert.

Andre med helseproblemer kan stå lenger fra arbeidslivet enn denne kvinnen gjør. De kan ha hatt langvarig oppfølging og gjentatt arbeidspraksis gjennom Nav:

Jeg har vært på jobbtrening. For å se om det det var noe jeg kunne tenke meg å drive med. Det var ikke noe store greier. Det har vært så enkelt som fruktpakking og sånt. Men jeg har jo slitt mye med mine egne problemer. Så jeg har ikke vært klar for å starte fullt.

De har dermed vekslet mellom ulike tiltak, praksiser og perioder med sosialhjelp. Noen opplever gjentatte nederlag og motgang, også når de har vært i tiltak i regi av Nav som arbeidspraksis. Dette gjør overgangen til arbeidslivet enda vanskeligere. Det forlenger tiden de står utenfor yrkeslivet. For noen forsterkes dette av at de ikke har fullført videregående. En som sliter med sosial angst og har prøvd flere praksisplasser, uttrykker pessimisme for fremtiden:

Jeg er villig til å prøve hva som helst. Jeg droppet ut av skolen, og for slike er det ikke jobber til. Så da. Da har jeg drete meg ut. Det viktigste er at jeg har jobb. Det ender sikkert med at jeg går inn i en ny praksis og så sies opp, det var det som hendte sist. (mann, 22 år)

Selv om han har hatt sosiale problemer og angst over tid, blir manglende utdanning gjort til et personlig ansvar. Dette bidrar lite til å bygge opp under et positivt selvbilde, noe han trenger for å komme seg ut av situasjonen han har kommet opp i. For noen innebærer aktivitetsplikten at de går regelmessig til helsebehandling og følger opp denne. For gruppen med helseplager er samarbeidet mellom Nav og helsetjenester en vesentlig forutsetning i arbeidet for begge parter. De som sliter med psykiske problemer og mottar støtte fra Nav, er imidlertid en sammensatt gruppe, og de har forskjellige veier videre. De kan være sosialhjelpsmottakere før de går over på andre ytelser, som AAP (arbeidsavklaringspenger) eller KVP (kvalifiseringsprogrammet), og de kan ha prøvd gjentatte statlige tiltak og praksisplasser. Andre kan få en jobb de etter hvert fungerer bedre i enn ventet.

Tenke langsiktig

Selv om mange vil jobbe, kan de ha planer om å ta utdanning eller kurs for å kvalifisere seg og dermed trygge fremtiden. Vi vil her gjengi tre situasjoner der brukerne etterspør mer langsiktige løsninger på situasjonen sin når de kontakter

Nav og trenger økonomisk og annen hjelp. Ønsket om å finne langsiktige løsninger har ikke vært mulig å oppfylle fordi Nav-veilederne ikke finner rom, regler eller ressurser som muliggjør et slikt forløp. Det ene eksemplet gjelder en kvinne i slutten av 20-årene, som flyttet til kommunen for vel et år siden, og som manglet noen eksamener og en praksisperiode for å få godkjent fagbrevet innenfor helse og omsorg:

Første gang jeg var på Nav i denne kommunen så spurte jeg om å kunne ta en utdanning. Da fikk jeg blankt nei – fordi når du går på sosialhjelp har du ikke rett på noen ting. Nå et år etterpå så har dem bestemt, jeg sliter veldig med helse og sånt. Så det er ikke så mange jobber jeg kan ta. Så da skal jeg over på KVP og begynne på skole. Så da har det gått ett år, da ville jeg allerede ha gått på skole nå.

Hun opplever året som har gått, som bortkastet når det gjelder å komme seg videre. Hun har ikke fått noen av jobbene hun har søkt på, og hun stiller svakt siden hun ikke har tatt ferdig denne utdanningen. Et annet eksempel er en kvinne med yrkesutdanning og flere år i arbeid. Hun ble som mange andre oppsagt da en hjørnesteinsbedrift ble nedlagt, og hun var en av mange som var arbeidssøkende. Hun så derfor behov for å ta videreutdanning for å bli attraktiv i et endret arbeidsmarked. Over den nå lange perioden hun har vært arbeidssøkende, har hun diskutert flere mulige kurs. Siden hun hadde søkt på flere jobber der de krevde førerkort klasse C for lastebil, hadde hun søkt om å få dekket dette. I perioder hadde dette kurset blitt dekket av Nav, men da det ble innført restriksjoner på praksisen, fikk hun beskjed om selv å bidra økonomisk. Dette kunne hun ikke på grunn av sin prekære økonomiske situasjon. En annen mulighet var at hun kunne ta etterutdanning innenfor fagfeltet sitt i form av deltidstudier. Gitt arbeidsmarkedet, sine egne helseproblemer og boliglånet hun var tynget av på en leilighet som var vanskelig å omsette, mente hun ikke det var tilrådelig å ta opp studielån for å ta denne utdanningen. Hun søkte Nav om støtte siden hun ville kunne være aktiv arbeidssøkende samtidig som hun kunne kvalifisere seg til et bredere arbeidsmarked. Nav avslo også dette fordi de ikke kunne støtte henne økonomisk hvis hun tok utdanning. Hun hadde dermed mottatt sosialhjelp over lengre tid.

Et tredje eksempel er en ung bosatt flyktning, som bare hadde klart å fullføre grunnskoleeksamen i perioden han var tilknyttet introduksjonsordningen. Han hadde vanskelig for å få jobb som ufaglært og hadde vært på flere statlige kurs og tiltak i regi av Nav. Han ønsket å ta en fagutdanning innen helse og omsorg og hadde foreslått et forløp som voksenlærling hvor han kunne kombinere arbeid med skolegang. Han hadde ikke fått respons på dette forslaget.

Vi har tatt med disse eksemplene på ungdommenes konkrete forslag om utdanningsforløp, hvor kvalifiseringsrettede tiltak møter lite respons hos veileder eller begrensninger i regelverket. Ungdommene hadde alle sammensatte grunner for hvorfor de ikke hadde kunnet gjennomføre en utdanning, og disse forholdene var blitt forsterket gjennom den langvarige perioden de hadde vært avhengige av offentlig stønader. De tre eksemplene reiser spørsmålet om Navs utrednings- og saksbehandlingstid blir unødvendig lang, og om det er tilstrekkelig kommunikasjon og samarbeid for å finne gode løsninger. Dette temaet vil vi diskutere mer inngående i neste kapittel. I denne omgangen er eksemplene tatt med for å konkretisere hvordan ungdommene kan ha gjennomtenkt hva slags strategi som må til for å komme seg videre i livet.

Erfaringer med aktivering

I kapittel 2 beskrev vi de utvalgte case-kommunenes måter å jobbe med aktivitetsplikt på fra Nav sin side. Vi har beskrevet dette som ulike strategier for hvordan aktivitetsplikten kan iverksettes ut fra hva slags modell Nav-kontoret bruker som særlig innsats overfor unge under 30 år: Vi har kalt dem «snu i døra», jobbsentral/jobbsøkerkurs og kommunalt jobbteam. I denne delen skal vi se hvordan kommunenes ulike modeller for aktivitetsplikt arter seg sett fra brukernes ståsted. Hva er egnet aktivitetstilbud til de ulike kategoriene? Hva slags muligheter, hjelp og støtte gir disse Nav-initierte og kommunale tiltakene i forhold til ulike deltakergrupper? Hensikten er hjelp til selvhjelp – hvordan ser kontorenes strategier ut opp mot formålet/hensikten med tiltakene og vurdert opp mot de ulike kategoriene? Hvordan skal man forstå forholdet mellom kontorenes plikt til å tilby hjelp, støtte og tiltak som bidrar til at brukerne kommer ut av en vanskelig situasjon, versus plikten til å delta. Bidrar utforming av tiltak og aktivitetsplikt til å motivere eller påvirke brukerne til å komme ut av en vanskelig livssituasjon?

Tett på for å snu i døra

Formålet med aktivitetsplikten for unge mottakere av sosialhjelp er at de unge skal bli selvforsørgende, aller helst i ordinært arbeid. Som vi har nevnt tidligere, er utviklingen i arbeidsmarkedet et nødvendig bakteppe for å forstå arbeidet med å integrere unge mennesker i arbeidslivet. Det stilles i dag høye krav til formell utdanning, og det blir færre jobber for de med lav eller ingen utdanning. Resultatet av denne utviklingen er at terskelen for at unge voksne skal komme inn på arbeidsmarkedet som ufaglærte, har økt de siste tiårene (Widding-Havnerås 2016).

En av de arbeidsrettede strategiene som Nav-kontorene i case-kommunene bruker, er rettet inn mot brukere som står nærmest det ordinære arbeidslivet, og som inngår i det Nav kaller «standardinnsats». Denne strategien handler for det første om tid: Tiltaket er organisert slik at den lokale veiledningen og saksbehandlingen har som siktemål at det skal ta kortest mulig tid fra en bruker søker om sosialhjelp, til Nav-kontoret fatter et vedtak med vilkår, og brukeren er i aktivitet. Denne aktiviteten er for det andre en innslusing i det ordinære arbeidslivet, og helst ved at brukeren får en utlyst stilling eller vikariat, men alternativt at han eller hun får en praksisplass eller arbeid med lønnstilskudd på en ordinær arbeidsplass. Hvis de lykkes med å få personen raskt inn i ordinært arbeid, vil han eller hun ikke lenger være en bruker. Som vi så i kapittel 2, har kontorene i to av case-kommunene satset spesielt på å «snu brukerne i døra». Det ene var en storkommune med allsidig arbeidsliv, og det andre en kommune som hadde opplevd store endringer i arbeidsmarkedet ved at industriarbeidsplasser hadde blitt nedlagt. De to Nav-kontorene hadde dermed noen ulike arbeidsmarkedsbetingelser for å hjelpe ungdommene med å søke på utlyste stillinger eller å finne praksisplasser. Også to andre kontorer har lagt stor vekt på veiledning og oppfølging av de som søker jobber, enten gjennom et jobbsøkerkurs eller som en del av oppgavene til jobbsentralen, som er særlig innrettet for raskt å få de som er tettest på arbeidslivet, ut i arbeid. Dette kommer vi tilbake til når vi beskriver erfaringene fra disse tiltakene. Oppgavene til veileder/tiltaksansvarlige er både raskt å kartlegge brukernes interesser og kompetanse grundig, eventuelt forbedre brukernes CV og trene dem på jobbintervju for å gjøre dem klare for å søke jobber. Det er snakk om individuell oppfølging, jobb i grupper eller deltakelse i et jobbsøkerkurs. Hvordan ser dette ut fra brukernes ståsted? Opplever de at det går raskt, og at de får rask oppfølging?

Tilbakemeldingen er entydig positiv fra de som har vært i tiltaket med en egen prosjektveileder. Prosjektet omfatter 20 ungdommer som alle tilhører kategorien som trenger standardinnsats, og all oppmerksomhet er rettet mot å få dem raskt i jobb. De trekker alle fram det positive i prosjektveilederens evne til å lytte og forstå situasjonen deres. Hun stilte krav og var streng samtidig som hun kom med råd og oppfølging, for eksempel ved å sende SMS. Dette skapte tillit og nærhet i relasjonen, og de stolte på at de fikk den støtten de trengte. Også ungdom som inngår i kategorien standardinnsats, kan trenge skolering i det å søke jobber. En av de yngste deltakerne beskriver lettelsen over å få hjelp på denne måten: «Heldigvis så møtte jeg en som ville hjelpe meg, og ville mitt beste, og det er jeg glad for, det setter jeg veldig pris på.» Felles for de som møter støttende veiledere som er interessert i dem og har tid og vilje til å gjøre en innsats, er at dette styrker motivasjonen deres til å komme i jobb. Flere sier

de ikke hadde forventet en slik oppfølging, og at de hadde hørt helt andre historier fra bekjente som hadde hatt kontakt med Nav.

Det er så mange som går på Nav og de opplever at de bare blir kastet ut og blir ikke fulgt opp. De blir ikke bra nok informert eller ting blir ikke fulgt opp – f.eks. spør om de kan sende både melding og skrive beskjed på egen side – og så blir det ikke gjort. De blir sittende hjemme og får ikke hjelp til noen jobber. Så jeg fikk jo litt sjokk da jeg fikk [fornavn] og så hvordan hun for fram. Og hvor viktig det var med god cv. Jeg fikk forklart meg, og hun hørte på hva jeg sa at jeg sliter med, og det jeg syns er vanskelig og hva jeg er interessert i. Så det var et sjokk. Jeg føler meg rent heldig, egentlig. (kvinne, 18 år)

Kvinnen over er ikke den eneste som er takknemlig for å få hjelp. Når unge kontakter Nav, kan de være i en prekær situasjon. Det er desto viktigere at de treffer en veileder som har tid til å forstå og handle raskt. En annen forteller:

Det var jo en litt trist opplevelse. Jeg var jo veldig nervøs, jeg visste jo at Nav ville hjelpe, men jeg var jo nervøs. Jeg følte meg nedslått, at jeg ikke klarte å stå på egne bein, at jeg måtte ha hjelp. (kvinne, 23 år)

Denne kvinnen trakk fram at det var viktig for henne at hun først fikk hjelp til å ordne opp med ett problem, nemlig husleie og lån, slik at hun kunne beholde leiligheten. Det gjorde det mulig for henne å konsentrere seg om det neste problemet: å finne en jobb. Hun greide dermed å se en løsning på problemene som hadde tårnet seg opp. Hun fikk raskt en praksisplass og dermed tiltakspenger som stabiliserte økonomien noe. Hun forteller om oppfølging som varer også etter at hun har vært en stund i praksisjobben.

Hun sjekker opp sånn nå og da. Jeg setter veldig pris på det når hun kommer; at du hjalp meg da jeg var i nød, og at hun tenker på det i ettertid også. Hun spør hvordan det går med meg, og hvordan det går på jobb, og sånn. Det setter jeg veldig pris på, og blir glad for det. (kvinne, 23 år)

Rask hjelp fikk henne på rett kjørl, og dermed er hun på god vei til å bli selvhjulpel ved å kunne kombinere jobb og studier. Som forventet kan rask saksbehandling og støtte begrense perioden unge er avhengige av sosialhjelp. Dette er også erfaringen til ungdom som hadde sluttet på videregående og ville arbeide en periode. Én hadde søkt på mange jobber på egenhånd etter at hun hadde sluttet på skolen, men fikk ikke svar og hadde mistet håpet og motivasjonen for å sende søknader: «Det er ikke artig å gå hjemme. Man blir deprimert og man kjeder seg og føler at man ikke har penger.» Da hun kontaktet Nav fikk hun i løpet av de neste ukene hjelp til å skrive bedre søknader og lage en CV,

selv om hun hadde lite å vise til. Hun fikk informasjon om hvilke bedrifter hun kunne oppsøke, og hva slags jobber som var mulige. Hun fikk raskt napp på en praksisplass, men fikk først en som hun ikke trivdes i. Deretter fikk hun tilbud om en annen type arbeid og miljø, hvor hun skulle jobbe i team. Dette var noe hun likte godt, og hun ønsker å fortsette i denne jobben ut over praksisperioden. Hjelpen til å realitetsorientere seg, å få en ny sjanse når den første praksisplassen ikke fungerte, og å få jevnlig oppfølging selv etter flere måneder i praksisplassen var forhold hun verdsatte. Hun trengte tett oppfølging:

Det er jeg som har bedt henne være tett på og følge opp og være nær. For å ha det klart – så du ikke roter det bort – men ha det klart – så jeg har bedt henne om å sende melding – si ifra. Jeg har da gjort det jeg har blitt bedt om.

I tillegg til at veilederen bruker sitt kontaktnett for å skaffe praksisplasser, oppfordrer hun de unge til selv å ta kontakt med bedrifter som de kunne tenke seg å arbeide i. Én forteller at han stakk innom en butikk på oppfordring fra prosjektveilederen.

*Ja, jeg søkte jobber på egenhånd, hadde cv, men jeg fikk ingen. Jeg søkte butikker og kiosker – det var det jeg ville forsøke, men jeg fikk ikke noe svar. Så gikk jeg til Nav, og så fikk jeg med en gang. Hun spurte om hva jeg likte og trivdes med, og så hjalp hun meg. Så fikk jeg denne jobben. Jeg bare kom og spurte om jobb, og leverte cv og så kontaktet hun Nav og veileder – og så fikk jeg jobb. Det var jeg som var innom først.
(mann, 23 år)*

Tett oppfølging krever at veileder har tilstrekkelig tid å avsette til hver enkelt bruker. I én kommune har enkelte veiledere i ungdomsteamet færre brukere å følge opp og ansvar for unge på tvers av ytelser. De unge som har vært i kontakt med Nav over lengre tid, opplever at de nå får mer hjelp enn de fikk tidligere. Dette mener de også har med innstillingen til veilederne å gjøre – at de bryr seg mer, lytter mer og ser ulike løsninger. Tid er ikke nok, også arbeidsmetodikken veilederne benytter, kommunikasjonsformen og det personlige engasjementet er viktig. Det å bli møtt med tillit og ikke bli dømt på forhånd er vesentlig for motivasjonen de unge har for å samarbeide og å gjøre en innsats.

Det var det å møte saksbehandlere som var forhåndsdommende, og da starter du på en dårlig fot. De sier at førsteinntrykket er alt – og når du får et dårlig førsteinntrykk, da er det vanskelig å bli kvitt det. Du vet hva dem egentlig syns og tenker. (mann 24 år)

Som vi skal se, kan også (prosjekt-)ansatte i de kommunale jobbteamene som er iverksatt etter innføringen av arbeidsplikten, ha en arbeidssituasjon som gir tett

oppfølging. Det er ingen tvil om at tillitsfull kontakt er vesentlig for brukerens opplevelse av å bli ivaretatt og få nødvendig støtte og råd for å komme igjennom en vanskelig periode. Ikke minst er det å møte en åpen og støttende holdning viktig når ungdommene har sammensatte problemer, vanskelige livssituasjoner, helseplager eller behov for mer faglig og språklig kompetanse.

Erfaringer fra praksisplass

Også de som snus i døra, får tilbud om praksisplasser som ikke nødvendigvis fører dem ut i en mer permanent jobb. Rask innsats fører dem da likevel ikke ut av Nav-systemet. Vi vil derfor se litt nærmere på ulike arbeidsrettede tiltak. Aktiveringstiltak som er rettet mot kvalifisering til arbeidslivet, består i hovedsak av tre typer tiltak: opplæringstiltak, arbeidspraksis og lønnstilskudd. De to første tiltakene er rettet mot tilbudssiden i arbeidsmarkedet og har som mål å øke ungdommenes kvalifikasjoner gjennom både klasseromsbasert opplæring og arbeidstrening i bedrift. Arbeidstrening i ordinær virksomhet er et arbeidsrettet tiltak for ungdom som trenger å prøve ut sine muligheter på arbeidsmarkedet, få arbeidserfaring og dermed styrke sine muligheter for å komme i arbeid. Lønnstilskudd er rettet mot etterspørselssiden i arbeidsmarkedet – altså arbeidsgiverne (von Simson, 2016: 250).

Av de tre nevnte arbeidsrettede tiltakene finner vi at arbeidspraksis er mest benyttet. Flere av kommunene brukte praksisplasser som en viktig vei ut i arbeidslivet, og intensjonen var at en slik plass skulle videreføres som ordinært ansettelsesforhold ved avslutningen av praksisperioden. Erfaringene med slike praksisplasser var delte. Noen hadde gått over i ordinær stilling etter en tid, eller de var blitt lovet det. En forteller dette: «Jeg hadde en praksisplass tidligere, og siden jeg var såpass flink sa de at du skulle egentlig ikke få jobb, men jeg fikk fast jobb. Fordi at jeg jobbet bra.» Materialet har eksempler på at arbeidsgiveren viser tydelig sosiale engasjement, blant annet ved å tilrettelegge oppgaver slik at den nyansatte skal kunne fungere godt i ordinær stilling. Andre fortalte om gjentatte praksisplasser og arbeidsforhold under praksisperioden der de opplevde seg utnyttet som gratis arbeidskraft. For eksempel opplever en kvinne at hun gjør en likeverdig jobb som andre ansatte i et lite firma, og at hun står på og jobber overtid, men at det likevel ikke er rom for at hun kan få engasjement ut over praksisperioden.

Jeg gjør jo jobben slik de andre gjør, og jobber overtid, men jeg får ikke noe ekstra for det. Det er for å vise at jeg kan stå på. Men det kan godt hende at jeg ikke får jobb etter på. Og det å vente på det – det er litt sånn... ubehagelig. (kvinne, 18 år)

Hun er ikke den eneste som uttrykker at hun opplever seg litt utnyttet når hun gjør en god fulltidsjobb og så likevel ikke får engasjement ut over praksisperioden. Enkelte kan ha erfaringer med flere arbeidspraksiser der dette var situasjonen.

Det er ofte sånn at de finner et tiltak til deg – men så er det ikke noe jobb allikevel. Da har jo arbeidsgiver bare utnyttet deg. Jeg har vært utplassert på tre plasser. Og de sier at de trengte en ekstra et par måneder, men ville ikke ansette noen for det. Når man får en tiltaksplass så er det stort sett bare at arbeidsgiver utnytter gratis arbeidskraft. (mann, 26 år)

Også andre mente at praksisplassene ikke førte ut i arbeid: «... de er jo ment at de skal føre ut i arbeid – men det er ikke en reell mulighet.» De mente at arbeidsgiverne sa rett ut at det ikke var mulig å få jobb etterpå. Et annet forhold flere trekker fram, er at de får praksisplass som består av en liten stillingsbrøk. Dette kan gi noen mulighet for å gå flere timer som vikar på ordinære betingelser. Én deltaker sier: «Jeg har 20 prosent, men jobber mer enn det – det ender ofte opp i fire, fem dager. Det er ikke sikkert hvor mye jeg får, noen ganger mer og noen ganger mindre.» For henne har dette blitt en god ordning. Hun har dermed andre arbeidsbetingelser enn kvinnen i rengjøringsfirmaet som jobbet full tid og overtid uten at hun fikk utbetalt noe ekstra for dette.

Studier av ulike typer tiltak som skal få arbeidsløs ungdom ut i arbeidslivet, har pekt på at praksisplasser kan ha en innlåsningseffekt. Flere økonomistudier finner at praksisplasser ikke hjelper ungdom, verken på vei videre i det ordinære utdanningssystemet eller ut på arbeidsmarkedet (Hardoy 2003, 2005; von Simson 2012, 2016; Zhang 2016). Von Simson finner at lønnstilskudd til bedrifter som tar inn ungdom i ordinært arbeid, gir best uttelling for å få ungdommene i arbeid. Lønnstilskudd har best uttelling for å få ungdom over i varig jobb, men arbeidspraksis har dårligst effekt for overgang til jobb. Også annen forskning viser at tiltak som ligger nærmest ordinært arbeid, har best effekt. For de yngste på mellom 16 og 19 år gir arbeidstrening god uttelling for å komme tilbake til utdanning. For denne gruppen er dette et mer egnet type tiltak enn for de eldre. Også innvandrere har bedre effekt av arbeidstrening og annen arbeidsrelatert oppfølging enn andre, særlig når det kommer i kombinasjon med opplæring, viser en studie av Zhang (2016). Han finner imidlertid også at arbeidspraksis har noen innlåsningseffekter som opplæringstiltak ikke har, da man heller avbryter opplæring enn praksis for å gå til ordinært arbeid. For øvrig har arbeidspraksis en begrenset positiv effekt, men den er noe bedre for innvandrere. Det har liten verdi å delta på samme type tiltak gjentatte ganger. Arbeidspraksis kan ha en viktig effekt ved at det hindrer overgang til trygdeytelser. Det er en ambisjon ved praksisen å holde brukerne nær arbeidslivet, så dette er også en viktig positiv effekt (Zhang, 2016).

Lønnstilskudd til bedrifter som tar inn ungdom i ordinært arbeid, var ikke et tiltak som brukerne vi snakket med, hadde erfaringer fra. Vi er heller ikke kjent med om dette ble brukt for de ungdommene som raskt kom seg i arbeid ved å søke på en ordinær stilling, som en del av dem som ble fulgt opp av veilederne i de aktivitetstiltakene som vi har fulgt opp i case-kommunene. For dem som ikke kom seg i arbeid med en gang, var det fint å se at en del klarte dette. En av dem uttrykker det slik: «Folk kan få seg jobb her, det ser jeg. Det er en som fikk jobb på (bedrift), og en dame fikk jobb, og en innvandrer fikk jobb.» I lengden kan det derimot bli mindre meningsfullt å observere andre og selv være frustrert over å være blant dem som ikke får jobb like raskt og enkelt.

Jobbsentral – bedre enn å ikke gjøre noe

Som det kom fram i kapittel 2, var det flere Nav-kontorer hvor aktivitetsplikten innebar oppmøte på en «jobbsentral». Hva dette innebar rundt oppmøte og innhold, varierte mellom case-kommunene. Likevel ser vi at meningsfull tidsbruk, innhold og plikt raskt kommer opp som tema. I ett tilfelle var jobbsentralen samlokalisert med organisering av jobbteam som utførte kommunale vaktmestertjenester og andre oppgaver. Jobbsentralen holdt til i lokaler som lå utenfor Nav, og startet dagen med felles frokost. Den var åpen to timer, og aktiviteten besto hovedsakelig av å søke på jobber, ha individuelle samtaler og bli fulgt opp av prosjektlederne, som var til stede og skapte en uformell atmosfære. Brukerne vi snakket med, trakk fram betydningen av at de kom seg ut hjemmefra, og at de søkte jobber mer målrettet.

Jeg synes det er greit tiltak å være her og søke jobber. Bedre enn ikke å gjøre noe, får hjelp her. Jeg føler da at jeg har gjort det jeg kan gjøre, søkt på jobber, og så må jeg vente. (mann, 25 år)

Han vet ikke helt hva slags stillinger han skal satse på. Det at de har noen de kan spørre om det de lurer på, eller diskutere hva ulike utlyste stillinger vil kreve, og hva dette betyr opp mot det de selv har av kvalifikasjoner, hjelper dem til å bli mer målrettede. Også på denne måten betyr rask hjelp mye. De snakker også med andre som søker jobber, og kan få hjelp på den måten. Selv om dette var en sosial møteplass, hadde det likevel ikke preg av å bli en komfortabel «sovepute» for disse brukerne, slik enkelte jobbsentre har blitt beskrevet i andre studier (Molander & Terum 2019). Bortsett fra den sosiale frokosten var oppmerksomheten rettet mot å søke jobber eller å finne for eksempel et sted å bo. Dette var noe enkelte brukte tiden på i det tidsrommet de hadde hver dag, og som aktivitetsplikten påla dem å møte opp til.

Jeg har ikke vært her så lenge, så det er bare jobbsøking. Men, jeg synes det er fint å komme hit. For når jeg søker hjemme, er det vanskelig å holde styr på tidsperspektivet. Når jeg går så lenge uten å gjøre noe.
(mann, 22 år)

En annen er mer skeptisk til at det er oppmøteplikt knyttet til jobbsøking. Han har allerede vært i arbeidslivet og trenger bare å få mulighet til å komme i arbeid igjen.

Jeg tenker at dette ikke skulle være krav om å være her hver dag for alle – sånne som meg som har en cv og jobbtrening og vet hva jeg skal. Jeg kommer her for å være kreativ og finne noe jeg kan søke på. Jeg trenger bare tid for å få svar. Jeg søker innenfor det jeg har drevet med.
(mann, 25 år)

Etter en tid opplever han at det blir dødtid når han må møte opp bare fordi det er plikt. Han venter på svar på en del søknader og opplever det litt meningsløst at Nav skal bruke tid på ham, i stedet for å bruke tid på dem som trenger det.

Jeg tenker at de må prioritere hver enkelt person etter behovet hans. Og snakke med dem. Kanskje det ikke er så stort behov å være her. Hvis du har cv og det ikke er noe hull – og de kan se hvordan det kommer til å gå. Tenker jeg.

I en annen kommune utgjør jobbsentralen alle som har aktivitetsplikt og ikke er på statlige tiltak eller i arbeidspraksis. I tillegg til jobbsøking og relaterte gjøremål omfatter tiltaket aktiviteter i form av kommunalt jobbteam. Jobbsentralen varer fem timer fire dager i uka. Én dag i uka er det innetid som er avsatt til jobbsøking, foredrag og lignende. Mens noen er kort innom jobbsentralen fordi de raskt får seg jobb eller starter på statlige tiltak eller tilsvarende, er det noen som har vært der over lang tid.

Det er jo meningen at du skal sitte og søke på jobber – men det er jo begrenset hvor mange jobber du kan søke på. Det er ikke alle som vil sitte på en pc og skrive en cv i fem timer. (kvinne, slutten av 20-årene)

Man trenger ikke oppdatere cv'n sin en gang i uka. Inndagen er satt til å gjøre det. Det er ikke noe mer enn det. (mann, 22 år)

De følger med på stillinger de kan søke, og søker disse. Men mange av dem som er på jobbsentralen over tid, står relativt langt fra å få en jobb. Når de da har utformet CV, hørt om hvordan de skal opptre på jobbintervju, og kanskje øvd på dette noen ganger, opptar ikke denne aktiviteten så mye tid.

Jobbsentralen holder jevnlig temaforedrag. En deltaker beskriver dem slik: «Det er greit med temadager, at de har litt forskjellige temaer. Det er greit med disse dagene, egentlig.» De ønsker bare ikke at det er de samme temaene som kommer opp igjen, eller at temaene ikke uttrykker så alt for tydelig at deltakerne blir sett på slik én formulerer det: «Vi som sitter i en dårlig situasjon.»

Selv om en del av brukerne er kritiske til at de har for lite å fylle tiden med mens de er på jobbsentralen, er de også tydelige på at de verdsetter det sosiale. «Vi kommer oss ut av huset og har sosial omgang – og det er jo greit det. Så lenge vi har noe å gjøre», sier en kvinne i slutten av 20-årene.

Det er noen som er utålmodige etter å komme i arbeid:

Jeg ville foretrekke å få en praksis, og så få en jobb etter jeg var ferdig med det. Men det er bra det de gjør her, fordi målet er at de skal komme seg inn i arbeidslivet. Du kommer her, møter opp, de lærer at sånn er livet. De lærer seg å komme i arbeid. Det er greit. Men jeg vil ha en jobb som du kan leve med. Dette er en vei videre, men jeg vil ikke leve sånn hele livet. (mann, 22 år)

De kan være ambivalente til å bli plassert i kategorien som må delta på jobbsentralen over tid. For ungdom med lite nettverk kan stedet likevel være en anledning til å møte andre, slik en med innvandrebakgrunn og liten forankring lokalt uttrykker det.

Jeg snakker jo med folk som er her – vi har det greit – jeg er åpen, jeg er ikke en sånn sjenert person. Hilser på alle sammen, og har ikke problem med å være her. Og etterpå så er jeg hjemme. Så det er ensomt. (mann, 22 år)

Når isolasjon og inaktivitet er alternativet, kan jobbsentralen være bra for en tid. Andre opplever den som en unødvendig plikt, som de ikke får mye igjen for. For eksempel har én blitt sendt på jobbsentralen for en periode på to uker inntil han begynner på et norskkurs gjennom Nav. Han uttrykker stor lettelse over at han snart skal i gang med en mer målrettet aktivitet enn å være på jobbsentralen.

Jobbsøkerkurs

Gjennomgående har ungdommene stort behov for å få hjelp til å søke på stillinger. Mange har søkt på stillinger hjemmefra før de kontaktet Nav. De har dårlige erfaringer med det, de har søkt mange stillinger og ikke fått svar. De etterspør derfor hjelp til å søke.

Det er derfor fint å prate med noen som kunne fortelle meg om andre muligheter. Det er lettere for Nav eller arbeidsrådgiverne å vite om hvor man skal starte. For de som ikke er kjent eller vet om jobber er det vanskeligere å søke jobb. Det blir mer stress og man blir frustrert. Når man søker, så tenker man: Jeg har den og den kvalifikasjonen – men mangler det – da blir man redd for å søke og få avslag igjen. Men om jeg kunne hatt en å spørre og som kanskje kunne kontaktet direkte.
(kvinne, 28 år)

En måte å bygge opp bedre søkekompetanse på er å delta på jobbsøkingskurs. To kommuner har jobbsøkerkurs som del av aktivitetsplikten. Disse er organisert litt forskjellig. Én kommune har et kurs som går over åtte uker, der de møtes to timer to dager i uka. En mann på 20 år som ville jobbe et år før han skulle dra til en annen del av landet for å studere, beskriver kurset slik:

Det var mye informasjon, om hva man kunne søke på, skrive cv og sånt. Det å skrive cv hadde jeg gjort fra før. Så det var ikke så mye nytt – det var mest det å holde folk i aktivitet. Men jeg var mer aktiv med å søke. Jeg har noen søknader ute. Men jeg er ikke særlig optimist.

Han opplever at det var en del dødtid på kurset: «Det virket som om han hadde problemer med å fylle den tiden de hadde.» Det ble et sosialt møtested, hvor han pratet med de andre som er med. Han forklarer det slik: «Det var jo en del tid da vi ikke gjorde noen ting, vi satt og snakka om helt andre ting.» Dette er noe han synes er ok, og er en kontrast til å ikke gjøre noe spesielt de dagene han ikke er på kurset. Kurset fikk ham til å endre døgnrytmen. Som han selv sier: «Det gjør at jeg har litt mer rytme. Det er vanskelig å komme seg i seng og opp når du ikke har så mye å gå opp til.» Da kurset sluttet, merket han at han kom inn i den gamle rytmen, noe han kunne vært foruten. Om dette sier han: «Det er bra å komme seg opp om morgenen.» Under jobbsøkerkurset hadde han kontakt med veilederen på Nav et par ganger på telefon. Han har ingen aktiviteter i tiden etter kurset. Oppfølgingen i etterkant er gjennom den ordinære veilederen på Nav-kontoret, noe han beskriver slik: «Nav har sagt at de skal ringe meg om det kommer noen stillinger som går direkte til Nav, og som ikke utlyses offentlig, men jeg har ikke hørt noe.» Han hadde søkt sosialhjelp da han startet på jobbsøkerkurset, men da fikk han i stedet tiltakspenger. Etter avsluttet kurs var han uten økonomisk støtte og måtte søke om sosialhjelp på ny. Han vurderte at dette ville ta lang tid, og støtten var så lav, siden han bodde hjemme, og at «det er ikke verdt å gå igjennom den prosessen. Før jeg reiser sørover.» En kvinne som også har tatt dette kurset, sammenligner det med jobbsøkerkurset hun gjennomførte for et par år siden, som den gang ble holdt av en ekstern arrangør.

Jeg var med på jobbsøkerkurs som ble holdt av noen eksterne, og det fungerte veldig bra – og så var jeg på jobbsøkerkurset som de har nå [kommunalt]. Det var akkurat det samme som det første kurset. I tillegg har jeg hatt tre falske intervjuer, jeg blir litt lei det, det er de samme spørsmålene. Jeg lærte mer på det første kurset enn det andre kurset. Jeg synes det var litt mer profesjonelt satt sammen, mer tilrettelagt og planlagt for oss. (kvinne, 28 år)

Hun reflekterer over innholdet i kurset og hva slags emner som ville være nyttig for henne for å hjelpe henne videre. Hun oppfattet at foredrag av folk utenfra var nyttig.

Det ville være bedre om de kom fra en bedrift. Kanskje de lette etter ansatte, og at de kunne fortelle om hvordan det var å jobbe som f.eks. elektriker eller barnehage – i stedet for å komme fra husbanken og snakke om det å få lån og sånn der. (...) Det mest interessante var de som fortalte om hvordan det var å starte opp på egen hånd. Ikke om Nav og utdanning og sånn. (kvinne, 28 år)

En forskjell mellom de to kursene var tidsorganiseringen. Det første kurset var et heldagskurs og ble gjennomført i løpet av to–tre uker. For henne er tidsaspektet viktig: «Jeg bruker nesten en time hver vei for å komme hit, og så er man der bare to timer.» Hun opplever dermed at det å gjenta et kurs hun allerede har hatt, og at kurset dras ut i tid, er noe som mer passer Nav-kontorets plikt til å holde aktiviteter i gang enn det hjelper henne med å løse problemene hun står i. Hun mente også det var en belastning å skulle gå to nesten like kurs, og mente at dette mer var for å sysselsette henne enn for å hjelpe henne videre.

Den andre kommunen har et kurs som går over tre uker og varer fire timer fire dager i uka. Både de som er under og over 30 år deltar i samme kurs. Etter kurset får alle som ikke har kommet seg i jobb i løpet av kurset, en individuell oppfølging av kurslederne. Flere av ungdommene fikk jobb i løpet av de tre ukene kurset foregikk. Kurset kombinerer felles informasjon, opplæring og gruppearbeid med individuell oppfølging. Vi har snakket med en som opplevde kurset positivt: «Det var flott at noen sa at vi vil ikke bare vil skaffe deg en jobb, vi vil faktisk se at du kommer deg videre, ja, at det skjer noe.» Han er en mann på 20 og påpeker at ungdom ofte opplever en viss engstelse over situasjonen de har kommet i, når de søker om sosialhjelp. Kurset og veilederne på kurset gir dem det håpet de trenger: «At noen sier: du trenger ikke se så mørkt på det for at jeg ser noe i deg, jeg har møtt folk som deg før og de har klart det.» I hverdagen møter han få som kan gi ham tilbakemeldinger og støtte slik han opplever at han fikk av kurslederne. Han sier: «For en som meg med alle de problemene og at jeg har vokst opp da med liksom verden imot meg. Og da har det vært flott

at noen kom og sa til meg at du er ikke ødelagt.» Dette ga ham en god start på kurset. Han møtte en veileder som lyttet, og som han opplevde så hans kvaliteter og tenkte fremover:

Han sa at det tror jeg du hadde vært fremragende på. Og det var kanskje litt smigeren av å høre noe fint om meg selv som gjorde at det ble lettere for meg å åpne opp for nye tanker, tanker som jeg kanskje ikke hadde hatt om meg selv før. Da ble jeg på en måte plutselig klar over hva jeg vil. Jeg hadde fram til da søkt på alle jobber jeg var kvalifisert for som er Burger King, butikk, liksom bare det samme gamle. Men nå, gjennom en uke her så har jeg tatt et steg fremover. Kanskje jeg kan finne et yrke, en karriere.

For ham var det viktig å høre om konkrete jobber som markedsteamet formidlet. Dette åpnet noen nye muligheter og ideer samtidig med at noen fortalte ham at han hadde kvalifikasjoner han måtte tro på. Han fikk støtte i å tenke mer langsiktige karriereløp og «[i]kke bare tenke de samme tankene denne gangen også. Men stige litt høyere da.» Han reflekterer også over situasjonen til de andre kursdeltakerne, hvor mange er over 30 år.

Det er jo de som er litt giddelause, det er noen folk som bare snakker om at de har lyst til å gå hjem. Slik er det faktisk. Noen er litt slik. Men det er alle de andre. Du kan si at de er litt sånn sulten. Noen av dem er litt dårligere i norsk. En del - de trenger å øve mer på å presentere seg. Det er mange som snakker lavt. De har ikke helt fått den «boosten» på selv-tillit som jeg har. Det begynner å komme seg litt, de er sjenerte for den nye gruppen. Og det er forståelig. Jeg tror de har hatt godt av at det ikke går så raskt, fordi at det å åpne seg opp for noen tar veldig lang tid. Jeg gjør det raskt, og for andre tar det lang tid. Akkurat i det man blir varm i trøya er kurset plutselig over.

Beskrivelsen peker på flere trekk ved hva et slikt kurs fordrer: å sette tydelige krav til deltakerne om å være åpne og frempå, formulere egne evner og lyster og se nye muligheter. Han understreker også betydningen av å bli fulgt opp etter en slik periode. For ham var det viktig å få konkretisert sine ambisjoner og tenke fremover, og han oppfattet at det var «å gi folk en følelse av å bli styrket i kjernen sin når de går herfra.» Dette var en individuell oppfølging som gikk ut over det han hadde opplevd tidligere, og som andre kunne være fornøyd med for en periode: «Noen vil jo bare skaffe seg en jobb, og det vil være ledernes jobb å hjelpe dem med det. Og det er sikkert Nav glad for.»

Kommunale jobbteam

Aktivering krever av Nav-kontorene har et egnet aktivitetstiltak. Kommunale jobbteam er et lavterskeltiltak som Nav-kontorene mener kan passe dem som ikke kommer seg raskt i jobb eller arbeidspraksis og skal aktiviseres over tid mens de mottar sosialhjelp. Tre av kommunene har iverksatt kommunale jobbteam, men har litt ulik organisering og deltakergrupper. Hva er erfaringene fra å delta i disse? Gir dette dem erfaringer som forbereder dem til jobb og utdanning, eller blir det mer et oppbevaringssted for aktiviseringens skyld?

I en kommune har jobbteam-arbeidet delt inn gruppene i to med hver sin arbeidsleder. I det ene teamet, som vi har snakket med, møter det om lag fem stykker jevnlig, selv om gruppen teller åtte til ti personer. I kontrast til den indre kjernen er det andre som ikke møter opp etter å ha vært innoen noen ganger, og de som møter jevnlig, antar at disse forsvinner ut av Nav-systemet. Oppgavene til teamet er å utføre ulike vaktmesteroppdrag, og de har en arbeidsdag fra klokken ni til ca. klokken to. Hvor lenge ungdommene deltar, varierer. Mens én av deltakerne har vært der «av og på» i tre år og har prøvd seg i jobber i noen perioder, er det én som er helt fersk i teamet. Det vanlige er å være der noen måneder. Den indre kjernen i teamet trives godt sammen. Dagene er forskjellige; noen ganger vet de hva de skal gjøre, andre dager venter de på et oppdrag og tar det litt på sparket. «Det kommer an på hva som er planlagt og hva slags telefon sjefen får om hva som skal gjøres», sier en deltaker.

Jeg har vært veldig fornøyd med det vi har gjort – vi får et større perspektiv – hvordan samfunnet fungerer. Vi flytter for andre, hjelper andre som trenger hjelp. Vi gjør mye forskjellig. Og jeg synes det har vært mye vi lærer, forskjellig ting. (mann, 22)

En annen vektlegger det å ha noe å møte opp til:

Ikke bli sittende hjemme og ikke å gjøre noen ting. Så er det deilig å få brukt kroppen. Møte andre. Finne ut hva andre gjør og ha denne muligheten da. (mann, 23 år)

Den gode relasjonen til arbeidslederne, bruk av humor og en god tone dem imellom er viktig. Arbeidslederne blir viktige støttespillere i hverdagen. De lærer bort fagkunnskap når de gjør ulike praktiske oppdrag, formidler innsikt i hvordan samfunnet fungerer, gir råd og følger dem opp i ting de trenger hjelp til. Fordi kontakten er god, blir de viktige og stabile voksenpersoner for dem.

Det fungerer godt. Som han her som kun har vært her en uke. Det går fort å komme inn, de fleste som kommer inn har det fungert godt for, vi

*blir som en liten familie da. Passer på hverandre i vår hverdag og jobb.
(mann, 23 år)*

De liker variasjonen i oppgavene de får, og nevner blant annet flytting og klar-
gjøring av flyktningeboliger. Samtidig reflekterer de over funksjonen de har som
gratis arbeidskraft opp mot ordinære vaktmestertjenester eller kommersielle
oppdrag.

*Vi kan oppleve at vi blir utnyttet, ikke av arbeidslederne, det er heller at
Nav blir utnyttet. Vi jobber jo gratis. Vi skal på en liten flyttejobb, så
kommer vi der og så er det en diger jobb, som egentlig skulle vært gjort
av et flyttebyrå. Så mange utnytter det. (mann, 22 år)*

Tilsvarende refleksjoner gjør også brukerne seg i et arbeidsteam i en annen
kommune. De har i tillegg til slike vaktmesteroppgaver også noen oppgaver
som gir tiltaket inntekter, som vedproduksjon og resirkulering av elektronikk og
tilsvarende. Brukerne opplever at det kan være vanskelig for tiltaket å få til-
strekkelig med oppgaver til å fylle tiden de er der.

*Det vi har gjort er vedproduksjon, grasklipping, flyttet for folk, montert
møbler i kontorer og leiligheter til bosetting av utlendinger. Ellers har vi
sittet veldig mye og ventet. På hva vi skal gjøre. Ja det er for mye
venting. Jeg så mørkt på det i starten, å dra hit, men har jo blitt vant til
det, ville ikke dra hit da. Men det er for mange ganger der vi ikke har noe
å gjøre. Da blir tida veldig lang. (mann, 24 år)*

Også andre påpeker at venting er demotiverende: «Vi kan sitte fra kl. 9 til kl. 12
og ikke gjøre noe. Og det er faktisk ikke greit.» En annen etterlyser mer struktur
og planlegging:

*Hvis vi vet på forhånd hva vi skal gjøre, vi har ikke hatt så mye struktur i
dagene. Vi kan sitte et par timer på dagtid når vi kommer, og ikke veit om
noen ting, og plutselig skal vi ut plukke søppel – og vi er ikke kledd for
det. Så mer struktur kunne vi hatt – at vi visste på forhånd hva vi skulle.
(kvinne, begynnelsen av 30-årene)*

Jobbteamet består av alle som til en hver tid er ved jobbsentralen. Noen er der
over lang tid, og noen er der bare en kort periode. En deltaker med flere barn
hjemme blir rastløs av å sitte virkeløs: «Jeg føler at det er mer nyttig å være
hjemme. Der jeg kan ta ut oppvaskmaskinen og sette på en klesvask. For det er
så meningsløst.» Likevel understreker de alle at det sosiale, å ha et møtested og
komme seg hjemmefra, også er en bra ting.

Det tredje jobbteamet har arbeidsoppgaver som ligner det forrige. Her var ved-
produksjon utgangspunktet for senteret de har utviklet, men det har kommet

flere oppgaver til etter hvert. Egentlig er det om lag 50 på deltakerlisten, men bare en håndfull møter daglig, og en litt større gruppe er innom jevnlig, mens mange er der sjeldent eller aldri. Dette virker inn på fellesskapet. En mann (24 år) som understreker at han egentlig er der bare for å vente på å komme seg i jobb, sier at motivasjonen hans er å bidra til en god arbeidsmoral, og at han får oppgaver som han syns er meningsfulle fordi han kan fylle dem med kompetansen han allerede har.

Folk kan jo være dårlige, alle her har jo en historie, men samtidig så er det noen som ikke gidder å komme. Og hvis du har den innstillingen at du ikke kommer, så kan det gå ut over de som trenger hjelp, som er faktisk så dårlige og trenger å presse seg fram for å få hjelp. En giddaløs innstilling skader mye for miljøet og for en sjøl. Når man vet hvor mange som egentlig skal være her, og så sitter det to stykker her, det gjør jo noe. Hvis man ikke vil ha hjelp, er man ikke interessert i å få til noe, komme seg videre. (...) Jeg tenker at noen kommer alltid uansett. Og om det er en som kommer annen hver dag eller noen ganger i uka, så tenke jeg at enten har de en avtale om det eller så blir de trukket. Så jeg syns ikke det er en dårlig stemning. Vi tuller med det, for vi er vel klar over at det er jo ikke bra.

Han er ambivalent til manglende oppmøte, og selv om det påvirker miljøet og stedet, har de også en ok tone seg imellom. Tiltaket kan være viktig for de som bruker det jevnlig. For eksempel får en ung kvinne som sliter med angst, tilrettelagte aktiviteter, og dette kombinerer hun med behandling i helsetjenesten. For henne er det en viktig arena for å mestre sosiale møter. Det er få kvinner som har vært deltakere. I en periode da det var en håndfull jenter, igangsatte de et syprosjekt, og de snakker om behovet for å ha kvinnerettede aktiviteter.

Tilgjengelighet

Ungdommene har litt ulike erfaringer med å komme i kontakt med Nav-kontoret. Som vi har hørt, sier de som raskt får kontakt med Nav og følges opp umiddelbart, at de har gode erfaringer. Disse fikk enten kontakt med en egen prosjektleder, ble vist til en jobbsentral hvor de ble fulgt tett opp når de søkte jobber, eller fikk plass på et jobbsøkerkurs med individuell oppfølging. De forteller da om rask hjelp i den innledende fasen. Det er også noen som forteller om store problemer med å få kontakt med Nav. Dette kan være unntaksforhold som sykdom hos saksbehandlere. Likevel forteller det om et system som arbeider seint, er utilgjengelig og uoversiktlig. I ett tilfelle tok det åtte måneder før ungdommen fikk kontakt med en veileder som kunne gi ham informasjon om hva han skulle gjøre med den vanskelige situasjonen han var kommet opp i.

Det var en litt uheldig prosess med Nav. Jeg ringte inn situasjonen min, og spurte: Kan jeg få noe hjelp av Nav, kan jeg få snakke med en saksbehandler om hva jeg kan få hjelp til og hva må jeg gjøre sjøl. Så skulle jeg i samtale, og så var saksbehandleren blitt sjuk. Hun hadde glemt å si ifra, så da når jeg kom, så sa de at jeg måtte komme tilbake. Det var i mars. Og da tok det en måned før jeg hørte noe, og da – ja da satt de opp en time to uker etterpå – og så på dette møtet fikk jeg beskjed om at nei, dette kan jeg ikke noe om – du må snakke med en kollega. Det var rett før sommeren i fjor. Da hørte jeg ikke noe før i august. Jeg prøvde å sende melding. Men da fikk jeg beskjed om at nei – jeg måtte gå inn på nettet og skrive en beskjed der. Så fikk jeg ikke svar. Så da ringte jeg igjen. Så ja, jeg skulle få et møte – og fikk det etter en måned. Og da var det i november. Da satt jeg der og ventet, for saksbehandleren var sjuk. Men da kom lederen [for jobteamet] her og sa: Kom hit, da er du i alle fall innenfor systemet, så får vi hjelpe deg her. (mann, 23 år)

Også andre kunne oppleve at Nav var vanskelig å komme i kontakt med når de trengte det. Digitaliseringen av henvendelsene til Nav gjør at de mister kontroll over henvendelsen de gjør, og blir prisgitt at systemet virker.

Det at det er vanskelig å få tak i dem – det er det største problemet da. Det var en periode på to-tre uker jeg gikk med 0 kroner – og jeg snakker med folk på Nav-sentralen, som sa at de ikke kan gjøre noen ting. De sier at det skal ringe en saksbehandler og at det tar to-tre dager, men det er ikke noen fra Nav som ringer tilbake. Da har jeg et problem, da har jeg ubetalte regninger, inkassoer, har ikke råd til mat, må låne penger til mat. Det er flaut. Sånne ting. At de ikke ringer tilbake når du har lagt igjen beskjed på sentralen. (mann, 24 år)

Disse beskrivelsene gjelder deltakernes barrierer for å komme i kontakt med Nav og komme i en posisjon der de kan søke om sosialhjelp eller få informasjon og eventuelt annen oppfølging. Erfaringene fra kontakten de har når de er kommet inn i systemet og starter på et tiltak, kan også være blandet. Noen er svært fornøyde med tiltaket og oppfølgingen, og synes det blir vanskelig å avslutte relasjonen. I dette tilfellet er det en deltaker på et jobbsøkingkurs:

Jeg må jo innrømme at jeg har en viss engstelighet for å avslutte løpet, egentlig, fordi for meg har det vært veldig positivt å være her. Jeg vet at der er jo kun så og så mye de kan lære bort før du egentlig bare er nødt til å klare deg på egenhånd. Men jeg har ikke lyst til å slutte før jeg kommer meg inn i noe, for det har vært bra. Jeg har snakket med noen om erfaringen min, jeg har jo snakket masse fint til andre folk om prosjektet for at jeg har vært såpass fornøyd, og jeg vet at det har de andre også. (mann, 20 år)

Denne ungdommen har hatt stort utbytte av kurset og opplever at informasjonen og tilbakemeldingene han har fått, har hjulpet ham til å finne ut av hva han vil satse på videre. Flere forteller at de verdsetter den kontakten de har fått med ledere av og veiledere på tiltak. Flere snakker varmt om arbeidslederne på jobbteamet og forteller at fellesskapet de klarer å skape i gruppen, er viktig for motivasjonen for å stå opp og delta hver dag. I jobbteamet med størst andel deltakere og færrest ledere opplever enkelte at arbeidslederne har for lite tid og oppmerksomhet til individuell oppfølging.

Det skulle vært flere arbeidsledere som kunne gitt mer individuell oppfølging. Dem bruker ikke tid på å hjelpe andre slik dem egentlig burde gjort. For dem burde hatt tid til å sparke den enkelte i ræva litt mer. Følge opp den enkelte mer – så hadde den enkelte kommet mye fortere ut i jobb.
(mann, 23 år)

Flere tematiserer hvor vanskelig det er å komme i kontakt med saksbehandlere når de er i et tiltak:

Egentlig skal vi ha en samtale en gang i måneden. Men jeg tror jeg har bare hatt en samtale siden jeg kom hit. Og jeg har vært her bortimot et år snart. Det de sier er at de har for mange i forhold til kapasiteten de har. Da blir det vel fort gjort at vi blir glemt, da sikkert. (kvinne, slutten av 20-årene)

Jeg har bedt om flere møter, men har ikke fått det. Det var en som sa at hun hadde for mye å gjøre, og han som tok over den biten, han har jeg ikke hatt møte med han heller. Det har ikke skjedd noe. Nå i det siste. Det blir bråstopp hele tiden. (kvinne, 28 år)

Andre forteller om den fordelene det er å bruke tiltakslederne for å få informasjonen de trenger, slik at de slipper å gå til veiledere eller saksbehandlere for å få svar på ting.

Om jeg har spørsmål så tar jeg kontakt med de som jobber her. Om vi trenger noen direkte svar, så spør vi bare sjefene våre så – så får vi svar der. (mann, 23 år)

Det er en stor fordel at vi kan gå rett til [navn], til kontoret her i stedet for at vi står og venter på Nav skranken i 30–40 minutter. Så vi har den snarveien. (mann, 24 år)

De kan få direkte svar på det de lurer på, men de kan også bruke tiltakslederne som mellommenn.

Vi får mye hjelp – hvis vi lurer på noe om saksbehandlinger, så hører de her videre med sine sjefer. De har mye kontakt og stort nettverk. Ting går raskt. (mann, 22 år)

I et system som Nav vil forskjeller i definisjonsmakt, skjønnsutøvelse og system- og regelkunnskap være noen av de forholdene som skaper makt og avmaktrelasjoner mellom brukere og systemet. Tidsaspektet er også en dimensjon ved maktutøvelsen. Noen aktiveringstiltak kan dempe maktmekanismer, gjennom tilgjengelighet, uformell kommunikasjonsform og involvering, mens aktiveringstiltak i seg selv kan sees som et uttrykk for kontroll og regelstyring. I beskrivelsene kommer det både fram det ugjennomtrengelige i systemet og det personlige engasjementet hos ansatte som er avgjørende for at organisasjonen oppnår hensiktene med arbeidet.

Å bli stilt krav til

Vi vil avslutningsvis se på hva brukerne sier om aktivitetsplikten, og om den virker etter hensiktene. Foreløpig forskning har vist at det er vanskelig å bestemme hvilken effekt slike tiltak har på overgang til arbeid, og da på kortvarig aktivitet eller langsikt endring, fordi vilkårene som stilles, er forskjellige. Det er også forskjellige praksiser for hvordan vilkårene sanksjoneres (se for eksempel Molander & Torsvik 2015; Molander & Terum 2019). Studier av aktivitetsplikt har dessuten vært mer opptatt av å undersøke hvordan kravet stilles, enn hvordan det blir praktisert (Terum, Torsvik & Øverbye 2017).

Vi vil se nærmere på hva brukerne sier om hvordan aktivitetsplikt oppleves og virker inn på deres motivasjon og handlinger. Vi er også nysgjerrige på om det er store forskjeller mellom hvordan brukere ved ulike Nav-kontorer forstår at aktivitetsplikten blir praktisert. Fremstår aktiviteten mer som et tilbud enn et krav? Som noe frivillig mer enn obligatorisk? Det er bakkebyråkratene som fortolker lovverket og gjennom skjønn filtrerer lovens forventning. Er de tilbakeholdende med bruk av sanksjoner? Betyr ulik kommunal praksis at det foregår reell forskjellsbehandling av brukere i tilnærmedesvis samme situasjon?

Vi finner en hovedsakelig positiv holdning til aktivitetsplikt blant dem vi har intervjuet. De fleste brukerne opplever kravet som rimelig.

Jeg synes at aktivitetsplikt er veldig viktig. Folk trenger hjelp. Komme seg ut i arbeid. Skrive CV. Bare det å ha noe å møte opp til. I stedet for å sitte hjemme, få penger. Du mister motivasjon. Uten [plikten] tenker jeg du kommer deg sjeldent ut i arbeid. De kan da bruke Nav som en utnyttelse.
(mann, 24 år)

De reflekterer samtidig over at de som deltar på tiltakene, er i forskjellige livssituasjoner og faser. De er klar over at en del ikke møter opp på aktiviteter de skulle ha deltatt på. En reflekterer over behovet for å stille krav:

Det er nok mye forskjell fra person og person. Noen vil helst sitte hjemme. Mens andre er klare for å søke jobb og stå på. De er klare for å komme seg ut i den virkelige verden. (mann, 22 år)

Slik det også kom fram over, kunne fravær virke inn på motivasjonen til dem som møtte opp, mens andre tenkte at det kunne være gode grunner for at andre ikke møtte opp. De kjente ikke de andre deltakerne noe særlig, og dermed var de personer de ikke forholdt seg så mye til. Andre var klare på at de fraværende selv måtte ta støytten med at de fikk redusert sosialtrygd, eller at den falt bort etter en tids fravær.

Flere påpeker at aktiviteten må stå i forhold til den enkeltes situasjon og behov, og ikke bare være en plikt for å gjøre noe. En ungdom med ambisjoner om å finne en jobb raskt, opplever plikt til å møte opp i et kommunalt jobbteam som lite motiverende og begrenset hjelp til selvhjelp.

Jeg forsto det slik at det er mye fysisk arbeid og litt sånn dumrian, arbeid alle kan gjøre. Alle kan male en benk. På en måte er det ikke å benytte seg av sin fulle styrke, og jeg vet at det for mange nesten kan være sånn demotivasjon egentlig. (Mann, 23 år)

Han tenker at samarbeidet mellom Nav og ungdommen ikke bare er snakk om å sysselsette folk: «Noen trives kanskje med det. Jeg har jo fått høre at noen har fått jobb gjennom det, og det er jo supert, men jeg vet at alle sånn som meg kunne kanskje ikke trivdes den jobben.»

Aktiveringstiltak mener mange må ha en klar profil og melding om at dette er midlertidig. Navs ansvar må være å sørge for at aktiviteten ikke bare er der fordi det står i reglene, og da møte politikernes forventninger og mål om gjennomstrømming og synkende antall som en sa: «Vi har sysselsatt så og så mange ungdommer og da er Erna Solberg og blå-blå regjering fornøyd. Det handler faktisk også om å gi et innhold.»

Selv om det er Nav som har ansvar for å ha tiltak, er det også vesentlig at ungdommene selv er aktive og tydelige på hva de vil og trenger.

Enhver sak er jo annerledes, men hva enn det er som gir folk motivasjon, komme seg inn i hva de trenger - det er opp til personen å kommunisere det. Men også opp til Nav å forsøke å hjelpe og gi dem det. For det blir for mye hvis man bare skal sysselsette folk. (mann, 20 år)

Utsagnene uttrykker klare forventninger om at aktiviteter må oppleves meningsfulle og være noe som kan hjelpe ungdommene med å komme seg ut av situasjonen de er i, og dermed bli selvhjulpne. Deltakeren over peker på betydningen av at ungdommene må kunne formidle hva de vil, men også at Nav-veilederen følger opp den enkelte ut fra dennes spesifikke situasjon. Han sammenligner dette med en lege som gir antidepressiva i stedet for å finne årsaken til plagene.

Vi spurte om hva de forestilte seg da de fikk beskjed om pliktig oppmøte. Noen hadde ikke tenkt over at oppmøtet var en plikt, andre hadde en forståelse for kravet i tiltaket. En kommenterer med et smil og beskriver den umiddelbare tanken han fikk da han hørte om aktivitetsplikten:

Jeg tenkte samfunnstjeneste, jeg gjorde en liten spøk av det. Jeg så for meg oransje dresser og sysselsatte ungdommer og å få dem til å plukke opp søppel og løv. Så sitter de og røyker og kaster sneiper og sånne ting. Det var på en måte det mentale bildet jeg fikk med en gang. Ehm. Jeg tenker det gir mening. (mann, 23 år)

De som deltok på de ulike tiltakene vi observerte, kunne være der ut fra ulike stønader. Noen møtte opp fordi de fikk arbeidsavklaringspenger (AAP), og noen hadde dagpenger, men de fleste hadde sosialhjelp. De ulike stønadene har alle aktivitetsplikt, men med noe ulik forventning til oppmøte og å sanksjonere brudd på krav. Det var også noen som møtte opp og brukte tilbudet uten at de var pålagt det. De hadde ikke søkt om sosialhjelp, eller av én eller annen grunn hadde de ikke fått innvilget denne eller andre typer stønad. En som deltok i et kommunalt jobbteam, begrunnet det med at han trengte noe å gjøre:

Jeg har ikke aktivitetsplikt, jeg er her for å møte opp, fordi jeg trives ganske godt i gruppa. Og det å jobbe.

De fleste stedene skapte den uoversiktlige sammensetningen av brukere med ulike stønader eller grunner for fravær en forståelse blant brukerne av et mindre ordnet system i praksis, så lenge de opplevde oppmøtet selv som meningsfullt.

Plikt og sanksjoner – ulik praksis

Det var stor forskjell mellom stedene hvor mye aktivitetsplikt var et tema, og hvor strengt det ble praktisert. I en kommune med jobbsentral og jobbteam var plikt og sanksjoner i liten grad blitt diskutert og dermed ikke noe de reflekterte mye over. Dette var ikke bare fordi de ikke hadde hatt fravær, og dermed ikke hadde vært i en situasjon der det var aktuelt å bli sanksjonert, men også fordi oppmøte var noe de var motivert for og trengte, som denne deltakeren uttrykker det: «Jeg har ikke tenkt så mye på det – jeg kom hit frivillig – og ikke tenkt så

mye på det med plikt.» Også en annen i dette tiltaket sier at han ikke har hørt om hva som skjer om de er fraværende, og hva de skal gjøre om de er borte på grunn av sykdom eller andre avtaler:

Jeg har ikke tenkt så mye på det. Jeg har ikke hørt noe om det og vet heller ikke hvem jeg skal kontakte hvis jeg blir sjuk. Jeg drar vel innom og sier i fra.

En annen i dette tiltaket sier han er godt kjent med plikten til å være der, men det er noe han sjelden tenker på: «Ja, jeg har snakket med saksbehandleren min og hun sa det var plikt til å møte opp. Så jeg må møte opp uansett.» Selv om aktivitetsplikt ble nevnt av veileder da de ble henvist til tiltaket, var motivasjonen for å delta det viktigste. Tiltaksleder/arbeidsleder hadde ikke snakket om regler for oppmøte og mulige sanksjoner overfor hele gruppen eller i samtaler med hver av dem individuelt: «At de sier: kommer du ikke i morgen så får du ikke penger – nei det er ikke sånn.»

Dette sto i kontrast til en annen kommune med tilsvarende jobbsentral og jobbteam, der de hadde fått klar beskjed om sanksjoner og om en streng praksis av dette. Deltakerne opplevde at den strenge praksisen med trekk for fravær kunne være urimelig.

Jeg kan skjønne det, om det er noen som er borte mange mandager eller om det er et system på det. Men de kunne sett igjennom fingrene for oss som pleier å møte opp, og som er dårlig i to dager, og så fortsetter.
(kvinne, slutten av 20 årene)

Det var også en streng praksis for dem som var over 30 år, som denne deltakeren fant ut:

Det er meningsløst rett og slett. Ikke urettferdig. Når vi søker sosialhjelp viser de til aktivitetsplikt i loven, men dette er for de under 30, så det er jo litt komisk da. For de over 30 som også er her. Det er jo vanskelig, fordi det er mange som har unger her. Jeg har jo tre barn, og innimellom blir dem dårlig, så egenmelding gjelder ikke her, har de sagt. Det heter ikke noe som egenmelding her. Ingen egenmelding på egne syke barn. Men jeg må jo bli hjemme. (kvinne, begynnelsen av 30-årene)

Fravær ved egen eller barnas sykdom var ikke god nok grunn til ikke å bli trukket; de måtte eventuelt ha legeattest. I dette tiltaket beskrev de mye ventetid fordi de ikke hadde nok oppdrag. Den strenge praksisen av oppmøteplikten ble derfor sett på som kontroll og litt meningsløs disiplinering.

Vi finner dermed klare forskjeller mellom hvordan plikt og sanksjoner praktiseres mellom Nav-kontorene og i de ulike tiltakene. Hovedforskjellen er mellom Nav-kontorer med en streng oppfølging av fravær, hvor dette blir et kjennetegn ved aktiveringstiltaket, og de Nav-kontorene og tiltakene som følger opp fravær mer individuelt med en mer tillitsorientert holdning til de som møter opp jevnlig.

Jeg er jo ekstremt sjeldent syk. Jeg bare sender en melding om jeg er utrygg på om jeg kommer på jobb. Det har vært greit. Jeg har ikke blitt trukket for det. (mann, 22 år)

Lengre fravær skal likevel dokumenteres også i disse tiltakene, slik denne uttalelsen viser:

Jeg har jo vært sjuk, og opplevd det før. Det er masse papir, sende inn sykemelding fra legen. For å få penger, det er det jeg har opplevd. Man skal i alle fall melde fra, uansett.

Praktiseringen av fraværeregler kan også være forskjellig mellom dem som er motiverte for å delta, og dem som ikke møter opp så ofte. Flere reflekterte over denne forskjellen i de individuelle behovene og forskjellsbehandlingen når det gjaldt fravær:

Slik jeg tror det er – så hvis de kjenner deg, og vet bakgrunnen din, hvis du sliter med en sykdom, så blir du ikke trekt. Men hvis du har dårlig holdning, driter i å stå opp om morgenen, så tror jeg man blir trekt. (mann, 24 år)

Der hvor det er en tydelig ordning om at fravær fører til trekk i stønaden, er deltakerne kjent med dette. I de tiltakene der trekkordningen er praktisert mer pragmatisk, er det færre som kjenner til reglene for trekk ved fravær. Når vi spør om konsekvenser av å være borte fra tiltaket, svarer de mer hva de tror kan skje. En beskriver det slik:

Nei, har ikke hørt om det [at de blir trukket]. Men det har vært noen her tidligere som var her maks en uke og som så ble de borte i fire- fem måneder. Så for dem, jeg tror neppe de får noen penger videre. Så det får konsekvenser, det gjør jo det.

Hva tenker dere om at det får konsekvenser?

Jeg synes det er veldig greit. Folk må ha motivasjon for å komme hit. Det å sitte hjemme og få penger, det synes jeg ikke er greit.

Sanksjoner – både rimelig og problematisk

Avslutningsvis vil vi trekke fram noen refleksjoner over hensikten med aktivitetskravet vurdert opp mot de ulike kategoriernes livssituasjon. De er tydelige på at når man har en aktivitetsplikt, må denne være reel, og dermed at Nav-kontoret bør iverksette sanksjoner.

*Det må være en reelle ting, det er jo frivillig å være borte, og da får man ikke betalt, man må ha noen retningslinjer for hvordan det skal fungere.
(mann, 24 år)*

Her vises det til det frivillige i å være borte, og ikke til sjukdom. De viser til at fraværsbestemmelser også finnes i yrkeslivet, og at det ikke er urimelig at Nav følger samme system som en møter i en jobb. Slik en sier: «Er du ikke på jobb får du ikke lønn. De trekkes av de pengene – og det er kjedelig. Men sånn er det.» En annen sammenligner aktivitetsplikt og sanksjoner med situasjonen før dette ble innført, der de ikke hadde krav om å være aktive i et jobbteam. Han mener det var bedre før, men lurert på om det egentlig hjalp dem bort fra situasjonen de var i.

*Du kunne være hjemme og få pengene dine. Det er ikke jeg som bestemmer, det er de [politikerne] som bestemmer, de forslagene. Jeg respekterer det. Men før så kunne du være hjemme og få pengene dine.
Bare du søkte og sånn. (mann, 25 år)*

Oppmøtet griper inn i menneskets frihet, og det må være meningsfylt for å rettferdiggjøre påbud og sanksjoner. Selv om det er oppslutning om at det er akseptabelt å sette krav til de som mottar stønad og penger fra staten, får spørsmålet likevel fram argumenter om at det også må være rimelig sett fra brukernes side. De befinner seg i vanskelige livssituasjoner, og dette gjør at de ikke alltid er i stand til å prestere fullt eller innfri de kravene som er forventet av dem. En med helseproblemer opplever krav om oppmøte som både en hjelp og et press.

Jeg som har slitt med angst og depresjon og slikt. Jeg vet at tiltak hjelper. En rutine hjelper. Jeg vet at det kanskje er kjipt, man synes kanskje ikke det der er helt greit, og det er ikke alle som er egnet for den typen aktivitetsplikt. (mann, 22 år)

Plikt kan føre til at de presser seg til å møte opp på noe som også kan hjelpe dem. Men dette gjelder ikke for alle. Sanksjoner kan også få klare negative konsekvenser for personer og familier som allerede lever på eksistensminimum. I tilfeller der kommunen praktiserer sanksjoner strengt, kan dette få store konsekvenser for økonomien, slik en kvinne med omsorgsansvar for et barn beskriver:

Det er bra med aktivitetsplikt ved at du har noe å gå til. Men vi lever på under minimumeksistensen, og at de da skal trekke oss fordi vi ikke er til stede. Jeg får utbetalt 973 kr for en måned og jeg har en unge å forsørge. Vi lever allerede på det som er under minimumseksistens. Man må heller finne en annen måte å reagere på at man ikke møter opp. Det kan være mange grunner til at man ikke møter opp. Det er en gruppe med mange vanskeligheter og hver dag er ikke like bra. (kvinne, 28 år)

Det å bli trukket har store konsekvenser både for henne og barnet, og hun opplever sanksjonene som et vedvarende press om å møte opp. Moralske vurderinger om sanksjoner skal vurderes ut fra ungdommenes *vilje* til å delta i aktiviteter opp mot deres *evne*. Dette er viktig for deres forståelse av rimeligheten ved kravet. Det samme gjelder det urimelige i at sosialhjelpen blir så lav at de ender under minimumsnivået for hva de kan leve for.

Brukerne – avsluttende refleksjoner

Aktiviseringspolitikken legger til grunn en forståelse av at stønadsordningers utforming påvirker stønadsmottakeres atferd. Begrunnelsen for aktivisering er at den skal øke motivasjonen til å søke arbeid, og at den enkeltes mulighet til å få arbeid øker. Vi skal avslutningsvis oppsummere hvordan aktiveringstiltakene oppleves også ut fra disse forventningene.

Som vi har sett, skal tiltakene imøtekomme en sammensatt gruppe. Noen har behov for målrettet hjelp til å få en jobb og komme raskt i arbeid. For eksempel er det flere ungdommer med innvandrerbakgrunn som sliter med å få seg jobb selv om de har tatt høyere utdanning. Flere forteller om problematiske arbeidsforhold og manglende kontrakter som har satt dem i vanskelige situasjoner. Når ungdom skal inn på arbeidsmarkedet, kan de være særlig utsatt for useriøse aktører. Flere forteller dermed om hvordan de har hatt «uflaks».

Andre har mer sammensatte problemer. De er ungdom i en overgangsfase, der de opplever økende behov for å komme seg inn i mer ordnede forhold. Noen har akutt behov for hjelp til for eksempel å finne en bolig, andre må finne ut av nye og krevende livsforhold. Flere har behov for at samarbeidet mellom ulike velferdstjenester fungerer godt, slik at de drar samme vei og støtter opp om mulighetene til å komme seg videre. En del av ungdommene har gått lenge med ulike stønader og tiltak og er usikre på om de klarer å komme inn i normale arbeidsforhold. En del stønadsmottakere klarer ikke å følge opp intensjonene om aktivisering og forblir utenfor, enten med støtte hjemmefra eller i et svart eller uredelig marked. I vårt materiale er disse først og fremst representert som

omlandet for de som deltar aktivt, og på denne måten er de en del av deres sosiale tiltakslandskap.

Ungdommene møter Nav med forventninger i form av et ønske om rask hjelp og tilgjengelige veiledere. De trenger også tilstrekkelig informasjon om hva de kan få hjelp til, hva slags rettigheter og plikter de har, og hvilke muligheter de har i arbeidsmarkedet eller gjennom kvalifiseringstiltak, gitt den særlige situasjonen de er i. En del trenger realitetsorientering av personer som har kunnskap om arbeidsmarkedet og utdanningsforløp. Tidsaspektet, tilgjengelighet og informasjon er dermed avgjørende for om ungdommene opplever at de får den hjelpen de trenger. Det er også helt vesentlig at de ikke blir møtt med mistro, slik noen forteller om, men at de blir tatt på alvor og lyttet til, slik at veilederne forstår de ofte sammensatte forhold som preger livet deres. De etterspør veiledere som «vil dem vel» og møter dem med reell forståelse for at de er i en vanskelig situasjon. I dette inngår også at de skal se kompetansen og ressursene de har – ikke bare alt de mangler – og legge det til grunn for et videre jobb- og kvalifiseringsforløp. Mange sier at de sjelden møter andre voksne som trekker fram styrkene deres, og at de har behov for å få tilbakemeldinger om styrkene for å kunne stole på at de har evner og muligheter til å klare seg videre i arbeid eller utdanningsforløp. Dette er vesentlig for at de skal holde oppe motivasjonen til å stå på. De må tro på at ting kan endre seg. Slike relasjoner kan styrkes gjennom kontinuitet, gjensidig tillit og tett oppfølging.

Brukerne har dermed flere innspill som berører Navs arbeidsmetodikk. Tidsaspektet og tilgjengeligheten handler om hvordan Nav organiserer veiledning og tiltak i strukturen sin. Videre er ungdommene opptatt av kommunikasjonsformen. Det tredje forholdet er tiltaksviften, hva slags støtte, tiltak og aktivisering som er tilgjengelig. Arbeidsmetodikken henger også sammen med i hvilken grad veiledere og tiltakene er orientert mot en kortsiktig eller mer langsiktig innsatshorisont.

Vi har inndelt tiltakene i arbeidsrettede, kvalifiseringsrettede og integreringsrettede tiltak. Brukerne kan på samme måten inndeles ut fra det som kjenner tegner deres behov og ståsted.

Gjennomgående er arbeidsrettet oppfølging som å få hjelp til å søke jobb, jobbsøkerkurs og jobbsentral verdsatte tiltak. Kvalifiseringsrettede tiltak er mindre fremtredende i vårt materiale. Siden ungdom på statlige tiltak har tiltakspenger og ikke sosialhjelp, har vi ikke inkludert disse i vårt utvalg, og dette kan være noe av grunnen. Flere hadde likevel erfaring med slike tiltak og hadde deltatt på statlige tiltak tidligere. Slik de beskriver dette, ser kvalifiseringstiltakene ikke ut

til å henge sammen i en mer målrettet plan, og det snakkes mindre om tilbud som innebærer et mer langsiktig kvalifiseringsforløp gjennom arbeidslivet eller et utdanningsforløp. Flere av ungdommene hadde en klar forståelse av at de trengte å bygge opp mer kompetanse. De hadde forslag til kurs og skole-/praksisforløp, men ble møtt med barrierer i regelverk og saksgang, eller de ble iverksatt etter unødvendig lang ventetid. Vi mener derfor Nav-kontorene må løfte fram kvalifiseringsrettede tiltak i et lengre perspektiv og se på hvordan de planlegger tiltaksvifter og følger opp brukere på sosialhjelp.

Bredden i stønadsmottakere er stor, og bare en del kunne kategoriseres i den gruppen som gjerne forbindes med langvarig utenforskap, som kan trenge aktiviteter rettet mot reintegrering i samfunnet. Noen hadde deltatt på statlige tiltak som var rettet mot livsmestring, og disse hadde litt ulik vurdering av hvor relevant og nyttig kurset hadde vært. Det klareste tiltaket var jobbhuset, som er rettet mot dem som står lengst fra arbeidslivet. Det inkluderer allsidige tiltak som både omfatter kvalifisering, deltakelse og bred oppfølging. Mange av deltakerne i jobbhuset hadde andre stønader enn sosialhjelp. En del aktiviteter kombinerte arbeidsretting og integreringsrettede tiltak i form av jobbsentralen. Ungdommene på jobbsentralen understreket betydningen av å ha et sted å gå til når de var uten arbeid og utdanning. I tillegg til det sosiale aspektet laget tiltaket en bedre rytme i dagene deres. Dette opplevde de som mer kjærkomment enn disiplinerende. En forutsetning var likevel at de opplevde innholdet i tiltaket som meningsfullt.

Kommunale jobbteam var i stor grad rettet mot praktiske oppgaver og fysisk arbeid. Arbeidslederne hadde gjerne tradisjonell håndverksbakgrunn, og ungdommene møtte dermed personer med kunnskap og arbeidserfaringer som de verdsatte. De aller fleste deltakerne var unge menn, og vaktmesteroppgaver og praktiske gjøremål var noe de likte. Bare unntaksvis var det kvinner med i disse tiltakene, og disse deltok også i fysisk tunge oppgaver. Enkelte reflekterte over behovet for å ha arbeidsoppgaver med større bredde, spesielt noe som passet unge kvinner med ulik sosial og kulturell bakgrunn bedre. De kom da raskt inn på kvinnehåndverk. En del ungdommer som hadde utdanning og hadde vært i arbeidslivet, men som av én eller annen grunn trengte økonomisk hjelp i en periode, opplevde at tiltakene med arbeidsteam ikke var noe de kunne tenke seg å delta i. Det ville de oppfatte som degraderende og disiplinerende og ikke som en hjelp til å komme videre. De unge opplever dermed kommunale jobbteam forskjellig ut fra deres individuelle situasjon og bakgrunnen for at de søker om sosialhjelp.

En del ungdommer fortalte om interessene de hadde for eksempel innen spill, IT eller musikkteknologi. De satt med betydelige kvalifikasjoner på disse områdene, men så ingen muligheter for å bygge videre på egen kompetanse, eller for at dette kunne føre dem inn i mer stabile jobber. Det var ikke bare de unge selv som ikke så muligheter. Heller ikke blant Nav-ansatte fant vi en systematisk tenkning om hvordan et kvalifiseringsforløp kunne bygge videre på ungdommers IT- og teknologikompetanse, eller hvordan denne kompetansen kunne være en mulig ressurs som kunne bidra til at de kvalifiserte seg til arbeidsmarkedet. Vi fant heller en avstand mellom det veiledere og arbeidsledere i Nav-systemet utformer av tiltak, og den form for kvalifikasjoner som mange unge er opptatt av og skaffer seg på egen hånd. Vi spør derfor om det er behov for i større grad å tematisere denne type ressurser og handlingsmuligheter når man jobber med aktiviteter og tiltaksvifter.

Ungdommene hadde forståelse for at det ble satt krav til dem når de mottok sosialhjelp. Mange var dermed positivt innstilt til forventningene om at de var aktive og deltok på tiltak. De mente samtidig at dette også forpliktet Nav-kontoret til å ha tiltak som var meningsfulle for dem. Det var ikke greit å ha plikt til å møte på en aktivitet der de satt uvirksomme. Vi fant også vesentlig forskjell i hvor mye oppmerksomhet som ble rettet mot kravene om oppmøte og sanksjoner. Særlig ett sted hvor de praktiserte kravet strengt, ble dette gitt mye oppmerksomhet. Steder der kravet i større grad ble skjønnsutøvet ut fra grunnen til fravær, var sanksjonering et ikke-tema. Her ble også fravær kommunisert mer individuelt. Vi finner dermed at brukere i samme situasjon møter ulike sanksjoneringspraksiser. Dette innebærer en forskjellsbehandling når det gjelder økonomiske trekk i stønaden ut fra hva slags kommune og tiltak ungdommen befinner seg i. Det kom også fram at for noen, særlig dem med barn og familie, ble trekk i stønaden opplevd som problematisk, fordi de allerede levde i en svært vanskelig økonomisk situasjon.

Kapittel 4 Oppsummering og avsluttende refleksjoner

I dette avslutningskapitlet vil vi forsøke å oppsummere de viktigste funnene fra kapittel 3 og 4. Gjennom dette vil vi besvare spørsmålene vi formulerte i kapittel 1, men vi vil også peke på funn som er interessante sett i lys av den offentlige debatten knyttet til aktivitetsplikt og den internasjonale forskningslitteraturen.

Tilfredshet med aktivitetsplikt

Nær sagt alle ansatte vi har snakket med, er grunnleggende positive til aktivitetsplikten. Når de skal forklare denne positive holdningen, knytter de den til hvordan aktivitetsplikten har bidratt til at arbeidet kommer nærmere det de oppfatter som godt sosialt arbeid. Dette handler i stor grad om at aktivitetsplikten bidrar til å strukturere arbeidet mot at flere får støtte til å komme i jobb eller over i andre typer tiltak og ordninger. Nav-kontoret har bedre oversikt over brukernes behov og om de møter til tiltak, og de ansatte har tettere og mer kontakt med brukerne. Dessuten har satsingen på aktivitetsplikt gitt kommunene rom for satsinger i form av for eksempel nye kommunale tiltak som gir de ansatte mulighet til å utvikle og benytte verktøy som før ikke var tilgjengelige.

Dette er bakteppet, men aktivitetsplikten har også endret maktforholdet mellom ansatt og bruker, og således endret de ansattes rolle som dem som skal hjelpe brukerne. De skal for eksempel hjelpe brukerne med å få de ytelsene de har krav på, men samtidig være portvoktere og forsøke å påvirke brukerne til å bli selvhjulpne. De ansatte har med aktivitetsplikten fått større rom til å påvirke brukernes atferd og knytte den til utbetaling av stønaden. De ansattes positive holdning kan dermed i noen grad også forstås som tilfredshet med denne vridningen av innholdet i deres rolle.

Fra brukernes perspektiv er bildet mer sammensatt, og vi ser betydelige forskjeller mellom kommuner, men også i noen grad innad i kommuner. Innholdet i aktiviteter og bruk av sanksjoner ser ut til å være avgjørende momenter for brukerne. Dersom innholdet i en pålagt aktivitet oppleves som meningsfullt og som et fruktbart steg på veien mot økonomisk selvstendighet, er ikke vilkår om

aktivitet en byrde; aktiviteten oppleves snarere som et gode. Brukerne identifiserer rask avklaring, hjelp inn i en aktivitet og tett oppfølging som faktorer som gir godt utbytte, på samme måte som de ansatte. For brukerne er det imidlertid vanskeligere å knytte slik oppfølging til aktivitetsplikten. Som vi kommer inn på, er det også noe avstand mellom brukernes og de ansattes vurdering av om rask og tett oppfølging faktisk finner sted. På tilsvarende vis kan bruk av sanksjoner få negative konsekvenser for hverdagslivet til brukerne, og de kan oppleve praktiseringen som urimelig. I andre tilfeller ser vi at kommunen ikke praktiserer trekk i stønaden, og dermed er dette ikke relevant. Mer interessant er det at noen makter å praktisere trekk i stønaden på en slik måte at brukerne opplever det som rimelig.

I dette finner vi at det er to parallelle forståelser i den konseptuelle forståelsen av aktivitetsplikt. For det første at det er en plikt som i sin natur er en byrde som påføres brukere. Og for det andre at det er et gode i form av oppfølging og aktivitet som skal lede til økonomisk selvstendighet. I vårt materiale kan vi finne empiriske eksempler som er i tråd med begge disse forståelsene av loven.

Språk mellom kommuner i forståelse av hva aktivitetsplikt er og skal være

Forskjellene mellom hvor strengt eller mildt kommunene praktiserer aktivitetsplikten, er imidlertid kun ett område der vi ser forskjeller. Vi ser også stor variasjon i hvordan ledere og saksbehandlere/veiledere i Nav omtaler aktivitetsplikten.

Noen steder ser vi at de ansatte omtaler spesielle tiltak som Nav har opprettet og bemannet, som «aktivitetsplikten». Tiltaket er opprettet for å gi meningsfull aktivitet til grupper som ikke tidligere hadde det, og plasseringen innenfor den kommunale strukturen gjør at eierskapet og oppfølgingen av tiltaket er bredere enn for andre tiltak.

I et annet eksempel har Nav-kontoret opprettet en egen prosjektgruppe som arbeider spesielt med egnede brukere som står nær det ordinære arbeidslivet. De gir disse brukerne tett oppfølging på veien inn til ordinært arbeid, uten at veien går via kommunale tiltak. I dette tilfellet er det imidlertid innsatsen til denne prosjektgruppen som de ansatte omtaler og forstår som aktivitetsplikten.

I et tredje tilfelle er aktivitetsplikten en mindre justering av praksis, selv i kommuner som formelt sett ikke har stilt vilkår om aktivitet tidligere.

Sanksjoner

Et område hvor variasjonen i praksis er tydelig, er i hvordan kommunene forholder seg til sanksjoner. Trusselen om sanksjoner er på sett og vis en forutsetning for en reell plikt. Når to kommuner oppgir at de ikke kan sanksjonere, mens andre kommuner gjør det konsekvent hver uke med bakgrunn i oppmøte, så innebærer dette en stor variasjon i hva pliktelementet egentlig er.

Fra de ansattes side er stor sett alle generelt positive til sanksjoner. Sanksjoner gir konsekvens for brukere som ikke møter på aktiviteten, og de er dermed nødvendige for at man kan omtale vilkårene som faktiske vilkår. Dessuten endrer sanksjonene de lokale maktforholdene, da de ansatte kan gi pålegg til brukerne på en ny måte.

Fra brukernes ståsted er bildet mer sammensatt. To av Nav-kontorene benytter som sagt ikke sanksjoner, og brukerne har derfor heller ikke klare meninger om sanksjonsmuligheten. Ved de resterende Nav-kontorene ser vi at sanksjoner noen steder er et veldig lite tema fordi sanksjoneringen er forutsigbar, brukerne opplever den som rimelig, og kommunikasjonen rundt sanksjonering er god. Ved alle disse Nav-kontorene påpeker de ansatte at de har et mildt sanksjonsregime. Den tredje kategorien kontorer benytter sanksjoner automatisk, og her ser vi at en del brukere opplever at sanksjonsregimet ikke er rimelig, og at det gir dem urimelige økonomiske konsekvenser i hverdags- og familielivet. Dette øker opplevelsen av at aktivitetsplikten er en byrde, og forsterker maktulikheten i relasjonen til Nav.

Bredden i tiltak for brukere

Det har lenge vært adgang til å gi brukere vilkår om aktivitet. Da kommunene ble pålagt å stille slike vilkår, ble det samtidig pålagt dem å ha tiltak som er meningsfulle og fruktbare for hele bredden av brukere. De skal hjelpe alle til å bli økonomisk selvstendige ut fra deres respektive situasjon. Vi kan ikke si at våre case-Nav-kontorer har tilbud til hele bredden av brukere. Alle kontorene har svært egnede aktiviteter til deler av brukergruppen, og det varierer hvor stor del av brukergruppen de treffer. Jevnt over har Nav-kontorene gode tilbud til dem som står nærmest det regulære arbeidslivet.

Det ser ut til å være en sammenheng mellom bruken av unntaksbestemmelser og hvor gode tilbud Nav-kontorene har til de som står langt unna arbeidslivet. I dette ligger det at Nav kan bruke unntaksbestemmelser i tilfeller der de i realiteten ikke har gode tilbud. Denne observasjonen deler vi imidlertid med to forbehold:

For det første er det i brukergruppen mange som sliter med uhelse, og utfordringer knyttet til rus og psykiatri er utbredt. Mange kan derfor befinne seg i gruppen der unntaksbestemmelser er aktuelt, og det er ikke alltid entydig hvor grensen skal gå. Vi har heller ikke grunnlag for å si at noen trekker denne grensen feil. For det andre ser vi at ansatte ved noen Nav-kontorer tolker vilkår om aktivitet så bredt at det ikke nødvendigvis er veldig forskjellig fra bruk av unntaksbestemmelsen.

Utfordringen med å ha aktiviteter som treffer hele gruppen av brukere, henger sammen med at brukergruppen er svært sammensatt med ulike behov. Vi har i rapporten identifisert arbeidsrettede tiltak, kvalifiserende tiltak og tiltak som legger vekt på integrasjon i samfunnet. Innenfor disse grove kategoriene vil det også være behov for ulike tiltak for forskjellige brukere. Det er sjelden vi finner Nav-kontorer som klarer å gi tilbud til alle innenfor hele denne bredden. Ofte er det flest og best tilpassede tiltak for dem som står nærmest arbeidslivet, selv om vi også finner gode tiltak for dem som er lenger unna arbeid.

Tiltakene for dem lengst unna arbeidslivet er vellykkede for noen, men vi ser at det er en utfordring at brukere som ikke ser hvordan et tiltak skal hjelpe dem videre, ofte oppfatter disse tilfellene som demotiverende. Mange steder er det også en utfordring med stort frafall. Det er også i disse tiltakene vi ser maktelementet i relasjonen mellom Nav og brukerne tydeligst. Tidligere studier har vist at det er en utfordring med innlåsningseffekter ved bruk av praksisplasser (von Simson 2016), og vår studie antyder at noen av de kommunale tiltakene har samme effekt da de kan få preg av oppbevaring. Gitt den sammensatte gruppen av ungdom som potensielt skal delta, kan tiltaket også være for ensidig yrkesfaglig orientert. Kvalifiseringsaspektet ved slike tiltak blir dermed begrenset. Man kan også reise spørsmålet om disse tiltakene blir for gruppebaserte, med mindre det er individuell oppfølging. Kontakten med veiledere og saksbehandlere er begrenset når brukerne er i disse tiltakene. Tiltakslederne kan i noen tilfeller fylle en rolle som bindeledd eller gi tett oppfølging på det individuelle plan, men ofte ser vi at brukere som mangler kontakt med saksbehandlere, blir gående i lite velegnede tiltak for lenge. For å trekke mer generelle slutninger om slike innlåsningseffekter, trenger vi imidlertid mer omfattende studier med bredere datagrunnlag.

Kommunale tiltak som utredning – kommunikasjon

Fra de ansattes perspektiv er en helt sentral fordel ved de kommunale tiltakene som ble opprettet ved introduksjonen av aktivitetsplikten, at brukerne er tett knyttet til ansatte. Den daglige omgangen gjør de ansatte bedre kjent med

brukerne og bedre rustet til å forstå de utfordringene brukerne har. Dette letter jobben med å føre brukere over i bedre egnede tiltak når dette er nødvendig, og det kan gjøre det lettere å utrede om andre ytelser er mer passende.

Denne observasjonsdimensjonen var imidlertid ikke brukerne på de samme tiltakene oppmerksomme på. Ansatte og brukere møter hverandre ved ulike anledninger der de har en felles forståelse for at formålet er informasjonsutveksling, og at det formelle formålet er å gi den ansatte et godt informasjonsgrunnlag. Disse tiltakene er imidlertid ikke i denne kategorien, og det er ikke åpenbart uproblematisk at en viktig funksjon ved tiltaket er utredning hvis dette ikke er kjent for dem som blir utredet. Det er også uklart om denne formen for gruppetiltak ivaretar kravet om at brukerne skal ha individuell oppfølging.

Et gjennomgående tema fra brukernes perspektiv er ønsket om å bli møtt med grunnleggende respekt og anerkjennelse av egne ressurser, potensial og evner til å legge planer for seg selv. Medbestemmelse er et krav i sosialloven, også for mottakere av økonomisk sosialhjelp, men brukerne gir i mange tilfeller uttrykk for at de er umyndiggjort, og at de ikke kan påvirke innholdet og retningen på aktiviteten de utfører.

Kompetanse

Den relasjonelle kompetansen som står sentralt i sosialfagene, er stadig viktig da det brukerne etterspør, er å bli lyttet til, å få påvirke sitt eget løp mot kvalifisering og å få hjelp til å løse sammensatte problemer. Samtidig ser vi at aktivisering også krever noen former for kompetanse som ikke tidligere har vært etterspurt i samme grad: Man trenger oppdatert kunnskap om arbeidslivet generelt og for brukergruppen spesielt, og man må ha kompetanse i å legge til rette for de stegene som kvalifiserer brukerne til full deltakelse i arbeidsmarkedet. At bakkebyråkratene skal hjelpe brukerne inn i arbeidsmarkedet, understreker hvor krevende den oppgaven de har fått tildelt, er. De skal hjelpe noen av de innbyggerne som har størst utfordringer med å hevde seg i arbeidsmarkedet, med å komme inn i det. Samtidig blir arbeidsmarkedet stadig mer krevende for denne gruppen.

Det er disse nye kravene til kompetanse som gjør at man i den internasjonale faglitteraturen snakker om aktivisering som en profesjon uten profesjonelle (van Berkel mfl. 2010). Vårt materiale kan tyde på at dette er en beskrivelse som passer også på norske forhold. Hvordan man forholder seg til arbeidsmarkedet og mulighetene der, varierer betydelig mellom de ulike Nav-kontorene i studien. Det ser ikke ut til at det er noen felles ramme for hvordan arbeidslivet skal forstås,

eller hvilke sider ved det lokale arbeidsmarkedet som er relevante for jobben brukerne gjør i aktiviseringen. Vi fant heller ikke mange refleksjoner om kompetansebygging som en del av det langsiktige kvalifiseringsforløpet for den enkelte.

Tidsdimensjonen

Vår studie bekrefter det som en rekke tidligere studier også har pekt på: at rask avklaring og tett oppfølging er avgjørende for å hjelpe brukere videre (Strand mfl. 2015; Proba samfunnsanalyse, 2017). Dette går igjen i materialet blant både brukere og ansatte. Tilbakemeldingene er at aktivitetsplikten har hjulpet med å få struktur på arbeidet i Nav slik at aktivitetsplikten har ført Nav-kontorene nærmere dette målet enn de var tidligere.

Målet for alle brukere er å bli økonomisk selvhjulpne, om mulig ved hjelp av arbeid. Mange av brukerne trenger imidlertid mer langsiktig satsing for å få mulighet for å få en jobb, da de mangler kompetanse og struktur på livet for å komme i arbeid på kort sikt. Vi finner at Nav-kontorene mangler evnen til å lage slike langsiktige planer for og med brukere. Antallet brukere den enkelte saksbehandler har ansvaret for, gjør at de ofte prioriterer å skaffe tiltak på kort sikt. Mens brukerne er i tiltak, blir de fulgt mindre opp, og med opp mot 50 til 70 brukere i porteføljen er de ansatte avhengige av ikke å måtte følge opp den enkelte brukeren for mye. Dette undergraver muligheten til å jobbe langsiktig og målrettet med gode kvalifiseringstiltak for den enkelte brukeren, men for mange av brukerne er dette nødvendig for at de skal kunne kvalifisere seg til arbeidslivet. Våre funn her samsvarer i betydelig grad med Nicolaisen og Kann (2019) som skriver at de

finner at målet om bruk av mer langvarige opplæringstiltak ofte ikke iverksettes, selv når Nav-veilederne mener det kan være hensiktsmessig. En viktig årsak til dette er at Nav-veilederne prioriterer kortvarige tiltak og at målet om «arbeid først» preger veiledernes prioriteringer og arbeidsvaner.

Hva skjer med de som forsvinner fra økonomisk sosialhjelp?

En del tidligere forskning har vist at det har positive effekter på frafall i videregående skole og lønnsinntekten å sette vilkår for sosialhjelp (Hernæs mfl. 2017; Hernæs 2018). Aktivitetsplikten kan imidlertid få en del til å forsvinne ut av sosialhjelpen, men det er vanskelig å vite hvor de blir av. I vår undersøkelse har vi ikke kunnet rekruttere brukere fra denne gruppen, men intervjuene med

ansatte avdekker klare oppfatninger om hva som skjer med mange av dem. For det første er det mange som går over på andre ytelser, men som etter en tid er tilbake på sosialhjelp. Dette har vi også en rekke tilfeller av i vårt materiale med brukere. Derne er det noen som velger å få seg en jobb når de blir stilt overfor vilkåret om aktivitet, men det er også grupper som man antar livnærer seg av svart arbeid, finansieres av foreldrene eller der man ikke vet. Mer kunnskap om størrelsen på disse gruppene, hvilke valg de tar, og deres situasjon vil gi en betydelig bedre forståelse av aktivitetsplikten.

Koordinering med andre offentlige etater

Aktivitetsplikt kan forstås som et hjelpetiltak i den forstand at det pålegger kommunene å gi et egnet tilbud til unge som ikke kan livnære seg selv. Samtidig er det i mange tilfeller ikke tilstrekkelig som virkemiddel, og Nav-kontorene må samarbeide med andre offentlige etater for å skape gode løp for brukere med uhelse eller andre utfordringer. Det er dermed avgjørende å ha god koordinering mellom de ulike offentlige virksomhetene som jobber opp mot den enkelte brukeren.

Her finner vi imidlertid stor variasjon mellom Nav-kontorene. Ved noen kontorer er både brukere og ansatte tilfredse med samhandlingen, og det er vanlig at veiledere, tiltaksledere og andre følger brukere til timeavtaler hos fastlege, DPS eller andre i helsetjenestene. Andre steder er de ansatte svært frustrerte over samarbeidet med helsetjenestene, og et gjennomgangstema er da praksisen for sykemeldinger hos fastleger. Ifølge ansatte blir brukerne passive og får dårlig helseutvikling når de blir sykemeldt fra tiltak. Samtidig gir sykemelding ikke nødvendigvis en bruker rettigheter, i hvert fall ikke i kommuner som ikke bruker sanksjoner eller kun bruker dem veldig forsiktig. Samarbeid og koordinering er krevende, men den store variasjonen viser at det er mulig hvis man arbeider systematisk med temaet. Variasjonen henger imidlertid ikke sammen med kommunestørrelse. Det er lett å tenke seg at slik koordinering er lettere i mindre kommuner med færre aktører, men i vårt materiale er det ikke holdpunkter for noen slik konklusjon.

Aktivering på norsk

Som vi var inne på i kapittel 1 har Norge generelt en aktiveringsstrategi som er relativt «mild» i internasjonal sammenheng. Da tenker vi særlig på forhold som innhold og omfang i aktivitetene, unntaksbestemmelser og sanksjonering. Det er imidlertid få slike studier som har sett spesifikt på vilkår om aktivitet for

sosialhjelp, og de fleste komparative studier ser på regelverk, ikke på praktisering. Våre funn tilsier imidlertid at beskrivelsen av Norge som et «mildt» land når det kommer til aktivering, passer også for sosialhjelp.

Bildet må imidlertid nyanseres da vi finner store forskjeller mellom ulike kommuner. I noen kommuner er det som standard strenge krav til oppmøte, fysisk arbeid og automatiske trekk i stønad for deler av brukergruppen, mens andre kommuner ikke sanksjonerer og har oppmøte et par timer om dagen tre dager i uka som sin standard på kommunalt tiltak. Dette spennet viser at selv om Norge i utgangspunktet har et mildt regelverk, kan vi nesten snakke om ulike regimer på grunn av den ulike måten kommunene praktiserer vilkår om aktivitet.

Ved etableringen av Nav var det et viktig poeng at sosialhjelpen forble en kommunal ytelse. De som arbeider med sosialhjelp, er i hovedsak kommunalt ansatte, og det er egen klageordning for sosialhjelp som er adskilt fra klageordningen for de statlige ytelsene. Likevel har den kommunale styringen vært under press. Det finnes ikke noe nasjonalt bestemt nivå på ytelsen, men det finnes rådgivende føringer. Aktivitetsplikten representerer derfor formelt sett en betydelig innsnevring av kommunenes handlingsrom når de organiserer arbeidet med denne kommunale ytelsen. Samtidig har kommunen et betydelig handlingsrom for hvordan den implementerer aktivitetsplikten. Som vi ser i vårt materiale, bruker kommunene i veldig stor grad dette handlingsrommet, da aktivitetsplikten innebærer svært forskjellige ting i forskjellige kommuner, både knyttet til innhold og omfang av aktivitet og bruk av sanksjoner.

Slik stor variasjon mellom kommuner er imidlertid ikke spesielt for aktivitetsplikten, men er en viktig bestanddel i de tradisjonelle norske velferdskommunene (Grønlie 2004). Samtidig er det grunn til å tro at variasjonen tross alt er mindre nå enn før lovendringen. Debatten om velferdskommuner har imidlertid primært dreid seg om innbyggernes krav til like tjenester satt opp mot kommunenes selvråderett og rom for å påvirke i lokaldemokratiet. Når det kommer til vilkår for å få økonomisk sosialhjelp og særlig den store variasjonen knyttet til sanksjonering ved brudd på vilkår, har dette en noe annen karakter. Økonomisk sosialhjelp er en lovfestet rettighet som alle innbyggere har krav på. Satsene varierer med det lokale kostnadsnivået og de politiske prioriteringene, men det er ikke åpenbart at de sanksjonene enkeltbrukere skal møte, bør variere på samme måte som innretningen på tjenester.

Litteratur

- Andersen, S.H. (2013). *How Scary is It?: Review of Literature on the Threat Effect of Active Labor Market Programs*. Odense: Rockwool Foundation Research Unit and University Press of Southern Denmark.
- Andreassen, T.A. (2018). Measures of accountability and delegated discretion in activation work: lessons from the Norwegian Labour and Welfare Service. *European Journal of Social Work*, 1–12.
- Anvik, C. H. & Eide, A.K. (2011). *De trodde jeg var en skulker, men egentlig var jeg syk. Ungdom med psykiske helseproblemer med svak tilknytning til skole- og arbeidsliv*. NF-notat nr. 1001/2011. Bodø: Nordlandsforskning.
- Arntzen, A. & Grøgaard, J. B. (2012). Idealer og realiteter i samarbeidet mellom NAV og Oppfølgingstjenesten. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 15(4).
- Barth, E. & von Simson, K. (2013). Ulike veier gjennom videregående: Hva skjer de neste ti årene? *Søkelys på arbeidslivet*. 30(4), 313–333.
- Bäckman, O. & Nilsson, A. (2016). Long-term consequences of being not in employment, education or training as a young adult. Stability and change in three Swedish birth cohorts. *European Societies*, 18(2), 136–57.
- Blackman, S. & Rogers, R. (2017). *Youth Marginality in Britain. Contemporary Studies of Austerity*. Bristol: Policy Press.
- Bourdieu, P. (1977). Cultural Reproduction and Social Reproduction. I Karabel, J. & Halsey, A.H (red.), *Power and Ideology in Education*. New York: Oxford University Press.
- Bragdø, A. & Spjelkavik, Ø. (2013). *Individuell oppfølging av unge i ferd med å havne utenfor skole og arbeid*. AFI rapport 9/2013.
- Brodtkorb, E. (2017). Individualisering av tjenester i et aktiveringsprogram – en studie av veilederfellesskapet i kvalifiseringsprogrammet. *Senter for profesjonsstudier*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Brooks, L. (2017). Routine sanctions, humiliation and human struggle: Qualitative biographies of young people's experience of life marginality. In Blackman, S. & Rogers, R. (2017). *Youth Marginality in Britain. Contemporary Studies of Austerity*. Bristol: Policy Press.
- Brown, K. (2017). *Vulnerability and Young people. Care Practices and Social Control in Policy and Practice*. Bristol: Policy Press.
- Bø, T.P. & Vigran Å. (2015). Ungdom som verken er i arbeid eller utdanning. *Samfunnsspeilet*, 29(1), 9–14.

- Crawshaw, P. (2013). Public health policy and the behavioural turn: The case of social marketing. *Critical Social Policy*, 33(4), 616–637.
- Dahl, E.S. & Lima, I.A.Å. (2016). Krav om å stå opp om morra'n: virker det? *Arbeid og velferd*.
- Dahl, E.S. & Lima, I.A.Å. (2017). Vilkår om aktivitet for sosialhjelp i 2015: Gjør kommunene det som virker? *Arbeid og velferd*.
- Dahl, E.S. & Lima, I.A.Å. (2018) Kommunenes erfaring med aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere. *Arbeid og velferd*, 19–35.
- Dingeldey, I. (2007). Between workfare and enablement – The different paths to transformation of the welfare state: A comparative analysis of activating labour market policies. *European Journal of Political Research* 46, 823–851.
- Dingeldey, I., Hvinden, B., Hyggen, C., O'Reilly, J. & Schoyen, M.A. (2015). *Understanding the Consequences of Early Job Insecurity and Labour Market Exclusion: The Interaction of Structural Conditions, Institutions, Active Agency and Capability*. NEGOTIATE working paper.
- Djuve, A.B. & Kavli, H.C. (2015). Facilitating User Involvement in Activation Programmes: When Carers and Clerks Meet Pawns and Queens. *Journal of Social Policy* 44, 235–254.
- Djuve, A.B., Kavli, H.C., & Hagelund, A. (2011). *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Oslo: Fafo.
- Dokken, T. (2015). Innvandrere og økonomisk sosialhjelp. *Arbeid og velferd*.
- Egge-Hoveid, K. & Sandnes, T. (2015). *Innvandrere og norskfødte med innvanderforeldre i et kjønns- og likestillingsperspektiv: Utdanning, arbeid og samfunnsdeltakelse*. Rapport 2015/26. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Eichhorst, W., Kaufmann, O. & Konle-Seidl, R. (2008). Bringing the Jobless into Work? An Introduction to Activation Policies. I Eichhorst, W., Kaufmann, O. & Konle-Seidl, R. (red.) *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*. Berlin: Springer Science & Business Media, 1–16.
- Eleveld, A. (2018). The Sanctions Mitigation Paradox in Welfare to Work Benefit Schemes. *Comparative Labor Law & Policy Journal* 39, 449–474.
- Eriksen, I. M., Sletten, M. A., Bakken, A. & von Soest, T. (2017). *Stress og press blant ungdom. Erfaringer, årsaker og utbredelse av psykiske helseplager*. Rapport 6/2017. Oslo: NOVA.
- Erlie, T. (2017). Sosialhjelp som internasjonalt forskningsfelt: Utfordringer og muligheter. *Tidsskrift for velferdsforskning* 20, 209–229.
- Eurofound. (2012). *NEETs – Young People Not in Employment, Education or Training: Characteristics, Costs and Policy Responses in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- Eurofound. (2017). *Long-Term Unemployed Youth: Characteristics and Policy Responses*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Friberg, J.H. & Elgvin, O. (2014). *Når aktivering blir ydmykelse. En studie av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV*. Oslo: Fafo.
- Friberg, J.H., Elgvin, O. & Djuve, A.B. (2013). *Innvandrerne som skulle klare seg selv. Når EØS-avtalens frie flyt av arbeidskraft møter velferdsstatens bakkebyråkrati*. Oslo: Fafo.
- Frøyland, K. & Basberg Neumann, C. (2012). *Ungdom i Ny sjanse. Kvalifisering av ungdom med innvandrerbakgrunn til skole og arbeid – metoder og erfaringer fra åtte prosjekter*. AFI-rapport 6/2012.
- Frøyland, K., Maximova-Mentzoni, T. & Fossetøl, 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 utviklingsarbeidet i 15 prosjektområder. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus. AFI-rapport 1/2016.
- Furlong, A. (2009). Revisiting transitional metaphors: reproducing inequality under the conditions of late modernity. *Journal of Education and Work*, 22(5), 343–353, ISSN 1363-9080.
- Gerring, J. (2008). Case Selection for Case-Study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques. I Box-Steffensmeier, J.M., Brady, H.E. & Collier, D. (red.) *The Oxford Handbook of Political Methodology* (645–684). Oxford: Oxford University Press.
- Grødem, A.S. & Terum, L.I. (2019). Kommunal inntektssikring. I Bay, A.H., Hatland, A., Hellevik, T. & Terum, L.I. (red.) *Trygd i aktiveringens tid* (251–268). Oslo: Gyldendal.
- Grøgaard, J.B. (2006). Yrkesutdannede ungdommers overgang til arbeid: jevne overganger og midlertidige avbrudd. I Grøgaard, J.B. & Støren, L.A. (red.) *Kunnskapssamfunnet tar form: utdanningsekspløsjon og arbeidsmarkedets struktur*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Grønlie, T. (2004). Fra velferdskommune til velferdsstat – hundre års velferdsvekst fra lokalisme til statsdominans. *Historisk tidsskrift*, 83, 633–649.
- Hagell, A. (2012). Introduction. I Hagell, A. (red.) *Changing Adolescence: Social Trends and Mental Health*. Bristol: Policy Press.
- Hagelund A. (2016). The activating profession: coaching and coercing in the welfare services. *International Journal of Public Sector Management* 29, 725–739.
- Hagelund, A., Øverbye, E., Hatland, A. & Terum, L.I. (2016). Sanksjoner – arbeidslinjas nattside? *Tidsskrift for velferdsforskning* 19, 24–43.
- Hardoy, I. (2003). Effekter av ungdomstiltak: Er de noe å skryte av? *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 1, 45–52.
- Hardoy, I. (2005). Impact of multiple labour market programmes on multiple outcomes. *LABOUR*, 19: 425–467. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9914.2005.00312.x>.

- Hardoy, I., Røed, K., Torp, H. & Zhang, T. (2006). *Ungdomsgarantien for 20–24-åringer: Har den satt spor?* Rapport – Institutt for samfunnsforskning. 2006:004.
- Harrison, M. & Sanders, T. (red.) (2016). *Social Policies and Social Control: New Perspectives on the 'not-so-big Society'*. Bristol: Policy Press.
- Harslof, I. & Ulmestig, R. (2013). Introduction: Changing Social Risks and Social Policy Responses in the Nordic Welfare States. I Harslof, I. & Ulmestig, R. (red.) *Changing Social Risks and Social Policy Responses in the Nordic Welfare States* (1–24). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Hasenfeld, Y. (2010). Organizational Responses to Social Policy: The Case of Welfare Reform. *Administration in Social Work* 34, 148–167.
- Hernæs, Ø.M. (2018). Hvordan påvirker økt bruk av vilkår for sosialhjelp sysselsetting og lønnsfordeling? *Søkelys på arbeidslivet* 35, 4–22.
- Hernæs, Ø., Markussen, S. & Røed, K. (2017). Can welfare conditionality combat high school dropout? *Labour Economics* 48, 144–156.
- Immervoll, H. & Scarpetta, S. (2012). Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches. *IZA Journal of Labor Policy* 1(9).
- Innst. 111 L (2016–2017). *Innstilling til Stortinget fra arbeids- og sosialkomiteen*. Prop. 13 L.
- Jessen, J.T. & Tufte, P.A. (2014). Discretionary Decision-Making in a Changing Context of Activation Policies and Welfare Reforms. *Journal of Social Policy* 43, 269–288.
- Jessop, B. (1995). Towards a Schumpeterian Workfare Regime in Britain? Reflections on Regulation, Governance, and Welfare State. *Environment and Planning A: Economy and Space* 27, 1613–1626.
- Kane, A.A., Köhler-Olsen, J. & Reedtz, C. (2017). Aktivisering av unge sosialhjelpsmottakere – forutsetninger for å sikre overgangen til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning* 20, 117–133.
- Lamb, S., Markussen, E., Teese, R., Sandberg, N., & Polesel, J. (red.). (2011). *School Dropout and Completion: International Comparative Studies in Theory and Policy*, Springer: Dordrecht.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Sage Foundation.
- Madsen, O. J. (2018). *Generasjon prestasjon. Hva er det som feiler oss?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Marchal, S. & Van Mechelen, N. (2013). Activation strategies within European minimum income schemes. *GINI Discussion Paper 87*. Antwerpen: AIAS.
- Markussen, E. (2014). *Utdanning lønner seg. Om kompetanse fra videregående og overgang til utdanning og arbeid ni år etter avsluttet grunnskole 2002*. Rapport 1. Oslo: NIFU.

- Markussen, E., Frøseth, M.W., Lødding, B. & Sandberg, N. (2008). *Bortvalg og kompetanse. Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002: hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner fem år etter*. Rapport 13. Oslo: NIFU STEP.
- Markussen, E., Frøseth, M.W. & Sandberg, N. (2011). Reaching for the Unreachable: Identifying Factors Predicting Early School Leaving and Non-completion in Norwegian Upper Secondary Education. *Scandinavian Journal*.
- Markussen, E. & Seland, I. (2012). *Å redusere bortvalg – bare skolenes ansvar? En undersøkelse av bortvalg ved de videregående skolene i Akershus fylkeskommune skoleåret 2010–2011*. NIFU-rapport 2012:6.
- Markussen, S. & Røed, K. (2016). Leaving poverty behind? The effects of generous income support paired with activation. *American Economic Journal: Economic Policy* 8, 180–211.
- Meld. St. 29 (2016–2017). *Perspektivmeldingen*. Oslo: Finansdepartementet.
- Meld. St. 33 (2015–2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Midtbøen, A.H. (2015). Etnisk diskriminering i arbeidsmarkedet. *Tidsskrift for samfunnsforskning*. 55(1), 3–30.
- Midtbøen, A..H. & Lidén, H. (2016). Kumulativ diskriminering. *Sosiologisk tidsskrift*. 24(1), 3–26.
- Molander, A. & Terum, L. I. (2019). Aktivering. I Bay, A.-H., Hatland, A., Hellevik, T., & Terum, L. I. (2019). *Trygd i aktiveringens tid* (s. 85–113). Gyldendal Akademisk.
- Molander, A. & Torsvik, G. (2015). Kan tvungen aktivering forsvares? I Bay, A.-H., Hagelund, A., & Hatland, A. (red.). *For mange på trygd? Velferdspolitiske spenninger* (s. 38–61). Cappelen Damm Akademisk.
- Natland, S. & Rasmussen, M. (2012). «Jeg var ganske usynlig » Sju ungdommer om sine grunner for å avbryte videregående utdanning. *Fontene forskning*, 2012:1.
- Nicolaisen, H. & Kann, I.C. (2019). Hvem får hva og hvorfor. Utdanning, opplæring og unge NAV-brukere. *Arbeid og velferd*, 3–18.
- NOU, Norges offentlige utredninger (2017: 2). *Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon Informasjonsforvaltning.
- Nybohm, J. (2011). Activation in social work with social assistance claimants in four Swedish municipalities. *European Journal of Social Work*, 14, 339–361.
- Nybohm, J. (2012). Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten. *Rapport i socialt arbete*. Stockholm: Institutionen för socialt arbete – Socialhögskolan, Stockholms universitet, 91.
- Pastore, F. (2015). *The Youth Experience Gap. Explaining National Differences in the School-to-Work Transition*. Berlin: Springer.

- Proba samfunnsanalyse (2015). Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere – Virkninger for kommunene. Oslo: Proba samfunnsanalyse.
- Proba samfunnsanalyse (2017). Sosialhjelpsutgiftene – drivkrefter og tiltak. Oslo: Proba samfunnsanalyse.
- Prop. 1 S (2016–2017). *For budsjettåret 2017*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Ramsdal, G.H., Bergvik, S. & Wynn, R. (2018). Long-term dropout from school and work and mental health in young adults in Norway: A qualitative interview-based study. *Cogent Psychology*, 5(1): 145536.
- Riksrevisjonen (2016). *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid*. Dokument 3:9 (2015–2016).
- Rodgers, J. (2013). Regulating the poor: Observations on the structural coupling of welfare, criminal justice and the voluntary sector in a big society. I Kemshall, H. (red.) *Crime and Social Policy* (59–76). Oxford: Wiley-Blackwell.
- Rogstad, J. (2016). Hvorfor skal jeg ta utdanning når jeg uansett ender med å kjøre taxi? I Reegård, K. og Rogstad, J. (red.) *De frafalne. Om frafall i videregående opplæring*. Oslo: Gyldendal Akademiske
- Rose, N. (1999). *Power of Freedom*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rumberger, R.W. (2011). High School Dropouts in The United States. I Lamb, S., Markussen, E., Teese, R., Sandberg, N., & Polesel, J. (red.) *School Dropout and Completion: International Comparative Studies in Theory and Policy*, Springer: Dordrecht.
- Sadeghi, T. & Fekjær, S.B. (2019). Frontline workers' competency in activation work. *International Journal of Social Welfare*, 28, 77–88.
- Schafft, A. & Mamelund, S.-E. (2016). *Forsøk med NAV-veiledere i videregående skole. En underveisevaluering*. AFI-rapport 2016:04.
- Schubert, K., de Villota, P. & Kuhlmann, J. (2016). Challenges to European Welfare Systems. Sveits: Springer.
- Statistisk sentralbyrå (2018a). Tabell 08858: Sosialhjelpsmottakere, etter hovedinntekstkilde og familiefase 2008–20018. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/08858/>.
- Statistisk sentralbyrå (2018b). Tabell 10497: Sosialhjelpsmottakere, etter innvandringskategori og alder 2013–2017. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/10497/>.
- Stjernø, S. & Øverbye, E. (2012). Arbeidsmotivasjon, arbeidsline og velferdsstat. I Stjernø, S. & Øverbye, E. (red.) *Arbeidslinja – arbeidsmotivasjon og velferdsstaten* (s. 15–30). Oslo: Universitetsforlaget.
- Strand, A.H., Bråthen, M. & Grønningsæter, A.B. (2015). *NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere*. Oslo: Fafo.

- Støren, L.A. (2011). Ut av videregående med ulik kompetanse – de første årene på arbeidsmarkedet. I *Utdanning 2011*. Kongsvinger, Oslo: SSB.
- Sveinsdottir, V., Eriksen, H.R., Hetland, J. & Reme, S.E. (2018). Young adults at risk of early work disability: who are they? *BMC Public Health* 18:1176.
- Sznitman, S., Reisel, L. & Romer, D. (2011). The Neglected Role of Adolescent Emotional Well-Being in National Educational Achievement: Bridging the Gap Between Education and Mental Health Policies. *Journal of Adolescent Health* 48 (2),135–142.
- Terum, L.I., Torsvik, G. & Øverbye, E. (2017). Når vilkår og aktivitetskrav brytes. Frontlinjearbeideres tilnærming til sanksjoner. *Søkelys på arbeidslivet* 34: 147–166.
- Terum, L.I., Tuft, P.A. & Jessen, J.T. (2012). Arbeidslinja og sosialarbeiderne. I Stjernø, S. & Øverbye, E. (red) *Arbeidslinja – arbeidsmotivasjon og velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Van Berkel, R., van der Aa, P. & van Gestel, N. (2010). Professionals without a profession? Redesigning case management in Dutch local welfare agencies. *European Journal of Social Work* 13, 447–463.
- Van Berkel, R.I.K. & Van Der Aa, P. (2012). Activation Work: Policy Programme Administration or Professional Service Provision? *Journal of Social Policy* 41, 493–510.
- Van der Wel, K., Dahl, E., Lødemel, I., Løyland, B., Naper, S.O. & Slagsvold, M. (2006). Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp. HiO-rapport 2006 nr 29. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Von Simson, K. (2012). Veier til jobb for ungdom uten fullført videregående opplæring: Kan vikarbyråer og arbeidsmarkedstiltak lette overgangen fra utdanning til arbeidsliv? *Søkelys på arbeidslivet*. 29(1/2), 76–96.
- Von Simson, K. (2016). Effekten av arbeidsmarkedstiltak og vikarbyråarbeid på overgang til jobb og utdanning for arbeidsledig ungdom uten fullført videregående skole. *Søkelys på arbeidslivet* 33, 247–268.
- Vogt, K. C. (2017). Vår utålmodighet med ungdom. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 58(01), 105–119.
- Wacquant, L. (2009). Crafting the Neoliberal State: Workfare, Prisonfare, and Social Insecurity. *Sociological Forum*, 25(2), 197–220.
- Widding-Havnerås, T. (2016). Unge voksne som verken er i arbeid eller utdanning: En registerbasert studie, 1993–2009. *Søkelys på arbeidslivet* 33, 360–378.
- Zacka, B. (2017). *When the state meets the street: Public service and moral agency*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Zhang, T. (2016). Virker arbeidspraksis i ordinær virksomhet etter sitt formål? *Søkelys på arbeidslivet* 33, 45–65.

Aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp

Delrapport 1

Fra 1. januar 2017 har alle kommuner vært pålagt å innføre aktivitetsplikt til alle brukere av økonomisk sosialhjelp som er under 30 år. Tidligere var det mulig å stille vilkår om aktivitet, men det var opp til den enkelte kommune om den ønsket å gjøre dette. Med den nye loven må alle kommuner ha aktivitetsplikt, men kommunene har betydelig frihet til å bestemme hvordan de organiserer dette. I denne delrapporten evaluerer vi hvordan det er blitt løst i kommunene, basert på casestudier ved seks Nav-kontorer i forskjellige deler av landet. Ved hvert kontor har vi intervjuet både ansatte og brukere.

Vi finner stort sprik i hvordan Nav-kontorene arbeider med aktivitetsplikt. Alle kontorene benytter imidlertid én eller flere av tre hovedstrategier: (1) en opptrappet satsing på å snu brukerne i døra ved å gi dem tett oppfølging og få dem inn i arbeidslivet så snart som mulig, enten i ordinært arbeid, med eller uten lønnskudd, eller i praksisplasser, (2) jobbsentraler der brukerne har pliktig oppmøte og får opplæring og oppfølging i jobbsøking med videre og (3) kommunale jobbteam der brukerne utfører praktiske oppgaver sammen med arbeidsledere

Overordnet er ansatte positive til aktivitetsplikten da de finner at det gir dem nye verktøy i arbeidet med brukerguppen, og det er stor tiltro til at det å stille vilkår om aktivitet hjelper mange på veien mot selvforsørgelse. Blant brukerne er bildet mer delt. Aktivitet sees jevnt over som et gode, men en del er frustrerte over at aktiviteten er lite konstruktiv eller bærer preg av oppbevaring.

Innholdet i aktiviteten varierer mye mellom Nav-kontorene, fra oppmøte et par timer tre dager i uka til fysisk arbeid åtte timer fire dager i uka. Likeledes er det stor variasjon i bruk av sanksjoner; to Nav-kontorer opplever at fylkesmannen gjør det umulig for dem å gjøre trekk i utbetaling, mens andre kontorer gjør dette automatisk ved manglende oppmøte. Generelt ser det ut til at aktivitetsplikten bidrar til bedre oppfølging av brukerguppen, men det er en generell og betydelig mangel at få Nav-kontorer evner å gi meningsfull og velegnet aktivitet til hele bredden av en meget sammensatt brukergruppe.