

Anerkjennelse, samarbeidsrelasjoner og institusjonelle barrierer – NAVs kvalifiseringsprogram som aktiveringspraksis

Helle Cathrine Hansen

Avhandling ph.d. sosialt arbeid og sosialpolitikk
Fakultet for samfunnsvitenskap
OsloMet – Oslo storbyuniversitetet

Vår 2018

CC-BY-SA OsloMet – storbyuniversitetet

OsloMet Avhandling 2018 nr 14

ISSN 2535-471X

ISBN 978-82-8364-093-9

OsloMet – storbyuniversitetet

Læringscenter og bibliotek,

Skriftserien

St. Olavs plass 4,

0130 Oslo,

Telefon (47) 64 84 90 00

Postadresse:

Postboks 4, St. Olavs plass

0130 Oslo

Trykket hos Byråservice

Trykket på Scandia 2000 white, 80 gram på materiesider/200 gram på coveret

Forord

Denne avhandlingen er resultat av et omfattende, langvarig, intenst, til tider strevsomt og til tider morsomt arbeid. Selv om jeg er glad for at arbeidet nå har materialisert seg i form av en avhandling mellom to permer, er det også vemodig at det er over. Det har vært en givende og spennende tid, og jeg er takknemlig for at jeg fikk mulighet til å fordype meg i aktiveringspolitikk og -praksis gjennom noen av de som befolker feltet, nemlig brukere og veiledere i NAV.

Det er mange som har bidratt i prosessen frem mot avhandlingen. Først og fremst vil jeg takke KVP-deltakerne og KVP-veilederne ved NAV-kontorene som inviterte meg inn i deres arbeid og i deres liv – uten deres åpenhet og velvilje til å dele av deres erfaringer ville denne avhandlingen ikke blitt til.

Dernest vil jeg takke mine to veiledere, Sidsel Natland som hovedveileder og Cecilie Neumann som biveileder, for uvurderlig faglig støtte og engasjement gjennom hele prosessen. Å ha gode veiledere som stiller opp hele veien betyr alt - dette hadde jeg ikke klart uten å ha med dere to på laget!

Dere er mange fra institutt for sosialfag, HiOA/OsloMet, både på bachelor-, master- og Ph.d.-programmet som har bidratt med faglig, emosjonell og praktisk støtte. En spesiell takk til Ira Malmberg-Heimonen og Sissel Seim for at dere satset på meg og dette prosjektet. Jeg vil også rette en takk til heia-gjengen på VID, som generøst har tilrettelagt for at jeg som nyansatt hos dere kunne gjøre avhandlingen ferdig.

Jeg vil også takke alle mine gode stipendiat-kollegaer. Vårt faglige, sosiale og til tider veldig emosjonelle fellesskap har betydd svært mye for meg i denne prosessen. En spesiell takk til deg, Margrete Aadnanes, min medsammensvorne i galskapen, innesperret på rom X 620, Sg.26, i innspurten vår-sommer 2017.

Og så, mine kjære venner, takk for at dere fortsatt er nettopp det! Jeg skylder dere mange middager og fester!

Sist men ikke minst vil jeg takke familien min som har heiet på meg fra sidelinja, og mine kjæreste, Per Olaf og Giulia, som tålmodig har latt meg holde på stort sett alle årets dager – hverdager som helgedager på kontoret, og juleferier, påskeferier og sommerferier på skriverommet på Nedstrand – for å komme i havn med denne avhandlingen.

Sammendrag

Denne avhandlingen er en kvalitativ, eksplorerende studie om aktiveringspolitikk og aktiveringspraksis slik den kommer til uttrykk i det norske kvalifiseringsprogrammet (KVP). Formålet med avhandlingen er å forstå aktiveringspolitikkenes kompleksitet gjennom å studere hvordan hverdagslig, lokal aktiveringspraksis er forbundet til og påvirkes av både institusjonelle rammer og relasjonelle og strukturelle forhold. Problemstillingen for avhandlingen er: Hvordan preger relasjonelle, institusjonelle og strukturelle forhold KVP som aktiveringspraksis, og hvilken betydning har de for deltakernes muligheter til å kvalifisere seg for arbeidsmarkedet?

Et sentralt utgangspunkt for avhandlingen er å studere aktivering som noe som gjøres. Studien er derfor inspirert av Herz og Johanssons (2011) tilnærming «doing social work», hvor sosialt arbeid forstås i en større kontekst, influert av både strukturelle og institusjonelle forhold, posisjonelle og interaksjonelle forhold, samt aktørenes erfaringer. Videre er studien forankret i et interaksjonistisk perspektiv og i sosialfilosofiske anerkjennelsesteorier, samt i institusjonell etnografis nedenfra-og-opp-tilnærming. Studien baserer seg på data fra observasjoner av samtaler mellom KVP-deltakere og KVP-veiledere i NAV, samt intervjuer med KVP-deltakere.

Avhandlingen er bygd opp av tre artikler. Et sentralt funn er hvordan aktiveringsprosessen handler om å styrke deltakernes *identitet* som ansettelsesbar og hvordan *anerkjennelse* ser ut til å være avgjørende for deltakernes identitetskonstruksjon i prosessen mot å se seg som ansettelsesbar. Artikkel 1 viser hvordan KVP-veilederne jobber relasjonsbasert ved å anvende ulike strategier på et kontinuum mellom personorienterte, oppgaveorienterte, byråkratiske og regelstyrte tilnærminger. Dette drøftes som en pragmatisk praksis der veilederne søker å skape hensiktsmessige samarbeidsrelasjoner med deltakerne, der de både ivaretar deltakernes individuelle behov og aktiveringspolitikkenes mål om at deltakerne skal komme i jobb. Den pragmatiske praksisen har betydning for hvordan deltakerne opplever å bli anerkjent, for hvordan de utvikler selvforståelse og identitet som ansettelsesbar, og den bør derfor anerkjennes som en sosialfaglig kompetanse.

Et viktig bidrag er at anerkjennelse ikke bare er noe som det kan tilrettelegges for i det relasjonelle samarbeidet mellom deltaker og veileder, men at også strukturelle og institusjonelle forhold innvirker på opplevelsen av å bli anerkjent. I artikkel 2 viser jeg hvordan strukturer, konkretisert gjennom kulturelle forestillinger omkring kjønn, arbeid og

forsørgelse, hadde betydning for hvordan deltakerne opplevde seg anerkjent i aktiveringsprosessen og for deres identitet som ansettelsesbar. Artikkel 3 berører særlig betydningen av den institusjonelle konteksten for KVP: Hvordan aktiveringspraksis er innleiret i regelverk, organisering, økonomi, lokale retningslinjer og praksis, og hvordan disse institusjonelle forholdene skaper paradokser som setter begrensninger for hva deltakerne kan oppnå i aktiveringsprosessen, og for veiledernes aktiveringsarbeid. Et viktig diskusjonspunkt i avhandlingen er at også veilederne befinner seg innenfor en handlingsstruktur som kan innebære barrierer for deres aktiveringsarbeid, inkludert deres mulighet til å utøve en anerkjennende praksis overfor deltakerne.

Samlet sett belyser avhandlingen hvordan både KVP-deltakernes og veiledernes aktiveringspraksis er situert i institusjonelle og strukturelle forhold som kan virke begrensende for aktiveringsarbeidet og for deltakernes muligheter til å lykkes med å komme i jobb. Studien indikerer at eventuelle manglende resultater av aktiveringsarbeid ikke bare kan tilskrives deltakernes manglende ressurser, motivasjon eller mestring, eller veiledernes manglende kompetanse. Avhandlingen peker snarere på et behov for å rette oppmerksomheten mot institusjonelle og strukturelle barrierer for aktiveringsarbeidet. Avhandlingen er også et metodologisk bidrag til videre forskning på sosialt arbeid innen aktiveringsfeltet, nærmere bestemt hvordan kontekst-sensitive og prosessuelle perspektiv kan være nyttig for en kunnskapsproduksjon som kan gripe aktiveringspraksisens kompleksitet.

Summary

This PhD-dissertation is a qualitative exploratory study of labour activation policy and practice in the Norwegian Qualification Program (QP). The dissertation aims to understand the complexity of activation policy through study of how the everyday, local activation practices that take place in QP are connected to and influenced by institutional frameworks, as well as by relational and structural conditions. The overall research question is: How do relational, institutional and structural conditions influence QP activation practice, and what significance do these conditions have for the possibility for QP-participants to qualify for the labour market?

A key focal point for the dissertation is the study of activation as practice and doing. Hence, the study is informed by Herz and Johansson's (2011) idea of "doing social work," an approach that recognises social work practice as taking place within a broader context, influenced by structural and institutional conditions, as well as by the experiences of the actors involved. The study is further informed by interactionist perspectives, theories of recognition and the bottom-up approach of institutional ethnography. The study is based on data from observations of conversations between social workers and service users involved in QP, within the Norwegian Labour and Welfare services (NAV), as well as by interviews with service users.

The dissertation is composed of three articles. A main finding is that in the activation process, strengthening of the participants' identities as employable is crucial. Further, in the process of developing identity as employable recognition is crucial. Article 1 analyses how social workers approached service users in order to create working relationships. The social workers utilised varied approaches ranging from person-oriented, task-oriented, and bureaucratic to rule-oriented. This is interpreted as a pragmatic strategy through which social workers create *purposive working relationships* with the service users. This strategy recognises both individual needs of the service users' and goals of activation policy. This pragmatic strategy seems significant for the service users regarding their experiences of being recognised, and development of their identity as employable. Therefore, it should be recognised as a competency within social work in the activation field.

An important contribution from the study is that institutional and structural conditions influence the service users' process of becoming employable. Article 2 discusses in what ways the structural conditions, represented by ideas, norms and values about work, income

and gender, were significant for the participants' experiences of recognition. Further, it elaborates on how these conditions significantly influenced the ways the participants' constructed their identities as employable: I argue that the participants' identity construction as employable may be interpreted as a *gendered* identity construction based on whether the participants' saw QP as a breadwinner project or as a self-realising project. Article 3 discusses the institutional context of QP and how activation practice is embedded in contradicting rules and regulations, municipal economy and local practices and priorities. The article argues that this institutional context may restrain service users' achievements in QP, as well as may hinder social workers' activation work.

The overall contribution of the study is that it shows how QP participants and QP social workers are situated in the institutional and structural conditions that may hinder service users' labour market inclusion. The study emphasises that failures of labour market inclusion should neither be ascribed solely to the participants' lack of resources or motivation, nor to social workers' lack of competency. Rather, as the study shows, the failures may be related to the institutional and structural conditions constituting barriers to activation work. Lastly, the study is a methodological contribution to further research within social work, suggesting that contextualising and process perspectives may be useful to grasp the complexity of activation practice.

Innhold:

1. Innledning	5
2. Aktiveringskonteksten	11
2.1 Aktiveringspolitikken i norsk kontekst.....	12
2.2 Arbeidslinjas begrunnelser	14
2.3 NAV-reformen og kvalifiseringsprogrammet (KVP)	16
3. Forskning på feltet.....	20
3.1 Effekter og resultater av aktivering	20
3.2 Aktiveringsfeltet.....	21
4. Teoretisk rammeverk.....	32
4.1 En sosialkonstruktivistisk tilnærming.....	32
4.2 Å gjøre sosialt arbeid: et kontekstualiserende flernivå-rammeverk	33
4.3 Det interaksjonistiske perspektivet: samhandling og sosial identitet.....	34
4.4 Anerkjennelsesteorier: relasjonelt identitetsarbeid og sosial status	36
4.5 Institusjonell etnografi	41
4.6 Oppsummering av teoretisk rammeverk.....	42
5. Metode og kilder	43
5.1 Eksplorerende feltstudiedesign	43
5.2 Metodisk tilnærming.....	44
5.3 Forforståelse og møte med feltet.....	45
5.4 Utvalg, rekruttering og deltakere	46
5.5 Avhandlingens kilder	49
5.6 Forskningsetiske refleksjoner	55
6. Analytisk tilnærming.....	61
6.1 En abduktiv tilgang	61
6.2 Dialog i kontekst.....	62
6.3 Narrativ praksis.....	64
6.4 Institusjonell etnografisk (IE) tilnærming.....	66
7. Funn: sammendrag av artiklene.....	69
7.1 Artikkel 1: <i>The working relationship between social worker and service user in an activation policy context</i>	69
7.2 Artikkel 2: <i>Recognition and gendered identity constructions in labour activation</i>	70
7.3 Artikkel 3: <i>Catch 22! Institutional paradoxes and service users' everyday problematics in labour activation</i>	71

8. Diskusjon og konklusjon	73
8.1 Å gjøre aktivering	73
8.2 Delstudiene: artiklene	74
8.3 Aktivering som identitetsdanningsprosess: betydningen av anerkjennelse	75
8.4 Aktivering: motivasjonsarbeid eller anerkjennende praksis?.....	79
8.5 Konklusjon og implikasjoner.....	81
8.6 Studiens generaliserbarhet og begrensninger	83
Litteraturliste:	86

Vedlegg:

Vedlegg 1: Godkjenning NSD

Vedlegg 2: Invitasjon og samtykke til observasjon

Vedlegg 3: Invitasjon og samtykke til intervju uten observasjon

Vedlegg 4: Invitasjon og samtykke til intervju etter observasjon

Vedlegg 5: Intervjuguide 1 (intervjuer 2013)

Vedlegg 6: Intervjuguide 2 (intervju 2015)

Artiklene:

Artikkel 1: Hansen, Helle Cathrine og Sidsel Natland. 2017. The working relationship between social worker and service user in an activation policy context. *Nordic Social Work Research* 7 (2): 101–114.

Artikkel 2: Hansen, Helle Cathrine. 2017. Recognition and gendered identity constructions in labour activation. *International Journal of Social Welfare*, DOI: 10.1111/ijsw.12294

Artikkel 3: Hansen, Helle Cathrine. Catch 22! Institutional paradoxes and service users' everyday problematics in labour activation. Artikkelen er i review i *Social Policy & Society*.

1. Innledning

Denne avhandlingen er en kvalitativ, eksplorerende studie om aktiveringspolitikk og aktiveringspraksis slik den kommer til uttrykk i det norske kvalifiseringsprogrammet (KVP). KVP ble lansert i 2007 som det viktigste tiltaket i Stoltenberg II-regjeringens storsatsing for å bekjempe fattigdom i Norge, og programmet ble implementert i forbindelse med arbeids- og velferdsforvaltningens store reform, NAV-reformen (Ny arbeids- og velferdsforvaltning). KVP er et fulltids aktiveringsprogram som tilbys personer med redusert arbeids- og inntektsevne, og som har vært eller som står i fare for å bli langtidsmottakere av sosialhjelp (lov om sosiale tjenester 2009). KVP iverksettes gjennom de lokale arbeids- og velferdskontorene (NAV-kontorene), hvor deltakerne tilbys tett oppfølging fra sosialarbeidere, som betegnes som veiledere. Målet med KVP er at deltakerne skal få bedret sine muligheter til å komme i jobb. I tillegg til arbeidsrettede tiltak som praksisplass og kurs, inngår mestring og motivasjon i aktiveringsarbeidet ettersom dette anses å være sentrale faktorer for at deltakerne skal lykkes med å komme i jobb (St. meld. 9 2006–2007).

Formålet med avhandlingen er å forstå aktiveringspolitikkenes kompleksitet gjennom å studere hvordan hverdagslig, lokal aktiveringspraksis er forbundet til og påvirkes av både institusjonelle rammer og relasjonelle og strukturelle forhold. Med aktiveringspolitikk menes i denne sammenheng aktivering slik den er beskrevet formelt i politiske dokumenter (Newman 2007). Med aktiveringspraksis menes aktivering slik den kommer til uttrykk lokalt på bakkenivå, altså slik den *gjøres* i møte mellom deltakere og veiledere i KVP. Studien beskriver og diskuterer hvordan aktiveringspraksisens kontekst (relasjonelt, institusjonelt og strukturelt) kan skape både føringer og barrierer for hvordan deltakerne kan ha nytte av KVP og for deres muligheter til å komme i jobb.

Studien fokuserer særlig på hvordan aktiveringspolitikk utspiller seg i spenningen mellom det individuelle og det strukturelle. Sosialt arbeid i aktiveringsfeltet praktiseres i dette spennet mellom på den ene side å skulle svare på samfunnsoppdraget om å få flest mulig i inntektsgivende arbeid og på den annen side å skulle gi helhetlig omsorg og hjelp utfra den enkeltes behov for å nå dette målet (Lorenz 2006; Kjørstad 2005). Studier viser at dette oppleves utfordrende for utøvelse av profesjonelt sosialt arbeid (Røysum 2013; Caswell 2005; Hasenfeld 1999). Ved å koble KVP-veiledernes relasjonelle arbeid i oppfølging av KVP-deltakerne til institusjonelle og strukturelle forhold, som organisering og prioritering på lokalt nivå, lover og regler på nasjonalt nivå, og normer og verdier om arbeid og kjønn på strukturelt

nivå, er denne avhandlingen et bidrag til studier av sosialt arbeids vilkår i dette feltet. Studien plasserer seg derfor i feltet mellom politikkkutforming og sosialt arbeids praksis.

Berkel, Graf og Sirovatka (2011, 1) definerer aktivering som «programmer og tjenester rettet mot å øke arbeidslediges ansettelsesbarhet (employability) og deltakelse i arbeidsmarkedet». Fugate, Kinicki og Ashforth (2004) identifiserer ansettelsesbarhet som en psykososial entitet som utgjøres av en persons 1) identitet i forhold til jobb og karriere, 2) tilpasningsevne, herunder tilbøyelighet til å lære, optimisme og åpenhet, og 3) human og sosial kapital, det vil si utdanning, arbeidserfaring, ferdigheter, mestringsevne, samt sosialt nettverk. Dette perspektivet knytter det å være ansettelsesbar til individets indre (psykologiske) ressurser og ytre (sosiale) ressurser. Dette perspektivet på ansettelsesbarhet er relevant for denne avhandlingen, fordi KVP, som er et individfokustert aktiveringsprogram, i stor grad handler om å tilføre deltakerne ressurser i form av ferdigheter og kunnskaper, samt å styrke deres motivasjon og mestringstillit (se sosialtjenesteloven 2009 og St. meld. 9 2006–2007), for derigjennom å bedre deres muligheter på arbeidsmarkedet. Et slikt individfokus innebærer at årsaken til problemet (å ha vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet) forstås som å ligge i individets mangler (manglende kvalifikasjoner, utdanning, ferdigheter, arbeidslivskunnskap og motivasjon), samt sosiale, familiære og helsemessige forhold. Denne individfokusterte forståelsen av problemet ligger som et premiss i aktiveringspolitikken, noe som viser seg gjennom at også løsningsforslaget rettes mot individet: Gjennom å tilføre nødvendige indre og ytre ressurser vil individets ansettelsesbarhet øke. *Ansettelsesbar* og *ansettelsesbarhet* er dermed sentrale begreper i min studie. Jeg bruker dem i betydningen hvordan en person ser seg selv og vurderes av andre når det gjelder hans/hennes potensial overfor arbeidsmarkedet og for å bli ansatt, basert på indre og ytre ressurser som personen besitter og/eller tilføres gjennom KVP-deltakelse.

Videre forstås aktivering i denne avhandlingen prosessuelt: Jeg tilnærmer meg aktivering som en prosess som handler om det å bli ansettelsesbar, og som har betydning for hvordan deltakerne forstår og vurderer seg selv i forhold til arbeidsmarkedet. Jeg studerer derfor aktiveringen i KVP som en *identitetsdanningsprosess* som for deltakerne handler om å bli *ansettelsesbar*. I denne prosessen er interaksjonen mellom KVP-deltaker og KVP-veileder sentral, og veiledernes arbeid i møte med deltakerne – *aktiveringsarbeidet* – og deltakernes prosess i KVP – *aktiveringsprosessen* – utgjør til sammen det som i avhandlingen defineres som *aktiveringspraksis*. På denne måten forstås og studeres aktivering i avhandlingen som noe som *gjøres*.

Avhandlingen er også et metodologisk bidrag til sosialt arbeids forskning på aktiveringsfeltet med hensyn til hvordan kontekstsensitive og prosessuelle perspektiv kan være nyttige for en kunnskapsproduksjon som kan gripe aktiveringspraksisens kompleksitet. Studien er inspirert av Herz og Johanssons (2011) tilnærming til å forstå sosialt arbeids praksis i en større kontekst, som inkluderer flere nivåer; det strukturelle og det institusjonelle, det posisjonelle og det interaksjonelle, sammen med erfaringsnivået (se kapittel 4).

I litteraturen anvendes institusjonsbegrepet både om konkrete organisasjoner, som for eksempel NAV, om generelle kategorier, som for eksempel staten, og om sosiale strukturer som former og regulerer atferd og sosialt liv (Oterholm 2015). I denne avhandlingen knyttes begrepet *institusjonelle forhold* til det som er spesifikt for hvordan organisasjonen NAV fungerer, både på direktoratnivå og på lokalkontornivå; det inkluderer derfor både regelverk, budsjetter og økonomiske disposisjoner, konkrete praksiser, arbeidsprosesser og diskurser, samt verdier og normer som regulerer veilederes og deltakers atferd og praksis (se Smith 2005). Herz og Johansson (2011, 35) skiller ikke klart mellom *institusjonelle* og *strukturelle* forhold, og de nevner for eksempel lover, regler og verdier som eksempler på begge. Også i avhandlingen behandles det institusjonelle og det strukturelle med glidende overganger. Med *strukturelle forhold* forstås likevel overordnede forhold på makronivå, og som dermed ikke er direkte knyttet til en organisasjon; for eksempel arbeidsmarkedet, politiske føringer, nasjonal lovgivning, og kulturelle normer og verdier på samfunnsnivå (se Fraser 2003). Det *posisjonelle* henspiller på maktasymmetrier med utgangspunkt i kategorier som kjønn, klasse og etnisitet (Herz og Johansson 2011), men anvendes også med utgangspunkt i kategorier som hjelper og klient (Fraser 1998), eller som i avhandlingen; veileder og deltaker. Det *interaksjonelle* aspektet henspiller på relasjonen og samhandlingen mellom hjelper og klient, eller som i dette tilfellet mellom KVP-veileder og -deltaker. *Erfaringsnivået* henspiller på KVP-deltakers erfaringer i møte med veileder, NAV-kontoret, arbeidsgivere og andre relevante aktører i KVP. Som analytisk forståelsesramme anvendes disse ulike nivåene i avhandlingen med glidende overganger, og de forstås som å være infiltrert i hverandre, for eksempel kan kjønn og etnisitet forstått som posisjonelle forhold være nært knyttet til det strukturelle (for eksempel verdier og normer), og ha betydning både for deltakernes erfaringer i KVP og for interaksjonen med veiledere.

Denne tilnærmingen har bidratt til å understreke at kompleksiteten i aktiveringsfeltet må forstås gjennom kontekstspesifikke analyser der interaksjoner på bakkenivå tolkes i lys av både institusjons- og organisasjonsforhold, samt strukturelle forhold på samfunnsnivå.

Studien viser hvordan både KVP-deltakernes og veiledernes aktiveringspraksis er situert i institusjonelle og strukturelle forhold som kan virke begrensende for aktiveringsarbeidet og for deltakernes muligheter til å lykkes med å komme i jobb. Studien indikerer at eventuelle manglende resultater av aktiveringsarbeid ikke bare kan tilskrives deltakernes manglende ressurser, motivasjon eller mestring, eller veiledernes manglende kompetanse. Avhandlingen peker snarere på et behov for å rette oppmerksomheten mot institusjonelle og strukturelle barrierer for aktiveringsarbeidet.

Studien springer ut av forskningsprosjektet *Helhetlig oppfølging av brukere i kvalifiseringsprogrammet*, som ble utført av forskere ved HiOA, inklusiv undertegnede, i forbindelse med Arbeids- og velferdsdirektoratets fagutviklingsprogram Helhetlig Prinsippstyrt Metodisk Tilnærming (HPMT) (se Malmberg-Heimonen, Natland, Tøge, Hansen og Innvær 2014). Opplæringen i HPMT var rettet mot NAV-veiledere som jobbet med KVP. Opplæringen besto av et ni-dagers kurs, fordelt på fire kurssamlinger. I tillegg mottok veilederne jevnlig veiledning i praktisk bruk av HPMT i kontorene, og de deltok i oppfølgingssamlinger gjennom det påfølgende året. Forskningsprosjektet ble gjennomført som en effektstudie, det vil si en randomisert kontrollert studie (RCT), sammen med prosessevaluering av opplæringen. Oppdraget fra direktoratet var å undersøke HPMTs effekt på veiledernes faglige kompetanse, samt effekt på KVPs målsetting om at brukerne skulle komme i jobb. Prosessevalueringen undersøkte hva som eventuelt virket i HPMT-opplæringen, for hvem det virket og hvordan (se Malmberg-Heimonen, Tøge, Natland, Hansen og Innvær 2014). Resultatene fra studien viste at HPMT-opplæringen hadde positiv virkning på veiledernes kompetanse (Natland og Hansen 2015), ikke minst synliggjort gjennom at deres KVP-deltakere i større grad nådde målet om jobb (Malmberg-Heimonen 2015; Malmberg-Heimonen, Tøge, Natland og Hansen 2016). Dette indikerer at veilederes metodiske tilnærminger kan ha betydning for deltakeres utbytte av KVP.

I dette Phd-prosjektet undersøker jeg imidlertid aktiveringspraksis i KVP generelt, og ikke HPMTs betydning for veiledernes aktiveringsarbeid. Det at flere av veilederne i min studie har deltatt i HPMT-opplæringen, kan ha betydning for hvordan de har arbeidet med aktivering og oppfølging av deltakerne, men det HPMT-spesifikke og hvordan dette skiller seg fra KVP-arbeid generelt, er ikke gjenstand for undersøkelse i denne avhandlingen. Hvorvidt deltakerne faktisk oppnår å komme i jobb som følge av å delta i KVP, kan Phd-prosjektet heller ikke si noe om. Min avhandling er imidlertid et kvalitativt bidrag til kunnskap om hvordan relasjonelle, institusjonelle og strukturelle forhold i KVP influerer på deltakernes

aktiveringsprosess og veiledernes aktiveringsarbeid. På denne måten bidrar studien med kunnskap om hvordan KVP kan virke tilretteleggende eller begrensende når det gjelder målsettingen om å bedre deltakernes muligheter for arbeidsmarkedsdeltakelse.

Utgangspunktet for Phd-prosjektet var å studere KVP fra et brukerperspektiv. I tråd med det som i terminologien fra institusjonell etnografi (IE) kalles for standpunkt (Smith 2005, 9–10), ville det innebære å studere KVP-praksis som kollektiv erfaring sett fra deltakernes ståsted, eller posisjon. Etter å ha vært forsker i HPMT-prosjektet hvor fokuset var på veilederne og deres læring og bruk av HPMT, ble det imidlertid en utfordring å skulle vende blikket til et ensidig deltakerståsted. Etter å ha fulgt veilederne tett i deres HPMT-opplæring hadde jeg utviklet en interesse for deres erfaringer og praksis, noe som la grunnlag for nye forskningsspørsmål for å utdype vesentlige aspekter ved den kontekst de utøver sitt oppfølgingsarbeid i. Jeg endret dermed perspektivet i studien til å studere aktiveringspraksis i KVP som et samkonstruert og kollektivt fenomen – en aktiveringspraksis som utgjøres av veiledernes aktiveringsarbeid og deltakernes aktiveringsprosess.

Studiens overordnede problemstilling er:

Hvordan preger relasjonelle, institusjonelle og strukturelle forhold kvalifiseringsprogrammet som aktiveringspraksis, og hvilken betydning har de for deltakernes muligheter til å kvalifisere seg for arbeidsmarkedet?

Problemstillingen er operasjonalisert til tre forskningsspørsmål som avhandlingens tre artikler undersøker nærmere:

Hvordan blir deltakernes behov og KVPs målsetting om å få deltakerne i jobb ivaretatt i møte mellom veiledere og deltakere?

Hvilken betydning har anerkjennelse og kjønn i deltakernes identitetsdanning som ansettelsesbare?

Hvordan influerer institusjonelle og strukturelle forhold i KVP på deltakernes muligheter til å kvalifisere seg for arbeidsmarkedet og på veiledernes muligheter til å bistå deltakerne i deres aktiveringsprosess?

Avhandlingen er artikkel-basert og består av en kappe og tre artikler:

Artikkel 1: Hansen, Helle Cathrine, og Sidsel Natland. 2017. The working relationship between social worker and service user in an activation policy context, publisert i *Nordic Journal of Social Work* 7 (2): 101–114.

Artikkel 2: Hansen, Helle Cathrine. 2017. Recognition and gendered identity constructions in labour activation, publisert i *International Journal of Social Welfare*.

Artikkel 3: Hansen, Helle Cathrine. Catch 22! Institutional paradoxes and service users' everyday problematics in labour activation. Artikkelen er til review i *Social Policy & Society*.

2. Aktiveringskonteksten

Siden 1990-tallet har *aktivering* vært et nøkkelbegrep i europeisk sosial- og velferdspolitik. Bekymring for økte utbetalinger over velferdsbudsjettene til et stadig økende antall stønadsmottakere, førte til forsøk på å utvikle tiltak for å få folk i jobb. Aktiveringspolitikken er del av den aktive arbeidsmarkedspolitikken (ALMP), hvis formål er å skape og å opprettholde flest mulig arbeidsplasser og samtidig sørge for at flest mulig deltar i arbeidsmarkedet. Dette gjøres gjennom ulike strategier på både makro- og mikronivå, for eksempel gjennom utvikling av arbeidsplasser i regionene og utvikling av kompetansehevende individrettede tiltak for å styrke enkeltindividers muligheter til å komme inn på arbeidsmarkedet (Halvorsen og Jensen 2004). Individrettede tiltak tilbys gjerne gjennom aktiveringsprogrammer. Målet med aktiveringsprogrammer og aktiveringstiltak er at personer som står utenfor arbeidsmarkedet skal komme i inntektsgivende arbeid, slik at de blir selvforsørgende og uavhengige av velferdsytelser. Arbeidsmarkedsdeltakelse anses også å være betydningsfullt for sosial inklusjon, samfunnsdeltakelse og livskvalitet (Halvorsen 1998; St. meld. 9 2006–2007; Heen 2008; Heiret og Stokkedal Bokn 2008; Hernes 2010a). Samtidig vektlegger aktiveringspolitikken borgernes *plikt* til å delta i arbeid eller aktivering (Stjernø og Øverbye 2012, 19).

Aktivering kan forstås på ulike måter; i snever eller bred forstand, noe som også kan innebære ulike tilnærminger til brukerne (Johansson og Møller 2009, 19). I europeisk sammenheng regnes «work-first» eller Labour Market Attachment (LMA) som aktivering i snever forstand (Nybom 2011). Tilnærmingen tar sikte på raskest mulig overgang til jobb, det vil si en hvilken som helst jobb, og brukerne tilbys derfor som oftest kun arbeidssøking eller praksisplass som aktiveringstiltak. Denne formen for aktivering innebærer ofte en mer tvingende tilnærming overfor brukerne, som kan oppleve et press fra velferdstjenestene om å komme i arbeid (Johansson og Møller 2009, 19). Aktivering i bredere forstand omtales som Human Resource Development (HRD) (Lødemel og Trickey 2001) eller Human Capital Development (Dahl 2003). Formålet med denne formen for aktivering er å tilføre brukerne kompetanse og ressurser som er i tråd med arbeidsmarkedets behov og dermed øke brukernes muligheter for å komme i jobb. Med denne formen for aktivering følger gjerne en mer holistisk tilnærming til brukerne; det vil si at man er opptatt av deres forutsetninger (både ressurser og begrensninger) for å komme i jobb. Tilnærmingen benyttes særlig overfor målgrupper som har redusert arbeidsevne, og den har som målsetting å sikre langsiktig og solid tilknytning til arbeidsmarkedet. Brukerne tilbys gjerne utdanning eller annen kvalifisering gjennom

opplæring, trening og kurs (Nybom 2011). Tiltakene er ofte skreddersydde, det vil si tilpasset brukernes individuelle behov og forutsetninger, og brukerne deltar i tiltak over lengre tid.

HRD og «work-first»/Labour Market Attachment (LMA) kontrasteres ofte ved å omtales som henholdsvis insentiv- og disinsentiv-siden av aktivering, eller «gulrot og pisk» (Lødemel og Trickey 2001). Det vil si at i tillegg til å tilby brukere skreddersydde tiltak og oppfølging (som i HRD), kan aktivering også ha en annen side; nemlig tvang og sanksjoner. Lødemel og Moreira (2014) skiller imidlertid mellom *aktivering* og *workfare*. Workfare innebærer krav om at stønadsmottakere må arbeide eller være i bestemte aktiviteter for å motta sosialstønad (Lødemel og Moreira 2014, 9). Arbeidet som stønadsmottakerne utfører som gjenytelse, består ofte av forefallende oppgaver i kommunal eller offentlig regi, f.eks. søppelplukking eller gate-feiing (Johansson og Møller 2009, 19). Denne formen for aktivitet kan forstås som arbeid, men gir også assosiasjoner til tvang og straff, som i de engelske «workhouses» fra begynnelsen av 1900-tallet (Lødemel og Trickey 2001). I amerikansk kontekst er tvangsaspektet særlig tydelig, og der brukes begrepet «workfare» heller enn aktivering (Lødemel og Moreira 2014).

Til tross for forsøk på å tegne opp aktivering som enten HRD eller work-first, viser forskning at aktivering i praksis innebærer store variasjoner når det gjelder innhold, organisering, styring og målgrupper (Caswell, Kupka, Larsen og Berkel 2017). Noen programmer og tiltak kan bestå av selvstendig jobbsøking, mens andre kan innebære tett og omfattende oppfølging og/eller opplæring og utdanning. Spesifikke tiltak kan være rettet mot grupper som har store utfordringer eller barrierer vis-à-vis arbeidsmarkedet, for eksempel rus, helse, lav kompetanse (Lødemel og Johannessen 2005; Schafft og Spjelkavik 2006; 2013; Rønsen og Skardhamar 2009). I tillegg foregår aktivering innenfor ulike nasjonale og regionale kontekster som gjør sammenlikning av aktiveringspolitikk og dens resultater vanskelig (Clasen, Clegg og Goerne 2016). Aktivering foregår altså innenfor svært ulike kontekster, kan ha ulik utforming, være ulikt organisert og være rettet mot svært ulike målgrupper (se for eksempel Eichhorst, Kaufmann og Konle-Seidl 2008; Rønsen og Skardhamar 2009; Clasen, Clegg og Goerne 2016). For å forstå hva aktiveringspolitikk innebærer for brukere og veiledere i praksis, vil denne avhandlingen derfor studere aktivering *kontekstuell*.

2.1 Aktiveringspolitikken i norsk kontekst

Dagens aktiveringspolitikk har røtter tilbake til 1850-tallets fattiglovgivning (Lødemel 2001a, 298). Årsakene til fattigdom og arbeidsledighet har historisk vekslet mellom å bli sett på 1)

som et moralsk problem, det vil si at den fattige var lat eller manglet vilje til å jobbe, 2) som et ressursproblem, det vil si at individet manglet de nødvendige ressurser (utdanning, ferdigheter, arbeidsevne) til å utføre arbeid, eller 3) som et strukturelt problem relatert til tilbud og etterspørsel på arbeidsmarkedet (Midrè 1995, 13). Løsningen på problemet har blitt skissert tilsvarende; 1) som testing av arbeidsevnen og arbeidsviljen gjennom opphold i fattighus eller arbeidshus, eller som i moderne tid gjennom aktivering, for henholdsvis å teste behovet for hjelp og/eller tukte den enkeltes moral; 2) gjennom å tilføre de trengende de nødvendige ferdigheter slik at de kvalifiserte seg for arbeidsmarkedet; og/eller 3) gjennom å sette inn tiltak for å skape arbeidsplasser for de som sto utenfor arbeidsmarkedet (blant annet arbeidsinstitusjoner). På denne måten ble det skilt mellom verdig og uverdigg trengende, samtidig som arbeid ble brukt både som diagnostisering og som behandling (Midré 1995).

Sammen med det sosialdemokratiske velferdsstatsprinsippet om å sikre folk inntekt uavhengig av deres tilknytning til arbeidsmarkedet, har den norske velferdsstaten i etterkrigstiden lagt stor vekt på høy arbeidsmarkedsdeltakelse nettopp for å kunne opprettholde et universelt, generøst og fungerende velferdssystem (Esping-Andersen 1990; Halvorsen og Stjernø 2008). På 1990-tallet ble det imidlertid uttrykt bekymring for økende statlige utgifter til et økende antall langtidsledige, sosialklienter og andre stønadsmottakere. Å få folk i arbeid ble dermed uttrykt som et prioritert mål i ulike policy-dokumenter: Med Attføringsmeldingen (St. meld. 39 1991-92) og Velferdsmeldingen (St. meld. 35 1994-1995), ble *arbeidslinja* befestet som begrep i norsk velferds- og sosialpolitikk. Arbeidslinja ble fulgt opp i Stortingsmelding nr. 9 (St. meld. 9 2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*. I denne meldingen ble imidlertid arbeidslinjebegrepet erstattet med *aktivering*.

I norsk kontekst ble arbeidslinja og aktivering iverksatt fra og med 1990-tallet gjennom den aktive arbeidsmarkedspolitikken (ALMP), som favnet både etterspørsels- og tilbudssiden av arbeidsmarkedet (Halvorsen og Jensen 2004). Det ble utformet en rekke strukturelle tiltak på nasjonalt og regionalt nivå, og de skulle sikre full sysselsetting gjennom å opprettholde eksisterende arbeidsplasser og tilrettelegge for nye. Samtidig ble det utformet en rekke tiltak som skulle virke på individnivå ved at den enkelte skulle bli bedre kvalifisert til å delta i arbeidsmarkedet, for eksempel gjennom opplæring og trening. Eksempler på slike tiltak og programmer er Tiltaksforsøket (Lødemel og Johansen 2005; Schafft, Frøyland og Spjelkavik 2005; Schafft og Spjelkavik 2006), Tett individuell oppfølging (TIO) (Rambøll Management 2008) og Ny sjanse (Hansen og Ohls 2011; Ohls, Rugkåsa, Malmberg-Heimonen og Hansen

2009), i tillegg til KVP som ble foreslått i forbindelse med NAV-reformen og i St. meld. 9 (2006–2007).

Sammenliknet med tidligere års fokus på inntektssikring innebar 1990-tallets arbeidslinje og 2000-tallets aktiveringspolitikk en endring for flere grupper av stønadsmottakere, særlig for sosialhjelpsmottakere, ved at det ble mulig å stille krav til stønadsmottakerne om å være aktivt arbeidssøkende eller å delta i arbeidsrettede aktiveringstiltak for å motta sosialhjelp (Lødemel 2001b). Flere studier peker på at aktiveringskravet innebar endringer i forholdet mellom staten og borgerne knyttet til deres sivile rettigheter, medborgerskap og sosial eksklusjon/inkludering (Kildal og Nilssen 2011; Lødemel og Trickey 2001). I Attføringsmeldingen (St. meld. 39 1991–1992) var statens rolle sentral, både som velferdsgarantist, som forvalter av befolkningens rettigheter og som pådriver for at folk skulle forsørge seg selv gjennom inntektsgivende arbeid (Hernes 2010b, 44). I denne meldingen tok staten et stort ansvar for at befolkningen skulle delta i arbeidsmarkedet, mens Velferdsmeldingen (St. meld. 35 1994–1995) i større grad skjøv både ansvaret og pliktene for å være selvforsørget over på individet (Hernes 2010b, 44). Denne endringen i ansvarsforhold innebar en endring i relasjonen mellom individ og stat: Det sosialdemokratiske velferdsstatsprinsippet om *resiprositet* mellom stat og individ ble skiftet ut med kontraktsprinsippet i den såkalte *velferdskontrakten* (Midrè 1995; Kildal og Nilssen 2011; Gjersøe, Engebretsen og Heggen 2012), hvor staten ble den førende part.

2.2 Arbeidslinjas begrunnelser

Studier peker på at arbeidslinja og aktivering har blitt både praktisk og moralsk begrunnet. Praktiske begrunnelser går ut på at arbeid er til beste for den enkelte, ved at arbeid gir inntekt, velferd, meningsfull aktivitet, sosial inkludering og selvrealisering (Halvorsen 1998; Rugkåsa 2010; Hernes 2010b; Heen 2008; Heiret og Stokkedal Bokn 2008). Det ble også argumentert med at aktivering gjennom tiltak som var rettet mot å oppnå inntektsgivende arbeid, ville forebygge og forhindre sosial eksklusjon og avhengighet av velferdssystemet (Lødemel og Trickey 2001, 3; Dahl og Lorentzen 2005). Det samfunnsøkonomiske bærekraftargumentet dreide seg om at arbeid er det beste for samfunnet som helhet, ved at flest mulig hender i arbeid bidrar til verdiskapningen og velferd for alle (Hernes 2010ab). Den moralske begrunnelsen for arbeidslinja var tuftet på resiprositetsprinsippet, det vil si en forventning om at man må yte gjengjeld for å motta, samt i den protestantiske arbeidsmoralen med slagordet «lediggang er roten til alt ondt» (Hernes 2010a). Borgerne har dermed en moralsk plikt til å delta i arbeid, både for å tjene fellesskapet og for å hindre moralsk forfall.

Fossestøl (2007) argumenterer for at arbeidslinja, i lys av NAV-reformen, kan forstås enten som en effektivitetsorientert politikk som vektlegger arbeidsretting og samfunnsøkonomiske begrunnelser, eller som en rettferdighetsorientert politikk som har en mer helhetlig individ- og behovsrettet tilnærming (Fossestøl 2007, 33–34). Rettferdighetsorienteringen er mer i tråd med sosialt arbeids praksis og verdier, samtidig som den er begrunnet i at inkludering i arbeidslivet antas å være gunstig for individet. Wahl (2009) argumenterer imidlertid for at arbeidslinja er uttrykk for en disiplinerende og undertrykkende velferdspolitik. Han mener at med arbeidslinja forklares arbeidsledighet og arbeidsudyktighet som individuelle problemer med årsak i sykdom og manglende motivasjon i stedet for å erkjenne dette som strukturelle problemer (Wahl 2009). Min forståelse av arbeidslinja er at den søker løsningen på problemet i *endringsarbeid* rettet mot å øke individenes mestringsevne og motivasjon. Endringsarbeidet kommer konkret til uttrykk gjennom eksempelvis deltakelse i tiltak og programmer (se St. meld. 9 2006–2007). Strukturelle forhold som kan skape barrierer for enkeltindivider, tematiseres derimot i liten grad i en slik individ- og endringsfokusert aktiveringspolitikk.

I stortingsmeldingen *Arbeid, velferd og inkludering* (St. meld. 9 2006–2007) var målet fortsatt å få flest mulig i inntektsgivende arbeid, idet den vektla en helhetlig vurdering av den enkeltes situasjon og muligheter, individuell tilrettelegging og utvikling av den enkeltes ressurser og kvaliteter for å komme i arbeid. Men også oppnåelse av økt *livskvalitet* ble vektlagt.

Aktivering ble oppfattet som et mål i seg selv for å oppnå økt livskvalitet i tilfeller hvor inntektsgivende arbeid ikke var realistisk å oppnå. Siden Stortingsmelding nr. 9 og implementeringen av KVP i NAV-kontorene fra 2007 har det imidlertid skjedd en innskjerping mot å fokusere på arbeidsrettede tiltak, jamfør rundskriv nr. 35 til sosialtjenesteloven (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012).

Denne korte gjennomgangen av aktiveringspolitikk i norsk kontekst indikerer at begrunnelser for aktivering i liten grad har endret seg siden 1850-tallets fattiglover. Løsningene på arbeidsledighet er fortsatt hovedsakelig rettet mot individet; gjennom å øke den enkeltes motivasjon og kompetanse, for dermed å tilpasses politiske idealer og arbeidsmarkedets krav. Arbeidsargumentet brukes fortsatt som middel og som mål (Midré 1995): Dagens aktiveringstiltak og -programmer kan forstås som et middel til å skille de som har behov (verdigg trengende) fra de som ikke har behov (uverdigg trengende) gjennom at det skal lønne seg å jobbe. Samtidig kan aktivering fungere som et mål, ikke bare som forsørgelsesprosjekt, men også som selvrealiseringsprosjekt (Halvorsen 2012). Dette understrekes i St. meld. 9 (2006–2007): «Arbeid er nødvendig for materiell velferd, og arbeidsdeltaking er viktig for

sosial inkludering. Arbeid er også viktig kilde til selvrealisering, selvrespekt og sosial status.» (St. meld. 9 2006–2007, pkt. 10.4.1). Aktiveringspolitikken synes dermed fortsatt å befinne seg i spennet mellom hjelp, omsorg og behandling på den ene siden og plikt, forventning og krav om at borgerne skal delta i arbeidslivet på den andre siden (Midrè 1995; Kildal 2006; Nilssen og Kildal 2009).

Studier av praksis ved NAV-kontor tyder på at denne tvetydigheten mellom hjelp og tvang fortsatt gjør seg gjeldende i aktivering (Terum og Jessen 2015; Hagelund 2016; Brodtkorb 2017). Denne avhandlingens ambisjon er å utforske ytterligere aktiveringspraksis med et kontekstualiserende rammeverk, nettopp for om mulig å overskride en dikotomisert forståelse av aktivering. Slik bidrar denne avhandlingen med kunnskap om og forståelse av aktivering som et komplekst og flerdimensjonalt fenomen (se Hertz og Johannson 2011).

2.3 NAV-reformen og kvalifiseringsprogrammet (KVP)

Hensikten med NAV-reformen, som ble implementert i norske kommuner fra 2006, var å effektivisere velferdssystemet og å forenkle og forbedre tjenestene for brukerne, ved å slå sammen arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og sosialkontoret til en én-dørs tjeneste (Andreassen og Fossetøl 2011; St. prp. 46 2004–2005). På denne måten skulle man samordne tjenestene slik at brukerne fikk et helhetlig og tilpasset tilbud. Dette skulle samtidig sikre at flere brukere kom i jobb (Andreassen og Fossetøl 2011, 14–15). Sammenslåingen var spesielt rettet mot å koordinere hjelpen til brukere som var «gjengangere» i sosialtjenesten; de som pendlet mellom sosialstønad og andre ytelser og hadde sammensatte hjelpebehov (bolig, familie, arbeid osv.) (St. prp. 46 2004–2005). Samtidig med ønsket om å effektivisere velferdstjenestene og å få flere i arbeid, hadde regjeringen et særskilt mål om å bekjempe fattigdom og sosial eksklusjon (St. meld. 9 2006–2007). Denne ambisjonen skulle befestes gjennom ekstra innsats overfor langtids sosialklienter eller de som sto i fare for å bli sosialklienter (St. prp. 1 2006-2007): Et særskilt kvalifiseringsprogram (KVP) ble vedtatt i 2006 med formål om å kvalifisere personer med redusert arbeidsevne til arbeidsmarkedet og å bedre deres livskvalitet (Ot. prp. 70 2006–2007). KVP ble implementert i alle kommuner fra 2007, sammen med utrulling av de lokale NAV-kontorene.

KVP er et fulltids aktiveringsprogram som tilbys personer med redusert arbeids- og inntektsevne og som har vært eller som står i fare for å bli langtidsmottakere av sosialhjelp. Målgruppen for KVP er personer som har begrenset arbeidsevne på grunn av helsemessige og

sosiale problemer, manglende ferdigheter og lav utdanning og derfor trenger ekstra bistand og oppfølging fra NAV for å komme i jobb.

Programmet er frivillig og hjemlet som en rettighet for målgruppen i sosialtjenesteloven (2009). Selv om KVP er et frivillig tilbud, forplikter deltakerne seg til å ha et fulltidsprogram tilsvarende 37,5 timer pr uke, som blant annet må inneholde arbeidsrettede tiltak. Det knytter seg også flere krav til deltakerne; om blant annet å være i yrkesaktiv alder (18–67 år), ha vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ikke motta andre inntektssikrende ytelser fra folketrygden. Vedtak om KVP avhenger også av at NAV vurderer tett og forpliktende oppfølging over tid som nødvendig og hensiktsmessig for å komme i arbeid (Ot. prp. 70 2006–2007). Vedtak om KVP gis for ett år av gangen, og man kan få forlenget inntil to år og i særskilte tilfeller to og et halvt år til sammen. Man kan ikke få innvilget KVP flere ganger, og det betyr at man ikke kan gjenoppta KVP etter avbrudd, for eksempel på grunn av en midlertidig korttidskontrakt i arbeidsmarkedet. Som deltaker i KVP mottar man en månedlig ytelse på ca. 13 000 kroner (p.t.), som er skattbar og gir pensjonsopptjening i folketrygden. Deltakere som er under 25 år, får redusert ytelsen med 1/3.

Målet med KVP er at deltakerne skal komme i arbeid (St. meld. 9 2006–2007), men deltakerne er en svært heterogen gruppe, og mange i målgruppen har store og komplekse livsutfordringer og ikke minst utfordringer med hensyn til arbeidsmarkedsinkludering (Wel, Dahl, Lødemel, Løyland, Naper og Slagsvold 2006; Naper 2010). For noen personer vil derfor målet med KVP være å få avklart eventuelle rettigheter til trygd samt å få bedret sin livskvalitet (St. meld. 9 2006–2007, 225).

KVP er designet med en HRD-tilnærming som innebærer at deltakerne tilbys tiltak som tar sikte på å kvalifisere dem til arbeidsmarkedet gjennom opplæring, praksis og ferdighets- og kunnskapsstyrking. Brukermedvirkning og samarbeidsperspektivet er også fremhevet i KVP. Det er et prinsipp at tiltakene skal være individuelt tilpasset den enkeltes ønsker, behov og forutsetninger. Den enkelte deltakers program kan ha et variert og sammensatt innhold; for eksempel opplæringskurs, arbeidstrening i skjermet virksomhet eller opplæring i ordinær virksomhet, samt motivasjons- og mestringstrening (Ot. prp. 70 2006–2007). Programmet kan også inneholde tid til medisinsk behandling og egenaktivitet, for eksempel fysisk trening eller annen hobbyvirksomhet (St. prp. 1 2006–2007; St. prp. 1 2008–2009). Hva slags type tiltak som anses hensiktsmessig for at den enkelte deltaker skal komme i jobb, avklares i samarbeid mellom deltaker og veileder, og utarbeidingen av den enkelte deltakers program gjøres i samarbeid mellom deltaker og veileder.

I tillegg til å være arbeidsrettet, har KVP en sosialfaglig profil – en helhetlig og personorientert tilnærming til deltakerne (Ot.prp. 103 2008–2009, pkt. 6.6.2). For deltakerne i KVP betyr det at det gjøres en helhetlig vurdering av deres livssituasjon og forutsetning for å komme i jobb. Harder og Appel Nissen (2011) poengterer at det å anvende et helhetssyn i sosialt arbeid, innebærer å inkludere flere nivåer i arbeidet med brukerne; fra det samfunnsmessige (økonomisk og politisk), det organisatoriske, det institusjonelle, det familiære til det individuelle. Dette krever en særlig kompetanse (Harder og Appel Nissen 2011, 13). Aktiveringsarbeidet i KVP krever at veilederne har kompetanse på mange felt; sosialfaglig og trygdefaglig kompetanse, arbeidslivs- og arbeidsmarkedskunnskap, inkludert god oversikt over tiltak i lokalområdet. I relasjonen mellom deltaker og veileder blir det viktig å forstå hva som er betydningsfullt i valg av tilbud og av tiltak, inkludert erkjennelse av at det er nødvendig med tett oppfølging over tid. Som det fremgår i kapittel 5, representerer veilederne i KVP også en sammensatt gruppe med forskjellig utdanningsbakgrunner og kompetanser. På landsbasis har ca. halvparten av veilederne som jobber med oppfølging av KVP-deltakere i NAV, sosialfaglig utdanning (Brodtkorb 2017, 27). Andre KVP-veiledere har andre profesjonsutdanninger (for eksempel lærer og vernepleier), eller utdanning innen humanistiske og samfunnsvitenskapelige fag (sosiologi, sosialantropologi).

For å ivareta den sosialfaglige profilen med en helhetlig og tett oppfølging av deltakerne, var KVP i utgangspunktet tenkt organisert som egne team i NAV-kontorene med dedikerte KVP-veiledere, hvor hver veileder skulle ha maksimalt 18 deltakere i sin portefølje (Ot. prp. 70 2006–2007). Flere NAV-kontorer (særlig små kontorer med få KVP-deltakere,) fant imidlertid at denne måten å organisere KVP-arbeidet på, var uhensiktsmessig, på grunn av personalressurser, økonomi, lokale tiltaksmuligheter, antall KVP-deltakere med mer. Dette har resultert i lokale tilpasninger og store variasjoner med hensyn til hvordan KVP-arbeidet er organisert (Schafft og Spjelkavik 2011), samt hvor mange deltakere veilederne følger opp. I ett av de kontorene som er med i min studie, hadde en veileder ansvar for oppfølging av 40 deltakere.

Siden KVP ble implementert i 2007, har antall deltakere per år ligget på ca. 8000–9000 personer – i 2016 deltok 8860 personer (Statistisk sentralbyrå 2017a). Tidligere rapportering viser at 25–30 prosent har kommet i jobb (Lima og Naper 2013), noe som tilsvarer resultatene fra andre aktiveringstiltak (Dahl og Lorentzen 2005). Det er imidlertid usikkert hvor stor andel som har fått en langvarig tilknytning til arbeidsmarkedet etter å ha deltatt i KVP. Mine egne utregninger med tall fra statistikkbanken i Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at ca. 10

prosent av de som avsluttet KVP i 2016, gikk over i ordinært arbeid, ca. 3 prosent avventer svar på søknad om uføretrygd, mens ca. 2 prosent begynte i utdanning (Statistisk sentralbyrå 2017b).

3. Forskning på feltet

Forskningsfeltet for aktiveringspolitikken og dens praksis er et bredt og stort felt å dekke i internasjonal sammenheng. Som nevnt i kapittel 1, kan kontekstene for aktivering være svært ulike, både på tvers av kontinenter, land og innen samme land, både med hensyn til velferdsinstitusjoner, tjenestenes organisering og innhold, nasjonal økonomi og lokale arbeidsmarkeder. Dette gjør det vanskelig å sammenlikne både aktiveringspolitikk og -praksis og studier av dette (Clasen, Clegg og Goerne 2016). Litteraturgjennomgangen i dette kapitlet begrenser seg derfor til studier som omhandler aktivering innenfor en kontekst som ligger nær den norske, både når det gjelder økonomi, arbeidsmarked og velferdssystem. Det vil si at studier fra skandinavisk og nord-europeisk kontekst er særlig relevante. Det er uansett grunn til å være oppmerksom på at de kontekstuelle forskjellene som nord-europeisk aktiveringspolitikk og -praksis finner sted i, kan innebære at overføringsverdien til denne avhandlingens norske kontekst, er begrenset.

3.1 Effekter og resultater av aktivering

En måte å undersøke aktivering på, er gjennom å måle resultater av aktivering, for eksempel hvor mange som kommer i jobb, eller gjennom hvilken effekt aktivering har, for eksempel hvorvidt flere kommer i jobb som følge av aktivering sammenliknet med de som kommer i jobb uten å ha vært med i aktiveringstiltak. Internasjonal og nordisk forskning gir et tvetydig bilde av hva brukerne oppnår gjennom aktivering når det gjelder inntekt og arbeidsmarkedsdeltakelse (Rønsen og Skardhamar 2009; Giertz 2009). Dette kan henge sammen med at det er vanskelig å måle effekter og resultater av aktivering på grunn av aktiveringsfeltets kompleksitet og mangfoldighet (Clasen, Clegg og Goerne 2016). Giertz (2009) peker imidlertid på at aktiveringstiltak som ligger nærmere det ordinære arbeidsmarkedet, for eksempel lønnstilskudd, øker sjansene for å komme i jobb sammenliknet med tiltak som ligger utenfor arbeidsmarkedet, for eksempel praksisplass i skjermert virksomhet eller kurs og opplæring utenfor arbeidsmarkedet. Andre studier viser at hvilken type aktivering som virker best, er avhengig av målgruppenes forutsetninger og utfordringer med å komme i jobb (Malmberg-Heimonen 2005; Malmberg-Heimonen og Vuori 2005; Dahl og Lorentzen 2005). De som står lengst fra arbeidsmarkedet på grunn av sammensatte og komplekse problemer (helse, familie, sosialt, bolig, rus, manglende ferdigheter, lav utdanning osv.), trenger opplæring, trening og tilrettelagte opplegg. Disse har god nytte av HRD-tilnærmingen, mens «work-first» ser ut til å egne seg best for de som befinner seg nærmere arbeidsmarkedet. Effektstudier viser en effekt på fra 0–10 prosentpoeng målt i forhold til

sysselsetting og inntekt (Giertz 2009). For enkelte grupper og i enkelte kontekster kan effekten av aktiveringstiltak imidlertid være negativ (Giertz 2009).

I Norge viser resultatstudier, målt etter andel som har kommet i jobb etter å ha deltatt i aktiveringstiltak, at ca. 25–30 prosent av deltakerne har fått jobb i det ordinære arbeidsmarkedet (Lødemel og Johannesen 2005; Rambøll Management 2008; Rønsen og Skardhamar 2006, 2009; Lima og Naper 2013). Det er imidlertid usikkerhet knyttet til varigheten av arbeidsmarkedstilknytningen. Tidligere studier viser at mange faller ut av arbeidsmarkedet etter kortere eller lengre tid (Schafft, Skardhamar og Zhang 2010; Schafft og Spjelkavik 2011), noe som kan indikere at brukere som har vært i aktiveringstiltak, ofte kun får midlertidige korttidsansettelser. Arbeids- og velferdsdirektoratets (AvDir) egne tall viser at andelen som var i jobb etter å ha deltatt i KVP, sank fra 25–30 prosent til 10 prosent to år etter endt program (Lima og Naper 2013). Mine utregninger med tall fra SSBs statistikkbank viser som nevnt at kun ca. 10 prosent av de som avsluttet KVP i 2016, gikk over i ordinært arbeid umiddelbart etter at de avsluttet programmet (Statistisk sentralbyrå 2017b). Markussen og Rød (2016) anslår en noe mer positiv effekt av KVP idet de estimerer en økning i deltakernes arbeidsmarkedsdeltakelse på lengre sikt. Deres studie er imidlertid basert på en modell som beregner fremtidige sosialklienters sannsynlighet for å komme i arbeid, noe som innebærer stor usikkerhet om hvordan dette vil vise seg empirisk for KVP-deltakere.

3.2 Aktiveringsfeltet

Forskningslitteraturen om aktivering spenner fra å undersøke aktivering og aktiveringspolitikk som reform, styring, tjenestelevering, implementering og som praksis. Hovedskillet mellom studiene i denne litteraturgjennomgangen går mellom de studiene som har utgangspunkt i den formelle politikken, det vil si hvordan aktivering er *beskrevet*, og de som har utgangspunkt i hvordan den *praktiseres*. Forskning på formalpolitikk studerer ofte politiske dokumenter, for eksempel stortingsmeldinger, lovgivning og offentlige utredninger, mens forskning på praksis gjøres gjennom empiriske undersøkelser av aktiveringspolitikken slik den utøves konkret og lokalt. Den mest relevante litteraturen for denne avhandlingen finnes innen den grenen av aktiveringsforskningen som studerer aktivering med utspring i praksis. Denne litteraturen omfatter det konkrete aktiveringsarbeidet som foregår i samhandling mellom aktiveringsarbeidere og aktiveringsdeltakere, inklusiv sosialarbeidernes rolle i aktiveringsfeltet.

Formalpolitikkforskningen

Flere studier har undersøkt hvordan ulike lands aktiveringspolitikk konvergerer eller divergerer (Lødemel og Trickey 2001; Pascual 2007; Eickhorst, Kaufmann og Konle-Seidle 2008; Clasen og Clegg 2012; Clasen, Clegg og Goerne 2016). Esping-Andersen (1990) gjorde komparative studier basert på regime-tenkning, mens Lødemel og Moreira (2014) foreslo å studere aktiveringspolitikk komparativt som *endringsprosess*. Sistnevnte identifiserte to bølger i utviklingen av europeisk aktiveringspolitikk. Den første bølgen startet rundt 1990-tallet og karakteriseres ved en «work-first»-tilnærming, hvor målet var å få arbeidsledige raskest mulig inn i inntektsgivende arbeid. I tillegg ble det lagt vekt på bruk av sanksjoner for å styre arbeidsledige vekk fra stønadsmottak. Den andre bølgen startet på 2000-tallet og karakteriseres ved sitt fokus på forbedring av tjenestetilbudet både gjennom organisering og styring, og gjennom forbedring av tilbudene til brukerne (Lødemel og Moreira 2014). På det institusjonelle nivået innebar dette et fokus på styring og organisering av tjenestelevering. På brukernivået innebar det et fokus på å styrke brukernes kvalifikasjoner, kunnskap og ferdigheter for å sikre en langvarig arbeidsmarkedstilknytning.

Med den andre aktiveringsbølgen fikk styring av aktiveringstjenestene stor oppmerksomhet, og med dette fikk også det som i internasjonal aktiveringslitteratur kalles *governance-perspektivet* en sentral plass i aktiveringsforskningen (Newman 2007; Berkel og Borghi 2008ab; Berkel m fl. 2011; Gubrium, Harsløf og Lødemel 2014; Lødemel og Moreira 2014). En del av disse studiene har fokusert på forholdet mellom stat og individ, blant annet hva aktiveringsreformer innebærer med hensyn til medborgerskap, rettigheter og plikter for borgerne (Lødemel og Trickey 2001; Betzelt og Bothfelth 2011; Kildal og Nilssen 2011). Mye av denne forskningen fremhever at det siden 1990-tallets aktiveringsparadigme gradvis har skjedd en dreining mot at borgerne har færre rettigheter, men mer ansvar og flere forpliktelser (se for eksempel Møller 2009). Forholdet mellom brukerne av velferdstjenestene og staten kan da anses som et *kontraktsforhold* der staten er premissleverandør (se Kildal og Nilssen 2011; Gjersøe, Engebretsen og Heggen 2012). Denne velferdskontrakt-tenkningen står i motsetning til det sosialdemokratiske velferdsregimets resiprositetstenkning, hvor utsatt gjenytelse er det bærende prinsipp (Kildal 2012). Flere av disse studiene har som utgangspunkt at aktiveringspolitikken er underlagt en neo-liberal styringsform. Newman (2007) hevder imidlertid at dette er et snevert syn og peker på andre styringsformer som preger aktiveringspolitikken i dag, for eksempel *nettverksstyring*. Borghi og van Berkel (2007) fremhever *individualisering og brukarmedvirkning* i aktivering som føringer for å

oppnå en deltakende styringsform. I hvilken grad nye former for styring vil prege aktiveringstjenestene, er imidlertid et empirisk spørsmål (Berkel og Valkenburg 2007, 5).

Newman (2007) påpeker at governance-perspektivet har åpnet opp for å forstå at aktiveringspolitikken ikke kommer ferdig formet fra policy-dokumenter, men at den blir til underveis og finner sin form slik den blir satt ut i live på et mangfold av steder og gjennom et mangfold av aktører (Newman 2007, 365). På denne måten erkjennes aktiveringens kompleksitet. Aktiveringsforskningen er imidlertid ofte basert på analyser av policy-dokumenter som bidrar til kunnskap om hvordan den formelle politikken er beskrevet. Dette gir innsikt i de idealene som politikken vektlegger, inkludert kulturelle og samfunnsmessige normer som kan analyseres fram. Kildal og Nilssen (2011) og Gjersøe, Engebretsen og Heggen (2012) har studert sentrale dokumenter og tekster knyttet til KVP, og de viser hvordan KVP kan forstås som en velferdskontrakt mellom brukere og staten. Slike studier forteller imidlertid ikke *hvordan* og i hvilken grad den normative velferdskontrakt-tenkningen kommer til uttrykk i det praktiske KVP-arbeidet eller i KVP-deltakernes aktiveringsprosess. For å få kunnskap om det, trengs undersøkelser av hvordan KVP praktiseres og realiseres, blant annet i interaksjonen mellom KVP-deltaker og KVP-veileder og andre relevante aktører.

Newman (2007) retter kritikk mot governance-forskningen for å trekke feilslutninger om konsekvenser av endringer, og hun hevder at det skjer på bakgrunn av nivå-sammenblanding. Newman påpeker at policyendringer virker på ulike nivåer. Analyseenheten for studiene som tar utgangspunkt i formell politikk, er imidlertid ofte situert på det *institusjonelle* nivået. Aktivering på institusjonsnivå innebærer andre utfordringer og spenninger enn på personnivå. Følgelig vil forskningen som studerer formell politikk, bare kunne si noe om konsekvenser av endringer for de institusjonelle relasjonene. Imidlertid konkluderer disse studiene ofte med de samme konsekvensene på personnivå (politikk-mottakerne). Implikasjonene av Newmans kritikk er at studier av formell aktiveringspolitikk som ikke inkluderer flere nivåer i analysen, har begrenset verdi med tanke på hva de kan si om konsekvenser av endringer for brukere og profesjonelle. For å kunne svare på det, må man undersøke aktiveringspolitikken praksis på mikronivå.

Som Newman påpeker, er det viktig å være oppmerksom på nivåforskjellen mellom styring av institusjon og av person. I denne avhandlingen viser jeg hvordan nettopp institusjonelle rammer (blant annet styring og organisering på institusjonelt nivå), kan innvirke på personer (KVP-deltakere og deres veiledere), noe som betyr at de to nivåene ikke kan holdes atskilt, men må ses i sammenheng. I avhandlingen anvender jeg institusjonell etnografi og

argumenterer for at det kan være en metodologi som sikrer en tilnærming og analyse av de to nivåene i sammenheng.

Halvorsen og Jensen (2004) hevder også at man må ha et bredere perspektiv enn kun å se på det formelle innholdet i aktiveringspolitikken for å undersøke og sammenlikne hva endringer innebærer for borgerne. De argumenterer for å inkludere forhold på makronivå, som realøkonomiske forhold og den konkrete arbeidsmarkedssituasjonen. Med utgangspunkt i norsk og dansk kontekst viser Halvorsen og Jensen (2004) at endringer i den formelle politikken som kunne tolkes som innskrenking av borgeres rettigheter, i liten grad fikk denne typen konsekvenser fordi situasjonen på arbeidsmarkedet samtidig ble bedret. Dette skjedde som følge av både en aktiv arbeidsmarkedspolitikk og en samtidig konjunkturoppgang. Implikasjonene av Halvorsen og Jensens studie er derfor at en større kontekst bør inkluderes i undersøkelser av hvilke konsekvenser endringer i aktiveringspolitikken kan få for mottakerne av den.

Individualiseringsperspektivet

Individualiseringsperspektivet har vært sterkt fremme i forhold til endringer i velferdstjenestene og hvilken betydning dette har hatt for brukerne og for utøvelse av sosialt arbeid (se Needham og Glasby 2014; Beresford 2014). Med utgangspunkt i den neo-liberale innflytelsen i europeisk velferdspolitikk, har debatten om individualisering spesielt vært knyttet til spørsmål om markedsbasert tjenestelevering og endring i synet på brukere (fra klienter til kunder i velferdstjenestene), samt til spørsmål om medborgerskap og rettigheter (Lymbery 2014). Innenfor aktiveringsfeltet har også spørsmålene om markedsbasert tjenesteutsetting, valgfrihet og brukermedvirkning vært sterkt fremme (Berkel og Valkenburg 2007; Berkel og Borghi 2008ab).

HRD-tilnærmingen i aktivering innebar tjenester med skreddersøm og individuelt tilpassede tiltak for brukerne (Lødemel og Moreira 2014). Med *individualisering* og *personalisering* av velferdstjenestene menes at tjenestene tilpasses brukernes behov og at brukerne har frihet til å velge tjenesteleverandør. De to begrepene er ellers tvetydige og brukes på ulike måter i litteraturen (Berkel og Valkenburg 2007; Newman 2007).

Borghi og Berkel (2007) identifiserer fem ulike policy-diskurser om individualisering: Den første dreier seg om at individualisering i tjenestetilbud avspeiler et fleksibelt og mangfoldig kulturelt, sosialt og økonomisk samfunn, noe som innebærer at standardiserte og kollektive løsninger ikke er hensiktsmessige lenger. Den andre diskursen tematiserer individuelle valg

og markedsbaserte tjenester som motsvar til den paternalistiske måten velferdsstaten tidligere har henvendt seg til borgerne på. Denne individualiseringsdiskursen er imidlertid lite relevant for den enkelte bruker i aktiveringsfeltet ettersom det i liten grad fins konkurrerende aktiveringstjenester (Berkel og Borghi 2008b). Den tredje diskursen handler om endringer i ansvarsforhold; fra offentlig og statlig til privat og individuelt ansvar. Det individuelle ansvaret innebærer at man som individ har ansvar for å forsørge seg selv, for å være i jobb og for å skaffe seg jobb. Dreiningen i ansvar fra stat til individ innebærer også endring i synet på medborgerskap; fra medborgerskap som status til medborgerskap som *kontrakt* (Berkel og Borghi 2008b; Bezelt og Bothfeldt 2011). Denne diskursen er spesielt relevant for aktiveringspraksis. Den fjerde diskursen om individualisering handler om endringer i synet på hva som utgjør en økonomisk enhet; fra familie til individ (Borghi og Berkel 2007, 415). Den femte diskursen dreier seg om synet på livet som individuelt prosjekt, og i denne forståelsen er individualisering en måte å engasjere folk på til å finne egne løsninger i stedet for å bli del av standardiserte opplegg. Individet ses på som et aktivt, ansvarlig og autonomt subjekt (Born og Jensen 2010; Bezelt og Bothfeldt 2011) med tilstrekkelige ressurser, evner og vilje til å handle, ta avgjørelser og skape seg selv og sitt liv.

Borghi og Berkel (2007) knytter individualisering i aktiveringstjenestene til governance, og de viser hvordan ulike styringsformer impliserer ulike forståelser av individualisering. En tradisjonell byråkratisk styringsform er en top-down styringsform som innebærer standardiserte former for individualisering. En liberal byråkratisk styringsform forstår individualisering som et middel, og brukerne betraktes som kunder. Med en deltakende styringsform vil individualisering forstås som en selvrefleksiv prosess, og brukerne vil inngå i partnerskap og medvirkning. Borghi og Berkel konkluderer med at individualisering bør bli et mål i seg selv, og ikke bare et middel til effektive og forbedrede tjenester. Dette fordi den deltakende styringsmåten gir brukerne en reell mulighet til å medvirke og skaper dermed et mer demokratisk samfunn (2007, 422).

Praksisperspektivet

Aktiveringspolitikken har også hatt konsekvenser for førstelinjen i velferdstjenestene. Det er særlig førstelinjetjenestens rolle som utøvere av aktiveringspolitikk som har vært i fokus for denne forskningen (Berkel og Valkenburg 2007; Thoren 2008; Berkel, Aa og Gestel 2010; Berkel og Aa 2012; Raeymaeckers og Dierckx 2013; Brodtkin og Marston 2013; Brodtkin 2013; Notdurft 2016). Mye av denne forskningen er inspirert av Lipskys (1986/2010) bakkebyråkrat-perspektiv (se Lipsky 1986/2010 og Brodtkin og Marston 2013), og det betyr at

den har fokusert på hvordan førstelinjetjenesten håndterer aktiveringspolitikken i møte med brukerne (Thorén 2008; Berkel m. fl. 2010; Berkel og Aa 2012; Brodtkin 2013; Notdurfther 2016). Med Lipskys (1986/2010) bakkebyråkratperspektiv er utgangspunktet at sosialarbeiderne er relativt autonome fordi de befinner seg langt fra autoritetens sentrum og dermed utøver betydelig skjønn i møte med brukerne. Ulike aspekter ved byråkratiet er med på å skape handlingsrom for skjønnsutøvelse; det kan dreie seg om vage, upresise, uklare eller motsetningsfylte målsettinger og/eller regler (se Brodtkin og Marston 2013), og/eller at organisasjonene er komplekse og uoversiktlige (se Lundberg 2012). Det kan også dreie seg om at regler og direktiver ikke er egnet for å styre denne typen arbeid som foregår i førstelinjetjenesten og at dette arbeidet dermed er vanskelig å måle (Alm Andreassen 2011; Røysum 2013). Men det kan også handle om at organisasjonens målsettinger, for eksempel gjennom effektivitetskrav, står i strid med profesjonelle standarder, for eksempel etiske verdier (Hasenfeld 1999; Røysum 2009). I dette spennet mellom regelverk, ressurser, profesjonelle standarder og brukeres behov og krav, utvikler sosialarbeiderne strategier for å håndtere sitt daglige arbeid (Berkel m fl 2010). Dette betyr at aktiveringspolitikken ikke implementeres instrumentelt og oppskriftsmessig ovenfra og ned, men at den modifiseres gjennom sosialarbeidernes forhandlinger om ressurser, deres kompetanse, profesjonalitet og brukeres behov osv. i velferdstjenestene (Notdurfther 2016).

Brodtkin (2013) studerer aktiveringspolitikk og praksis fra et organisasjonsperspektiv, idet hun bygger videre på Lipskys bakkebyråkratperspektiv. Brodtkin hevder at bakkebyråkratene ikke bare modifiserer politikken gjennom bruk av profesjonelt skjønn og autonomi, men at deres arbeid også er *strukturert* på en måte som gjør at de i stor grad bidrar til *politikkutforming i praksis* (Brodtkin 2013, 17). Med Brodtkins forståelse av politikkutforming i praksis menes at det som utføres i førstelinjetjenesten, får konkrete konsekvenser i folks liv. I kraft av sin posisjon i organisasjonen forhandler bakkebyråkratene om folks sosiopolitiske status, for eksempel ved å avslå eller innvilge rettigheter, noe som har konkrete konsekvenser i deres liv (Brodtkin 2013, 24).

Videre vurderer jeg Hupe og Hills (2007) bakkebyråkratperspektiv som relevant for aktiveringsarbeidet i førstelinjetjenesten: De ser på arbeidet som skjer i førstelinjetjenesten som noe mer enn et vertikalt forhold mellom et statlig policynivå og bakkebyråkratiet. De anser bakkebyråkratets førstelinjearbeid som innvevd i et flerdimensjonalt nettverk av *horisontale og vertikale relasjoner*. Dette nettverket kan blant annet inkludere bakkebyråkratene og deres sideordnede kolleger og overordnede sjefer, samt

tjenestemottakere og andre aktører som er sentrale i bakkebyråkratenes arbeid. Hupe og Hill (2007) viser hvordan bakkebyråkratene holdes ansvarlige overfor alle disse vertikale og horisontale relasjonene. I aktiveringsfeltet betyr dette at praksis ikke gjøres i et vakuum mellom organisatoriske og institusjonelle føringer og bakkebyråkratenes egne skjønnsvurderinger, men at arbeidet i førstelinjen gjøres i interaksjon med og på kryss og tvers av flere nivåer av aktører (se artikkel 3).

Noen studier har undersøkt ulike sider ved skjønnsutøvelse i aktiveringsfeltet (Evans og Harris 2004; Jessen og Tuft 2014; Solvang) samt de etiske dilemmaene sosialarbeiderne møter i arbeidet med brukere i aktivering (Kjørstad 2005). Førstelinetjenestens dilemma er at det ofte er et stort gap mellom politikkenes målsettinger og brukergruppens behov, samtidig som de må forholde seg til lovverk, reguleringer og administrative pålegg og kontroll (Thorèn 2008). Tvetydigheten og manglende retningslinjer i aktiveringsarbeidet kan være utfordrende, særlig for sosialarbeidere som er vant til å jobbe innenfor en byråkratisk og regelstyrt sosialforvaltning (Berkel m. fl. 2010). Notdurfther (2016, 434) finner at sosialarbeiderne i stor grad bruker skjønn, og at de på denne måten oversetter politikk til konkrete løsninger for individuelle brukere. I hvilken grad og på hvilken måte skjønn brukes, avhenger imidlertid av den enkelte sosialarbeiders forståelse av hva aktivering er. Dette kan føre til en tvetydig og individuell praksis, hvor brukerne er avhengig av den enkelte sosialarbeiders fortolkning (Notdurfther 2016; Berkel og Aa 2012). I en studie fra belgisk sosialtjeneste viser Raeymaeckers og Dierckx (2013) at førstelinjetjenestens tolkning av aktiveringsarbeidet i stor grad avhenger av sosialarbeidernes organisatoriske arbeidskontekst. Deres studie viste at de som jobbet innenfor en kontekst kjennetegnet av profesjonell støtte fra leder og kolleger og som ble gitt stor mulighet til å medvirke i avgjørelsesprosesser, praktiserte en myndiggjørende og helhetlig tilnærming til brukerne. Sosialarbeidere som opplevde mindre grad av profesjonell støtte og mindre innflytelse på avgjørelser, tenderte mot å praktisere en disiplinerende «work-first» tilnærming.

I tråd med Newman (2007) og Brodtkin (2013) sier også Notdurfther (2016) at: «Activation does not happen on decree or passing of provision, but is carried into effect through practices and by its situated agents who influence and shape what activation eventually means», Notdurfther (2016, 434). Det betyr at man må studere praksis for å forstå hva aktivering innebærer for brukerne. Organisatoriske betingelser og rammer på lokalt nivå er imidlertid viktig for hvordan aktiveringen utspiller seg i praksis (Raeymaeckers og Dirckx 2013; Thorèn 2008). Thorèns (2008) studie om aktivering av sosialklienter i svenske kommuner viser at

organisatoriske målsettinger på lokalt nivå (å redusere mengden av saker de hadde i porteføljen og å få brukerne raskest mulig ut i jobb), trumfet både profesjonelle standarder og verdier for sosialt arbeid så vel som aktiveringspolitikkenes overordnede intensjoner. Vide rammer i lovverket og tvetydige beskrivelser gjorde det mulig å omgå aktiveringspolitikkenes intensjoner om å tilby brukerne skreddersøm og individuelle tiltak, og aktiveringspolitikken ble i stedet implementert etter en «work-first»-strategi (Thorèn 2008, 135).

Caswell (2005) peker på behovet for en kontekstuell forståelse av utøvelsen av sosialt arbeid i aktiveringsfeltet, nettopp fordi institusjonelle, organisasjonsmessige og politiske målsettinger ofte er uklare og motstridende. I en studie av aktivering i to danske kommuner viser Caswell hvordan sosialarbeidere «oversatte» overordnede policymålsettinger til praksislogikker på bakkenivå (2005,162). Studien viser hvordan sosialarbeidernes handlingsrom var betinget både av institusjonelle faktorer (som lokale organisatoriske målsettinger, reguleringer og ressurser) og av strukturelle faktorer (som arbeidsmarkedet og utdanningsmuligheter) i tillegg til brukernes individuelle forutsetninger. På bakgrunn av analyser av policydokumenter og intervjuer med sosialarbeiderne skisserer Caswell fire praksislogikker som sosialarbeiderne orienterte seg etter i arbeidet med brukere i aktivering; én patologiserende, én byråkratisk, én sanksjonerende og én inklusjonsorientert praksislogikk. Hun fant at sosialarbeiderne vekslet mellom disse posisjonene avhengig av brukernes situasjon og kontekst for aktivering. Den inklusjonsorienterte praksislogikken innebærer en helhetlig tilnærming til brukerne, noe som også forutsetter en forståelse av at deres barrierer for å nå arbeidsmarkedet skyldes en kombinasjon av strukturelle og individuelle faktorer. Innenfor en slik praksislogikk har sosialarbeiderne ikke kun fokus på brukernes mangler, eller på regelverk, men de erkjenner arbeidsledighet som et komplekst problem som det trengs både individuelle tiltak, brukermedvirkning og tidsressurser for å løse. Ifølge Caswell (2005) er dette en logikk som fasiliterer for arbeidsmarkedsinkludering.

I norsk kontekst finnes flere studier som fokuserer på sosialarbeidernes praksisorientering i tilnærming til brukere som står under aktiveringsregimet i velferdstjenestene. Flere av disse studiene presenterer et dikotomt syn på veiledernes praksis, idet de tolker veiledernes tilnærminger til brukerne som *enten* byråkratisk, regel- og resultatstyrt *eller* som støttende, ressurs- og prosessorientert (Røysum 2009, 2013; Djuve, Nielsen, og Strand 2012; Lundberg 2012; Terum, Tufte og Jessen 2012; Skjefstad 2013; Djuve og Kavli 2014; Terum og Jessen 2015; Hagelund 2016; Solvang 2017).

Forholdet mellom brukere og velferdsinstitusjoner har fått særlig oppmerksomhet i aktiveringsforskning (se for eksempel Carstens 1998; Järvinen og Mik-Meyer 2003; Villadsen 2003, 2008; Born og Jensen 2010; Møller 2012). Flere av disse studiene har hatt et makt-analytisk perspektiv på hvordan velferdsinstitusjonene påvirker brukerne. Villadsen (2003) anvender Foucaults governmentality-perspektiv og finner at aktivering i stor grad går ut på å bearbeide brukernes syn på seg selv i forhold til arbeidsmarkedsdeltakelse. I dette perspektivet går sosialarbeidernes rolle ut på å støtte opp om brukernes identitetsarbeid slik at disse internaliserer og agerer etter velferdspolitiske verdier og normer om å være «arbeidsdyktige» og «ansettelsesbare». På denne måten styres brukerne mot selvstyring i tråd med gjeldende verdier og normer. Carstens (1998, 270–274) argumenterer imidlertid for at brukernes autonomi ble styrket som en konsekvens av brukermedvirkningsperspektivet, da dette innebar mer dialog og samarbeid mellom bruker og sosialarbeider. Møller (2012) og Järvinen og Mik-Meyer (2003, 2012) peker i sine studier fra henholdsvis aktiverings- og attføringsfeltet på hvordan brukerne som følge av brukermedvirkning og individualiseringsparadigmet har fått økt ansvar for egen aktivering, og hvordan sosialarbeiderens rolle samtidig er endret fra «ekspert» til «coach». Jeg mener det er grunn til å understreke at selv om sosialarbeiderne har mindre ansvar for brukerne i rollen som «coach», utelukker ikke det at de fortsatt befinner seg i en maktposisjon vis-à-vis brukerne på grunn av deres status og rolle som velferdstjenestenes og policyens forlengede arm. Man kan også stille spørsmål om brukerne som har fått mer ansvar, samtidig har fått mer makt. Uten tilsvarende makt kan det være vanskelig å oppfylle forpliktelsene de blir pålagt i aktivering (se Berkel og Borghi 2008b, 399).

Born og Jensen (2010) retter oppmerksomhet mot hvordan de dialogiske velferdsteknologiene, det vil si skjemaer som for eksempel individuell handlingsplan, eller egevalueringen og arbeidsevneevalueringen i NAV, innebærer en endring i relasjonen mellom bruker og sosialarbeider; fra institusjonell skjev posisjonering til dialogisk asymmetri. Med den nye dialogbaserte teknologien betraktes brukerne som jevnbyrdige parter og eksperter som behersker både språk og forhandlingskodekser i møte med sosialarbeidere. For å komme i forhandlingsposisjon til å overbevise «motparten» – sosialarbeideren – om at de er verdt å investere i, kreves imidlertid at de evner å fremstå som relevante, kapable og troverdige. Born og Jensen (2010) mener at for dem som behersker den dialogiske forhandlingssituasjonen, innebærer det en mulighet til kontinuerlig selvposisjonering og identitetskonstruksjon i møte med sosialarbeidere og «systemet». Om man som bruker ikke

evner dette, kan det tenkes at man står i fare for å ende opp i en fastlåst og asymmetrisk relasjon.

Järvinen og Mik-Meyer (2003, 2012) har et maktperspektiv på forholdet mellom sosialarbeider og bruker, der sosialarbeideren forstås som en som utøver makt, mens brukeren forstås som en som makten blir utøvd på. I motsetning til dette har Eskelinen, Olesen og Caswell (2008; 2010) et samkonstruksjonsperspektiv på det som skjer i møte mellom sosialarbeider og bruker. I dette perspektivet gis brukerne aktørstatus: Gjennom interaksjon med sosialarbeiderne anses de som medskapere av det sosiale arbeidet. I sin studie av danske jobbsentre viser Caswell, Eskelinen og Olesen (2011, 21) hvordan brukerne opptrer som forhandlingsdyktige aktører som på ulike måter motsetter seg, protesterer mot og unngår bestemte typer identiteter relatert til arbeidsmarkedsdeltakelse og aktivering, for eksempel som «avhengig» eller «arbeidsmarkedsklar». Poenget med samkonstruksjonsperspektivet er å vise at forhåndsdefinerte kategorier og identiteter i aktivering, ikke predeterminerer resultatet av interaksjonen mellom brukere og sosialarbeidere. Brukerne har i møte med sosialarbeiderne en mulighet til å forhandle og yte motstand ved å konstruere andre institusjonelle identiteter og kategorier enn de som er predefinert av aktiveringspolicyen og av sosialarbeiderne (Eskelinen, Olesen og Caswell 2010; Caswell, Eskelinen og Olesen 2011, 21). Slik oversettes aktiveringspolitikken til institusjonell praksis i møte mellom brukere og sosialarbeidere (Eskelinen, Olesen og Caswell 2010, 331).

I et konversasjonsanalytisk perspektiv har Suoninen og Jokinen (2005) og Solberg (2014) et «overtalelses-og-motstands-blikk» på det som utspiller seg i møtene mellom sosialarbeider og bruker. De identifiserer ulike måter sosialarbeiderne forsøker å overtale brukerne i aktivering på; med overtalende spørsmålsstilling, overtalende respons, forklarende spørsmålsstilling og lokkende spørsmålsstilling. Videre viser de hvordan brukerne svarer ved å opptre som aktive forhandlere og ytere av motstand i møtene med sosialarbeidere (Solberg 2011). For å forstå mer av dynamikken i samarbeidsprosessen mellom bruker og sosialarbeider enn å se den som en isolert talehandling, er det imidlertid nødvendig også å trekke inn den videre kontekst samhandlingen skjer i (se Eskelinen, Olesen og Caswell 2008; Hansen og Natland 2017). Dette peker igjen på behovet for å studere aktiveringspolitikk og aktiveringspraksis med et kontekstsensitivt blikk.

Denne avhandlingen, som bygger på et interaksjonistisk samkonstruksjonsperspektiv, bidrar med kunnskap som viser at for å forstå aktiveringspolitikkenes konsekvenser for brukerne, er det nødvendig å kontekstualisere samhandlingen og interaksjonen mellom brukerne og

veilederne. Avhandlingen fokuserer hverdagslig aktiveringspraksis som innleiret i og uløselig knyttet til videre institusjonelle og strukturelle forhold. Dette bidrar til å synliggjøre og problematisere at maktasymmetrier i like stor grad er å finne mellom bruker/veilederrelasjonen *og* systemet som i den mye diskuterte asymmetrien mellom bruker *og* veileder.

4. Teoretisk rammeverk

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for vitenskapsteoretisk forankring og teoretiske utgangspunkt for analyse og tolkning av funn.

4.1 En sosialkonstruktivistisk tilnærming

Det sosialkonstruktivistiske perspektivet bygger på ideen om at individ og samfunn står i et gjensidig forhold til hverandre og at den sosiale virkelighet er et produkt av menneskelig handlinger og tenkning (Berger og Luckmann 1966). Det betyr at sosiale fenomener ikke er å forstå som noe objektivt definert utenfor historisk tid og rom, men at de oppstår i samspill mellom individer og den sosiale konteksten de utspiller seg i (Blurr 1995). Kunnskap og begreper som for eksempel «fakta» og «sannhet» forstås som dynamiske og forhandlingsbare innen gitte sosiale kontekster. Den sosialkonstruktivistiske posisjonen innebærer dermed et kritisk perspektiv på oppfatninger og kunnskap som fremstår som essensialiserende eller objektiv (Burr 1995).

For denne avhandlingen innebærer det sosialkonstruktivistiske perspektivet at jeg har et kritisk blikk på aktiveringspolitikk og aktiveringspraksis. Jeg studerer hvordan strukturelle, institusjonelle, posisjonelle og relasjonelle forhold skaper barrierer og muligheter for aktiveringspraksis, samt for hva deltakerne får ut av å delta i KVP. Hva deltakerne kan få ut av aktivering, er ikke gitt, selv om målet med KVP er at de skal komme i arbeid. På samme måte er det ikke gitt at aktiveringsarbeidet implementeres, eller gjøres, slik som beskrevet i lover, regler og dokumenter. Det kritiske, sosialkonstruktivistiske perspektivet gir rom for en forståelse av at aktivering kan gjøres på mangfoldige ulike måter, samt at det kan ha uintenderte konsekvenser (se Caswell m.fl. 2017).

Den sosialkonstruktivistiske posisjonen erkjenner videre at sosiale fenomener ikke skapes i et menneskelig relasjonelt vakuum, men at aktørers samhandling skjer innenfor strukturer som virker inn på samhandlingen (se for eksempel Eskelinen, Olesen og Caswell 2008). Jeg anser dermed at de sosiale strukturene som omgir KVP, har konsekvenser for hvordan aktiveringspraksis utspiller seg og for hvordan deltakerne konstruerer identitet som ansettelsesbar. Med dette perspektivet har jeg også et kritisk blikk på hvordan aktiveringspraksisen kan ha konkrete konsekvenser i deltakernes liv (Smith 2005).

En konsekvens av den sosialkonstruktivistiske posisjonen er utforskning av hvordan forståelse og mening, for eksempel aktiveringspraksis og identitetsdanning som ansettelsesbar, blir til og opprettholdes i samhandlingsprosesser. Det er noe som skapes i deltakernes møte med

veilederne og andre relevante aktører i den spesifikke institusjonelle konteksten som aktivering innenfor NAV-systemet representerer. Kunnskapen om aktiveringspraksis som frembringes i denne studien, er derfor situert i tid og rom.

Videre har det sosialkonstruktivistiske premisset konsekvenser som innebærer at dataene, funnene og kunnskapen fra studien ikke er avdekket og hentet ut som objektive størrelser, men samprodusert som et resultat av en situasjonsbestemt og kontekstspesifikk samhandlingsprosess mellom informantene i de fire NAV-kontorene og meg som forsker. Kunnskapen som studien har frembrakt, må derfor forstås som et resultat av den spesifikke samhandlingskonteksten forskningen har foregått i. Det betyr også at kunnskapen om aktiveringspraksis som denne avhandlingen frembringer, kan framstå annerledes enn slik den beskrives og forstås i andre aktiveringskontekster. Implikasjonene av det sosialkonstruktivistiske premisset betyr også at tolkningene av data alltid kunne vært annerledes (Justesen og Mik-Meyer 2012, 27). Andre forskere eller andre studier om aktivering i KVP vil kunne komme til andre resultater.

4.2 Å gjøre sosialt arbeid: et kontekstualiserende flernivå-rammeverk

For å forstå kompleksiteten i hvordan aktiveringsarbeidet og aktiveringsprosessen utspiller seg i KVP, trengs både et praksisnært utgangspunkt, som inkluderer deltakerne og deres veiledere, og et blikk på hvordan institusjonelle og strukturelle forhold influerer på deltakernes innsats for å komme inn på arbeidsmarkedet. Studien er informert av Herz og Johansson (2011, 2012), som understreker at sosiale problemer må forstås som komplekse fenomener som krever kontekstualiserende tilnærminger for å kunne forstås og løses. Herz og Johansson (2011, 2012) hevder at en individualiserende forståelse av sosiale problemer som definerer *individet* som problembæreren, er fremtredende i dagens sosiale arbeid. Det individualiserende perspektivet har resultert i at det innenfor sosialt arbeids praksis er en tendens til å anvende terapeutiske og endringsorienterte tilnærminger i møte med klientene. Betydningen av ulike posisjoner og strukturer, som for eksempel klasse, kjønn og etnisitet og makt, både i sosialarbeidernes forståelse av sosiale problemer og i møte med klientene, kan da undermineres (2011, 30).

Herz og Johansson (2011, 35) tar utgangspunkt i at møtene mellom brukere og sosialarbeidere finner sted innenfor spesifikke strukturelle og posisjonelle forhold, som virker inn på hvordan interaksjonen utspiller seg. Lover, regler og normer for praksis er eksempler på strukturelle og institusjonelle forhold som betinger interaksjonen, mens klasse, kjønn og etnisitet er

eksempler på posisjonelle forhold som kan influere på interaksjonen mellom bruker og veileder. De mener i tillegg at det relasjonelle aspektet spiller en viktig rolle i den konkrete interaksjonen, sammen med brukernes erfaringer med møtene med sosialarbeiderne; for eksempel hvordan de opplever å bli mottatt, lyttet til og forstått. Herz og Johansson (2011, 35) fremhever at det er i denne konteksten sosialt arbeid bør forstås, og de foreslår et kontekstsensitivt rammeverk for studier av sosialt arbeids praksis. Et slikt rammeverk bør inkludere: 1) *strukturelle* og *institusjonelle* forhold; for eksempel lovgivning og formelle regler, verdier, holdninger og forestillinger, samt normer for handling og praksis, 2) *posisjonelle* forhold; for eksempel både aktuelle og forestilte ulikheter i makt og innflytelse på grunn av for eksempel klasse, kjønn og etnisitet, 3) *relasjonelle* forhold; det vil si forhold som angår den spesifikke interaksjonen mellom bruker og sosialarbeider, 4) deltakernes konkrete *erfaringer*, for eksempel i møte med veileder i NAV, med arbeidsgivere eller andre.

Herz og Johanssons rammeverk legger til grunn at sosialt arbeid og aktiveringspraksis må forstås som noe som skapes kontinuerlig i samhandling mellom bruker og sosialarbeider i spesifikke fysiske, sosiale og kulturelle kontekster (Herz og Johansson 2012, 532). Dette innebærer et fokus på hvordan sosialt arbeid *gjøres* («doing social work»). Sosialt arbeid forstås da som noe som gjøres på ulike nivåer; gjennom relasjonelle (interaksjonen mellom veileder og bruker), posisjonelle, institusjonelle og strukturelle forhold som gjensidig influerer hverandre (Herz og Johansson 2012, 531). Dette er i tråd med et konstruktivistisk kunnskapssyn. Videre erkjennes strukturelle forhold å ha betydning for hvordan sosiale problemer manifesteres i folks liv – og for hvordan de erfarer og agerer i forhold til problemene og utfordringene.

4.3 Det interaksjonistiske perspektivet: samhandling og sosial identitet

Samhandling

Herz og Johanssons (2011) modell er begrunnet i et interaksjonistisk perspektiv, og jeg har funnet den anvendelig for å forstå hvordan aktiveringsarbeidet og aktiveringsprosessen konkret utspiller seg i relasjonen mellom veileder, deltaker og KVPs institusjonelle og strukturelle kontekst. Det interaksjonistiske perspektivet tar utgangspunkt i relasjonen og kommunikasjonen mellom mennesker som utgangspunkt for meningsdanning og handling (Blumer 1969). Dette innebærer at blikket rettes mot interaksjonen, relasjonen og konteksten dette virker i og hvordan den spesifikke kontekstens sosiale, kulturelle, materielle eller institusjonelle forhold influerer på samhandlingen (Järvinen og Mik-Meyer 2005b, 98-99).

Det betyr at det ikke kun er fokus på relasjonen mellom de som interagerer, men også på institusjonen (Järvinen og Mik-Meyer 2005b, 99). Gjennom å studere interaksjoner i spesifikke kontekster kan man få kunnskap om institusjonene som interaksjonen foregår i. Et eksempel kan være den velferdsinstitusjonelle konteksten (Eskelinen, Olesen og Caswell 2008). I denne studien er det den institusjonelle konteksten som interaksjonene i aktiveringsarbeidet og aktiveringsprosessen foregår i, som er av interesse. Det kan dreie seg om en kontekst hvor både personlige, profesjonelle og institusjonelle aspekter har betydning for hvordan samhandlingen utspiller seg, og for hvordan mening skapes i en hjelper–klient-relasjon. I interaksjonen mellom veileder og bruker i KVP er det den institusjonelle veileder–bruker-relasjonen som studeres. Det at samhandlingen både foregår innenfor rammene av lokale NAV-kontor og innenfor rammene av statlig aktiveringspolitikk, gjør at samhandlingen utspiller seg og får mening på bestemte måter.

KVP-arbeidet gjøres innenfor en institusjonell orden bestående av: 1) KVP slik programmet er formelt beskrevet og slik det praktiseres på lokalt nivå; 2) NAV som velferdsforvaltning på direktoratsnivå og som tjenesteyter på lokalkontornivå; 3) statlig aktiveringspolitikk slik den er beskrevet i offentlige dokumenter. Med dette perspektivet som utgangspunkt tilnærmer jeg meg samhandling og interaksjonen mellom KVP-deltakerne og veilederne i NAV som *institusjonell interaksjon* (se Eskelinen, Olesen og Caswell 2008, 25).

Identitet

I avhandlingen har jeg blitt spesielt oppmerksom på hvordan disse rammene kan ha betydning for brukernes identitetsdanning med hensyn til arbeidsmarkedstilknytning; utvikling av identitet som *ansettelsesbar* (se Fugate, Kinicki og Ashfort 2004). I det interaksjonistiske perspektivet forstås identitet som noe sosialt. Identitetsdanning forstås som noe som skapes relasjonelt og prosessuelt i interaksjon med andre (Järvinen 2005, 30; Järvinen og Mik-Meyer 2005b, 102; Holstein og Gubrium 2000; Mik-Meyer og Villadsen 2007, 44; Blumer 1969). Identitet, posisjon, status og sosial verdi ses på som noe foranderlig og forhandlingsbart. Samtidig er sosial identitet knyttet til en persons posisjon og status, samt sosiale verdi. For min studie innebar dette en forståelse av hvordan identitetsdanning som *ansettelsesbar* utspilte seg som en sosial prosess i KVP. Denne prosessen var knyttet til hvordan deltakerne opplevde å få sosial verdi i aktiveringsprosessen.

I dette perspektivet innebærer det en forståelse av at KVP-deltakernes identitet er noe som konstrueres i det relasjonelle samspillet mellom dem, veilederne og andre aktører. Veiledernes

bidrag i dette samspillet vil være deres profesjonalitet, kunnskap og ferdigheter knyttet til aktiveringsarbeid. Veiledernes arbeid skal ikke desto mindre utføres i tråd med NAVs institusjonelle begrepsfesting, rammer for KVP-arbeid, og sist, men ikke minst, gjeldende diskurser innen aktiveringspolitikken. Det identitetsdannende perspektivet tas spesielt opp i artikkel 2, som drøfter hvordan anerkjennelse i aktiveringsprosessen kan ha betydning for deltakernes identitetsdanning som ansettelsesbar, samt hvordan kulturelle normer og verdier om kjønn og arbeid er del av denne prosessen.

I denne avhandlingen er jeg spesielt opptatt av KVP-deltakernes identitet som ansettelsesbar og hvordan denne identiteten skapes og endres i aktiveringsprosessen, en prosess bestående av både samhandlingen mellom KVP-deltaker og -veileder og andre aktører, og de strukturelle og materielle forholdene som KVP er innleiret i. Denne aktiveringsprosessen har konsekvenser for deltakernes muligheter til å kvalifisere seg for arbeidsmarkedet. I avhandlingens tre artikler studerer jeg dette ved å undersøke hvordan veiledere og deltakere skaper samarbeidsrelasjoner (artikkel 1); hvordan deltakernes identitet som ansettelsesbar dannes og deres sosiale status influeres i interaksjon med veiledere, arbeidsgivere og andre aktører (artikkel 2); samt hvordan institusjonelle og strukturelle forhold influerer på aktiveringspraksis (artikkel 3).

4.4 Anerkjennelsesteorier: relasjonelt identitetsarbeid og sosial status

Anerkjennelse av individet er et viktig element i identitetsdanningsprosessen (Honneth 1995). Anerkjennelse er også et sentralt verdigrunnlag for sosialt arbeids praksis, og anerkjennelsesteorier er derfor mye brukt innen forskning på sosialt arbeid (Høilund og Juul 2005; Skjefstad 2007, 2012; Garrett 2010, 2013; Houston 2009, 2010, 2016; Juul 2009; Webb 2010; Martinsen and Skjefstad 2011; Turney 2012; Hølscher 2014; Kojan 2016).

Sosialfilosofen Axel Honneths (1995, 2008) anerkjennelsesteori er utviklet med utgangspunkt i Hegels filosofi, Meads (se for eksempel 1934) sosialpsykologi og symbolske interaksjonisme, og Winnicots tilknytningsteori (se Honneth 2008, 107–115). Honneths teori er mye anvendt i praktisk sosialt arbeid og i forskning, blant annet fordi den vektlegger anerkjennelse som en relasjonell og intersubjektiv prosess. Det betyr at anerkjennelsen finner sted gjensidig i interaksjon mellom individer, og denne gjensidige anerkjennelsesprosessen legger grunnlag for individers identitetsdanning og deres mulighet til selvrealisering (Høilund og Juul 2005; Juul 2009; Houston 2009, 2010, 2016; Webb 2010; Martinsen og Skjefstad 2011; Skjefstad 2012; Turney 2012). Honneth (2002, 500) forstår anerkjennelse som en

praktisk forutsetning for å utvikle et positivt forhold til seg selv og en nødvendighet for å oppnå selvrealisering og det gode liv (Honneth 2002).

Honneth (1995) skisserer tre former for anerkjennelse, hvor alle må være oppfylt for at individet skal ha en konstruktiv identitetsdanningsprosess. Gjennom den første formen for anerkjennelse, *kjærlighet*, anerkjennes personen som seg selv, noe som bidrar til å styrke personens selvtilit. Denne formen for anerkjennelse oppnås gjennom nære relasjoner. For Honneth (1995) er mor–barn-relasjonen den ypperste og grunnleggende relasjonen for kjærlighetsanerkjennelse (se også Iorio og Campello 2013). Honneth har blitt kritisert for å legge for mye vekt på den primære mor–barn-relasjonen som determinerende for en persons identitetsutvikling og selvrealisering (Garrett 2013, 171). Han synes å legge til grunn at relasjonen mellom mor og barn, eller foreldre og barn er en ubetinget kjærlighetsrelasjon (Iorio og Campello 2013). Med Honneths perspektiv vil barn som vokser opp uten foreldre eller med foreldre som ikke er i stand til å gi denne ubetingede kjærligheten, være dømt til ikke å kunne utvikle seg som hele personer. Sosialpsykologien, som Honneth delvis bygger sin teori på, vektlegger at også andre personer enn foreldre kan ha betydning for en persons identitetsutvikling gjennom interaksjon i nære relasjoner (Levin og Trost 2005). Begrepet «signifikante andre» (Sullivan 1940, sitert fra Levin og Trost 2005, 60) henspiller på slike betydningsfulle personer; det kan være foreldre, men også en lærer, en trener, en nabo, en venn, en slektning eller andre, som gjennom støtte og omsorg bidrar til at barnet utvikler sitt potensial (Levin og Trost 2005; Helgeland 2007). Med dette perspektivet kan den første anerkjennelsesformen, forstått som omsorg og støtte, også oppnås i relasjon til signifikante andre, for eksempel en lærer (Natland og Rasmussen 2011) eller en barnevernsarbeider (Neumann 2016), eller i denne sammenheng, gjennom relasjon til en KVP-veileder som ser deltakeren som en person, og som anerkjenner deltakerens spesifikke situasjon og behov for hjelp og støtte.

Den andre formen for anerkjennelse er den *moralske og juridiske*, hvor personen anerkjennes som rettssubjekt. Slik anerkjennelse oppnås gjennom å bli tilkjent for eksempel rettigheter. For KVP-deltakere kan dette handle om rettigheter til ytelser, deltakelse i KVP eller bestemte tiltak, rett til opplæring, rett til å arbeide osv. Denne formen for anerkjennelse bidrar ifølge Honneth (1995) til å styrke individets selvrespekt, og motsatt kan det ikke å bli anerkjent som juridisk person føre til tap av selvrespekt.

Den tredje formen for anerkjennelse er den *solidariske*, som oppnås gjennom at individets egenskaper og bidrag til fellesskapet anerkjennes. Det kan for eksempel være ved å delta i

arbeidsmarkedet, betale skatt, eller å bidra med arbeidskraft og innsats på en arbeidsplass. Honneth hevder at solidarisk anerkjennelse styrker individets selvaktelse. For KVP-deltakere kan det å stå utenfor arbeidsmarkedet representere et utenforskap som oppleves som svært negativt og destruktivt for selvaktelsen. Som denne avhandlingen viser, kan det å gjøre noe aktivt for å forbedre sin situasjon gjennom KVP-deltakelse, for eksempel ved å ha arbeidspraksis, søke å bedre sine kvalifikasjoner, eller det å betale skatt av kvalifiseringsstønadene, virke sosialt inkluderende og derigjennom være styrkende for individets opplevelse av å være inkludert i fellesskapet.

Honneth hevder at grunnlaget for individets identitetsdanning og selvrealisering er at man oppnår anerkjennelse på alle disse tre nivåene. Identitetsdanning forstås som en sosial prosess basert på samhandling og interaksjon med andre. Honneths teoretiske bidrag til min studie er at det åpner opp for å forstå hvordan denne prosessen foregår på individnivå. Honneths teori er derfor relevant, ettersom jeg fant at den intersubjektive anerkjennelsen viste seg å ha betydning for hvordan KVP-deltakerne ser seg selv i aktiveringsprosessen, og for hvordan de opplever sine muligheter på arbeidsmarkedet (se artikkel 2: Hansen 2017). I denne studien av KVP har Honneths perspektiv ført til at jeg har analysert KVP-deltakernes identitetsdanning i tilknytning til arbeidsmarkedsinkludering. Jeg har i studien undersøkt hvordan de tre formene for anerkjennelse virker sammen, og hvilken betydning anerkjennelse kan ha i utviklingen av deltakernes selvforståelse og identitet som ansettelsesbar (se artikkel 2).

Honneths anerkjennelsesteori har imidlertid (i likhet med sosialt arbeids forskning og praksis; jamfør Herz og Johansson 2011), blitt kritisert for å være for *individfokusert* (Garrett 2010, 2013; Fraser 2003). Sosialfilosofen Nancy Fraser (2003) hevder at Honneths psykologiske individfokus ikke tar hensyn til strukturelle forhold som forklaring på sosiale problemer, urettferdighet og menneskelig lidelse. Garrett (2013) mener at Honneth er lite egnet for sosialt arbeid nettopp fordi det sosiale aspektet ikke er vektlagt, og dermed kan sosiale problemer reduseres til forhold ved individet. Flere forfattere etterspør en større bevissthet om hvordan individets problemer også må forstås som konsekvenser av samfunnsmessige og strukturelle forhold (Lybery 2014; Duffy 2010, Ferguson 2008; Villadsen 2008).

Houston (2016) viser til at Honneth (se 2014) i senere arbeider erkjenner at strukturelle forhold, for eksempel rundt arbeid, har betydning for menneskets opplevelse av anerkjennelse og dermed identitetsdanning. Houston er imidlertid uenig med Honneths syn på at krenkelse og ikke-ankjennelse automatisk vekker kampvilje hos individer for å bli anerkjent. I stedet, hevder Houston (2016), vekker ikke-ankjennelse ofte følelse av skam og avmakt hos

individer, samt tap av status som samfunnsborger. På bakgrunn av dette utvikler Houston (2016) en modell for hvordan sosialt arbeid på individnivå kan møte og støtte klienter på deres vei mot anerkjennelse ved å inkorporere de ulike nivåene i Honneths anerkjennelsesteori: gjennom relasjonsbasert sosialt arbeid, rettighetsorientert sosialt arbeid og gjennom empowerment-basert (styrkebasert) sosialt arbeid. Houston (2016) modell med Honneths perspektiv kan være nyttig for sosialt arbeids praksis på individnivå i møte med klienter, men den bidrar likevel ikke til å forstå hvordan strukturelle forhold virker inn på KVP-deltakernes muligheter til å komme i jobb.

Fraser (2003) anerkjennelsesteori er mindre brukt i sosialt arbeid, men til forskjell fra Honneths individfokuserte teori, søker Fraser å forstå sosiale problemer i lys av strukturelle forhold. Både Hölscher (2014), Garrett (2010), Webb (2010) og Kojan (2016) fremhever Frasers anerkjennelseperspektiv som fruktbart for sosialt arbeid nettopp fordi det knytter sosiale problemer til strukturelle, ikke kun individuelle, forhold. Fraser (2003) er opptatt av individers og gruppers mulighet som fullverdige deltakere i samfunnet, det hun kaller «parity of participation» (Fraser 2003, 36), og hun ser redistribusjon og anerkjennelse som nødvendige forutsetninger for likeverdig deltakelse i samfunnet. For Fraser er ikke- anerkjennelse et spørsmål om statushierarki og ikke et spørsmål om underkjenning av sosial identitet, eller om individuell krenkelse som hos Honneth. Fraser (2003, 18–19) hevder at ulike individers og gruppers underordnede sosiale status og deres manglende eller begrensede muligheter for deltakelse, for eksempel på arbeidsmarkedet, er knyttet til institusjonaliserte mønstre av kulturelle verdier og normer. I Frasers (2003) perspektiv er det altså statushierarkier og tilhørende institusjonaliserte kulturelle normer og verdier, i tillegg til økonomiske forhold og redistribusjon, som bør adresseres for å skape sosial inklusjon og deltakelse i samfunnet.

Fraser (1989, 2003, 2013) understreker videre at sosiale strukturer og policy ofte er *kjønnede*, altså betinget av kulturelle verdier og normer for kjønn. Et eksempel er hvordan kvinners deltakelse i arbeidsmarkedet er knyttet til spesifikke samfunns kulturelle verdier og normer om kjønn, inntektsgivende arbeid og omsorg for familien. I min studie er Frasers perspektiv relevant for å forstå hvordan deltakernes aktiveringsprosess kan være knyttet til verdier og normer om kjønn, arbeid og omsorg; for eksempel i hvordan de forstår sin identitet som forsørger, samfunnsbygger, skattebetaler, omsorgsperson, men også verdier og normer knyttet til arbeid som selvrealiseringsprosjekt. Om samfunnets normer tilsier at det å være i lønnsarbeid er viktig for å bli ansett som verdig og bidragende til samfunnet, er det en risiko

for at arbeidsledighet, uansett kjønn eller etnisitet, fører til en opplevelse av ikke å bli anerkjent i samfunnet. Det ikke å leve opp til samfunnets normer, i kraft av å være arbeidsledig, kan oppleves av den enkelte som at han/hun føler seg mindreverdige; at han/hun mister sosial verdi og status i samfunnet ved å stå utenfor arbeidsmarkedet.

Relevansen av Frasers bidrag til denne studien er videre at hun fremhever at rollen som klient i velferdsstaten er en stereotyp *feminisert* rolle; hjelpetrengende, svak, ikke i stand til verken å ta egne beslutninger, ta vare på seg selv eller sørge for seg selv (Fraser 1989, 2013). Dette står i motsetning til idealer om maskulinitet. Den feminiserte rollen innebærer at man posisjoneres som noe underordnet; som en som trenger å bli hjulpet av «systemet», og at denne hjelpen ytes på en bestemt måte av systemets representanter, for eksempel patroniserende eller paternalistisk (Fraser 1989). I dette perspektivet kan koblingen av status som klient til forestillinger om kjønn (femininitet) medføre en forsterkning av den underordnede statusen som arbeidsledig. Feminiseringen av klientrollen kan være problematisk for KVP-deltakere som har mye arbeidserfaring, som identifiserer seg som ansettelsesbar og verken har behov for omsorg eller kompetanseheving. Siden maskulinitet stadig rangeres høyere enn femininitet i kjønnsrollehierarkiet (Connell 1998), innebærer dette en særlig utfordring for menn som arbeidsledig klient. Dette finner jeg eksempler på i intervju materialet for denne studien; flere av de mannlige deltakerne hadde mange års arbeidserfaring, og disse opplevde aktiveringsprosessen i KVP som belastende og/eller skuffende med tanke på forventningen om å komme i arbeid eller å bli ansettelsesbar (Hansen 2017). I studien har jeg med dette utgangspunktet undersøkt identitetsdanningen som ansettelsesbar i KVP i et kjønnsperspektiv.

Honneth og Fraser utvikler altså ulike teoretiske modeller for å adressere sosial urettferdighet. I denne studien er en kombinasjon av deres bidrag relevant for å forstå den kompleksitet som datamaterialet viser at KVP-prosessen innebærer på brukernivå. Honneths anerkjennelsesteori har særlig bidratt til forståelsen av identitet som noe relasjonelt og som noe som skapes dialogisk i interaksjon med andre. Denne forståelsen av identitet som noe sosialt betinget er også i tråd med studiens sosialkonstruktivistiske og interaksjonistiske vitenskapsteoretiske grunnlag (Järvinen og Mik-Meyer 2005a). Med Honneth forstår jeg KVP-deltakernes aktiveringsprosess som identitetsdanning; noe som skjer i interaksjon med andre, og som kan være mer eller mindre gjensidig anerkjennende. Fokuset på anerkjennelse er viktig for hvordan KVP-deltakerne forstår seg selv i aktiveringsprosessen og sine muligheter på arbeidsmarkedet, og dermed for hvordan de skaper en identitet som ansettelsesbar (se artikkel 2).

Honneths teori adresserer imidlertid verken strukturdimensjonen eller kjønnsdimensjonen, og med tanke på denne avhandlingens formål, må empirien forstås videre enn på det individuelle nivået. Frasers teori ble da anvendbar siden hennes perspektiv på strukturer som kjønnete og som å ha konkrete konsekvenser i folks liv, tilfører analysen en viktig dimensjon. Fraser har ikke identitetsdanningsprosess på agendaen, slik som Honneth, men hennes anerkjennelseperspektiv på strukturnivå er nyttig for å undersøke hvordan identitetsdanningen i aktiveringsprosessen kan henge sammen med strukturelle forhold, og hvordan dette kan få konkrete konsekvenser for deltakerne i aktivering. En kombinasjon av Honneths og Frasers teorier bidrar til å synliggjøre kompleksiteten i aktiveringsprosessen, særlig hvordan denne prosessen influeres av flere nivåer; det relasjonelle, det posisjonelle og det institusjonelle og strukturelle (normer og verdier om arbeid og kjønn). Disse teoriene viste seg anvendbare for å operasjonalisere den tidligere presenterte analysemodellen til Herz og Johansson (2011).

4.5 Institusjonell etnografi

I tillegg til det interaksjonistiske perspektivet og Honneths og Frasers anerkjennelsesteorier har institusjonell etnografi (IE) (Smith 2005) vært nyttig for å studere hvordan institusjonelle rammeverk og strukturelle forhold influerte på aktiveringsarbeidet og aktiveringsprosessen. IE er en utforskningsmetodologi som har som mål å oppdage og synliggjøre hvordan strukturelle forhold influerer på folks hverdagsliv (Widerberg 2015, 18). Med IE studeres strukturelle maktrelasjoner i et nedenfra-og-opp-perspektiv. Med utgangspunkt i folks erfaringer og aktiviteter på lokalt nivå søker IE å synliggjøre forbindelser mellom mikronivå og meso- og makronivå, og hvordan relasjonene mellom disse nivåene styrer folks aktiviteter. Disse relasjonene kalles *styrende relasjoner* (Smith 2005, 10).

IE kan vitenskapsteoretisk knyttes til det interaksjonistiske perspektivet idet IE tar utgangspunkt i at samhandling og interaksjon er fundamentet for menneskers væren og forståelse av seg selv i verden (Widerberg 2015, 15). Samtidig ser IE på sosiale relasjoner som praksis, som er situert i tid og rom. En IE-studie tar derfor utgangspunkt i folks erfaringer, aktiviteter og samhandling i bestemte hverdagssituasjoner, for eksempel som KVP-deltaker eller som veileder i KVP, for å kartlegge relasjonene som aktivitetene og gjøremålene deres inngår i. Som i det interaksjonistiske perspektivet er fokuset i IE ikke på *erfaringer* som noe individuelt og subjektivt, men som noe kollektivt og sosialt. Det vil si at med *erfaring* menes i denne avhandlingen sosial og kollektiv erfaring. Fokuset er heller ikke på kunnskap *om* folk, men på prosessene, eller de styrende relasjonene, som skaper eller

definerer folks praksis (Järvinen og Mik-Meyer 2005a; Widerberg 2015). I likhet med det interaksjonistiske perspektivet er hensikten med IE altså ikke å studere individers subjektive erfaringer i fenomenologisk forstand for å forstå deltakerens livsverden, men å studere sosiale prosesser og deres effekter (DeVault og McCoy 2006, 18). Det betyr også at man ikke søker å forklare sosiale effekter på bakgrunn av individers sosiale kategorisering, som for eksempel arbeidsledig, marginalisert eller fattig. Man søker derimot å forstå hvordan sosial praksis skapes innenfor organisatoriske eller institusjonelle rammer (Luken og Vaughan 2015, 8). IE er derfor relevant for å studere hvordan veilederes og KVP-deltakeres samhandling og interaksjon styres innenfor KVPs institusjonelle rammer. IE er også forenlig med Frasers (2003, 2013) perspektiv på hvordan strukturelle forhold innvirker på folks muligheter til sosial deltakelse. Det er spesielt i artikkel 3 jeg gjør bruk av IE, der jeg analyserer hvordan institusjonelle paradokser og hindringer influerer på veiledernes oppfølgingsarbeid og deltakernes aktiveringsprosesser.

4.6 Oppsummering av teoretisk rammeverk

En viktig ambisjon i denne studien har vært å løfte frem kompleksiteten i aktiveringsprosessen og aktiveringsarbeidet. En måte å gjøre det på, var å studere aktiveringens hverdagslige praksis som foregår på det relasjonelle planet, i sammenheng med institusjonelle og strukturelle forhold. Herz og Johanssons (2011, 2012) modell for «the doing of social work» var nyttig som overordnet perspektiv for å forstå disse sammenhengene. For videre å forstå de ulike aspektene ved aktiveringsprosessen og aktiveringsarbeidet som vokste fram i løpet av forskningsprosessen, samarbeidsrelasjonen mellom bruker og veileder, identitetsdanningen og de institusjonelle barrierene, var det imidlertid nødvendig å analysere og tolke funnene ut ifra ulike teoretiske perspektiver: Blumers (1969) interaksjonistiske perspektiv (se også Eskelinen, Olesen og Caswell 2008) og Honneths (1995) anerkjennelsesteori for å forstå det relasjonelle (samarbeidsrelasjonene), Frasers (2003) anerkjennelsesteori for å forstå det posisjonelle (kjønn) og strukturelle (verdier og normer om kjønn og arbeid), og institusjonell etnografi (IE) (Smith 2005) for å studere hvordan det institusjonelle og strukturelle influerer på aktiveringsarbeidet og aktiveringsprosessen. Sammen favner disse perspektivene og tilnærmingene det relasjonelle, posisjonelle, institusjonelle og strukturelle i aktiveringsarbeidet og aktiveringsprosessen, og er nyttige for å synliggjøre kompleksiteten i KVP.

5. Metode og kilder

Kvalitetskriteriene for en kvalitativ studie med et sosialkonstruktivistisk utgangspunkt handler om transparens og om refleksivitet (Justesen og Mik-Meyer 2012), det vil si synliggjøring av vurderinger og valg som er gjort underveis, samt refleksjoner om forskerens eget ståsted og påvirkning på forskningsprosessen (Neumann og Neumann 2012). Dette er med på å styrke forskningens reliabilitet og validitet (Silverman 2011). Tykke beskrivelser med konkrete detaljer om fremgangsmåte og refleksjoner støtter opp om en studies pålitelighet og troverdighet (Tracy 2010). Dette kapitlet er derfor viet til å beskrive forskningsprosessen så utførlig som mulig, nettopp for at andre skal kunne vurdere dens kvalitet med hensyn til om avhandlingens forskningsresultater fremstår som pålitelige og troverdig: I dette kapitlet beskriver jeg hvordan jeg nærmet meg forskningsfelt, hvordan jeg planla dataproduksjonen og gjennomførte undersøkelsesopplegget. Jeg vil vise mine refleksjoner over og begrunnelser av valgene jeg gjorde underveis i forskningsprosessen, herunder forskningsetiske refleksjoner.

5.1 Eksplorerende feltstudiedesign

For å undersøke kompleksiteten i aktiveringspraksis i KVP var et eksplorerende forskningsopplegg med feltstudiedesign hensiktsmessig. Et slikt design kjennetegnes, i likhet med kvalitativ forskning generelt, av fleksibilitet og åpenhet: Det kan justeres i forhold til hvordan studien utvikler seg underveis, både når det gjelder endringer i problemstilling, datagenereringsprosessen, analysestrategier og teori-tilfang (Thagaard 2013). Denne fleksibiliteten innebærer rom for metode-, analyse- og teoripluralisme, avhengig av hva som dukker opp som relevant underveis i møte med feltet og underveis i forskningsprosessen. Med felt menes i denne sammenheng et fagspesifikt praksisområde; feltet som studeres i denne avhandlingen er aktiveringsfeltet. I studier av komplekse fenomener eller felt, slik som aktiveringsfeltet, kan metodisk, analytisk og teoretisk pluralisme være en forutsetning, nettopp fordi kompleksitet sjelden kan gripes med ett enkelt verktøy eller perspektiv. Fleksibilitet og pluralisme kan dermed være med på å sikre at forskningen blir rigorøs (Tracy 2010, 841).

I en feltstudie er forskeren til stede som subjekt og deltar gjennom å snakke med de studerte mens de utfører sine aktiviteter (Thagaard 2013, 69). Min rolle i møte med KVP-deltakere og veiledere har vært som *tilstedeværende subjekt* og *observerende forsker* (Skjervheim 1996, 87), idet jeg har forsøkt å sette meg inn i aktiveringsfeltet med den hensikt å undersøke hva KVP som aktiveringspraksis innebærer. Jeg har dermed ikke deltatt aktivt i KVP-arbeidet.

5.2 Metodisk tilnærming

Som redegjort for i kapittel 4, er studien metodologisk forankret i et konstruktivistisk, interaksjonistisk perspektiv. Det innebærer at jeg er interessert i aktiveringspraksisen i KVP som kollektivt sosialt fenomen, ikke som enkeltpersoners individuelle og subjektive erfaringer. Imidlertid er det nødvendig å starte med enkeltpersoners handlinger, interaksjoner og erfaringer for deretter å kunne forstå den kollektive og sosiale dimensjonen ved dem. Metodisk produseres slike data ved å anvende kvalitative teknikker som intervju og observasjon (Jacobsson og Meeuwisse 2010, 41; Järvinen og Mik-Meyer 2005ab). For denne studien innebærer det at hver enkelt observasjon av interaksjoner mellom KVP-deltakere og veiledere og andre, og hvert enkelt intervju med KVP-deltakere, danner grunnlaget for data som inngår i en større helhet av kilder til å forstå *aktiveringspraksisen*.

Samtalene og møtene jeg har observert, har vært mangfoldige både i karakter, innhold og form. Basert på at deltakerne har hatt ulike utfordringer med hensyn til å komme i jobb og at de har vært i ulike faser av KVP-programmet, har det vært ulike temaer og problemstillinger på agendaen for de enkelte møtene. Veilederne har også hatt ulike tilnærminger i oppfølgingsarbeidet. Det samme gjelder intervjuene med KVP-deltakerne. Dette mangfoldet av ulike personers samhandlinger, interaksjoner, erfaringer og narrativer i tid og rom, danner utgangspunkt for at jeg studerer KVP som kollektivt fenomen.

Veilederens aktiveringsarbeid og deltakernes aktiveringsprosess er sentral for å forstå hva KVP innebærer for deltakerne. I avhandlingen har det vært en målsetting å koble lokal KVP-praksis til institusjonelle og strukturelle forhold på meso- og makronivå, som for eksempel forhold på organisasjonsnivå eller på samfunnsnivå. I dette arbeidet har tekster vært en viktig kilde til kunnskap. Konkret innebar det blant annet å analysere observasjons- og intervjudata i lys av de lokale NAV-kontorenes retningslinjer og praksiser, juridiske reguleringer (lover, forskrifter og rundskriv), samt nasjonale politiske dokumenter (stortingsmeldinger og proposisjoner). Videre har jeg analysert lokal KVP-praksis i lys av forhold på kommunalt nivå, som arbeidsmarkedet og økonomiske forhold. Jeg fikk innblikk i disse strukturelle forholdene ved at veilederne og KVP-deltakerne refererte til dem i sine møter, men også i intervjuer og uformelle samtaler med meg. Det har også vært fruktbart å analysere dataene i lys av kulturelle normer og verdier knyttet til kjønn og arbeid. Her har analysen vært teoretisk informert, og jeg har anvendt sosialfilosofiske teorier (Fraser 1989; 2003) for å tolke data. Jeg kommer tilbake til dette i kapittel 6, om analysestrategier.

5.3 Forforståelse og møte med feltet

Aktiveringspolitikken understreker *motivasjon* som en viktig faktor i aktiveringsarbeidet (St. meld. 9 2006–2007). Med denne forforståelsen av aktivering var jeg i utgangspunktet opptatt av motivasjon og hvilken betydning motivasjonsarbeid hadde for aktiveringsprosessen. Videre hadde jeg en antakelse om at individuelle faktorer hos deltakerne (utdanning, ferdigheter, kunnskap, helse) var viktige for deres motivasjon. I møte med felt og informanter ble imidlertid denne forforståelsen justert idet jeg erfarte at for deltakerne i KVP handlet aktiveringsprosessen om mer enn at de manglet slike individuelle ressurser. De første observasjonene ga meg innsikt i at deres selvforståelse og situasjon i liten grad handlet om manglende motivasjon, men om andre ytre og indre forhold, som for eksempel arbeidsmarkedet og helseutfordringer. I samtalene mellom veiledere og KVP-deltakere observerte jeg også at motivasjon ikke ble tematisert i nevneverdig grad. Veiledernes tilnærming til deltakerne og deres innsats for å bedre sine muligheter på arbeidsmarkedet var snarere kjennetegnet av det som jeg tolket som en *anerkjennende praksis* (se kapittel 8). Jeg vendte blikket mot det prosessuelle og særlig deltakernes identitetsarbeid med å se seg selv som ansettelsesbar, og jeg ble oppmerksom på at dette identitetsarbeidet var påvirket av hvorvidt de opplevde å bli anerkjent. Dette hadde noen teoretiske implikasjoner idet jeg endret fokuset fra å studere aktivering i KVP som motivasjonsarbeid til å studere aktivering som *identitetsdanning som ansettelsesbar*, inkludert hvordan *anerkjennelse* hadde betydning i denne prosessen.

Underveis i forskningsprosessen ble jeg også oppmerksom på at de mannlige og kvinnelige deltakerne kunne oppleve KVP forskjellig. Dette kom til uttrykk gjennom hvordan de viste entusiasme eller misnøye overfor aktivitetene de hadde i KVP, hvordan de opplevde å bli verdsatt på praksisplass eller hvordan de forholdt seg til veilederne. Likeledes la jeg merke til forskjeller i hvordan veilederne (som alle unntatt én var kvinner), forholdt seg til mannlige og kvinnelige deltakere i samtalene. I samtalene med kvinnene var omsorgsperspektivet sterkt fremtredende, mens i samtalene med mennene var det praktiske forhold som dominerte. Dette satte meg på sporet av at aktiveringsarbeidet kunne analyseres i et kjønnsperspektiv.

Videre ble jeg oppmerksom på at mange av KVP-deltakernes ønsker og forslag til tiltak ikke lot seg gjennomføre, for eksempel språkkurs eller formelt kvalifiserende fagkurs, selv om veilederne var positivt innstilt til disse. Ønsker om redusert ukeprogram (mindre enn 37,5 timer per uke), på grunn av helseutfordringer eller familiesituasjon, var heller ikke mulig å tilpasse. Dette satte i gang refleksjoner om hvorvidt KVP i praksis var mindre fleksibelt enn

slik det var beskrevet i de politiske dokumentene, og om hvorvidt veilederne hadde mindre handlingsrom enn jeg først hadde antatt. Jeg begynte å vende blikket mot omliggende institusjonelle og strukturelle forhold; kunne de begrense veiledernes handlingsrom og dermed hva KVP-deltakerne kunne oppnå i KVP?

Mitt møte med feltet endret derfor min forforståelse av aktiveringspraksis. Med denne justerte forståelsen av aktiveringspraksis var det nødvendig å endre analysefokuset for å kunne beskrive, analysere og tolke det jeg fant. Løsningen var å trekke inn en videre kontekst i analysene. Prosjektet endret dermed karakter fra å analysere aktiveringspraksis *kun* ut ifra individuelle forutsetninger og relasjonelle forhold mellom deltaker og veileder, til å analysere aktiveringsarbeidet og aktiveringsprosessen *også* ut fra de strukturelle og kontekstuelle betingelsene. Dette fikk også konsekvenser for valgene jeg gjorde med hensyn til hvilke teorier og analysestrategier som jeg anså ville være nyttige for å forstå data.

Analysestrategier som kunne gripe konteksten og dermed kompleksiteten i aktiveringspraksis, viste seg å være dialog i kontekst (Eskelinen, Olesen og Caswell 2008; Linell 1998), narrativ praksis (Bamberg 2012) og institusjonell etnografi (Smith 2005). Disse analytiske tilnærmingene har gjerne et hverdagslivsperspektiv (Eliasson-Lappalainen og Szebehely 2010). De har til felles at de tar utgangspunkt i folks hverdagslige aktiviteter; hva folk gjør, hvordan de samhandler og snakker sammen, hvordan de konstruerer seg selv gjennom samhandling (Bamberg 2012, 103), samt hvordan institusjonelle rammer og strukturer influerer på deres aktiviteter (Smith 2005) og samhandling (Eskelinen, Olesen og Caswell 2008). Videre har disse analysetilnærmingene til felles at *konteksten* for aktivitetene som studeres (samhandling, interaksjon og narrativ praksis) er viktig for å forstå prosessene (samarbeid, identitet). Disse analysestrategiene er samtidig godt egnet til å operasjonalisere en analyse av aktiveringspraksis innenfor rammeverket til Herz og Johansson (2011) – «the doing of social work» – fordi de berører de ulike nivåene relasjon, posisjon, institusjon og struktur som aktiveringsprosessen og aktiveringsarbeidet er innleiret i (se kapittel 6).

5.4 Utvalg, rekruttering og deltakere

Dataproduksjonen for denne studien foregikk fra januar til november 2013. Etersom PhD-prosjektet er et underprosjekt av HPMT-prosjektet (se kapittel 1), består denne studiens utvalg av KVP-deltakere og deres veiledere fra fire NAV-kontor som deltok i HPMT-prosjektet. For å kunne gjennomføre observasjoner og intervjuer, var jeg avhengig av å få tilgang ved

aktuelle NAV-kontorer, få KVP-veiledernes og deltakernes samtykke til å observere deres møter, samt deltakernes samtykke til eventuelt individuelt intervju.

Utvalg av NAV-kontorer

Jeg valgte først ut de fire kontorene; to fra tiltaksgruppen og to fra sammenligningsgruppen i HPMT-prosjektet. Utvalget ble gjort av pragmatiske hensyn; de hadde en geografisk beliggenhet på Østlandet, noe som ville gjøre det mulig å gjennomføre feltarbeid innenfor tiden og ressursene som var til disposisjon for mitt prosjekt. Utvalget ble videre gjort fordi de fire kontorene varierte med hensyn til størrelse; ett kontor (tiltaksgruppen) hadde ca. 90 KVP-deltakere og 8–10 veiledere, mens to av kontorene (ett fra tiltak og ett fra sammenlikning) hadde ca. 30–40 KVP-deltakere, hvorav det ene kontoret hadde én veileder og det andre fire–fem. Det fjerde kontoret (sammenlikning) hadde åtte–ti KVP-deltakere, og to–tre veiledere. Samlet representerer disse eksempler på ett stort, to mellomstore og ett lite NAV-kontor i Norge.

Rekruttering av deltakere til observasjoner av samtaler

Da jeg hadde valgt kontorer, henvendte jeg meg til avdelingsleder og/eller teamleder for KVP. Disse spurte veiledere i sine team om jeg kunne være med dem på samtaler med KVP-deltakere. Dette innebar dermed at rekrutteringen av KVP-deltakere til observasjonene foregikk via deres veileder. Veilederne hadde mottatt skriftlig materiale (se vedlegg 2) og presenterte prosjektet for KVP-deltakerne på forhånd, spurte om de ville delta og om jeg kunne observere deres samtaler. Denne måten å rekruttere på innebar at jeg ikke hadde noen innflytelse på rekrutteringen til observasjonene; jeg kunne ikke plukke ut hvilke KVP-deltakere jeg ville observere – jeg stilte bare opp der jeg fikk tilbud om å være med på samtale. Veilederne derimot kunne gjøre en utsiling i rekrutteringsprosessen, for eksempel ved å rekruttere de som hadde gode norskerferdigheter, eller de brukerne som veilederne hadde en spesiell god relasjon til, som de visste var fornøyd med KVP-opplegget osv. Dette er en risiko det er vanskelig å gardere seg mot i forskning når man bruker portvakt for å rekruttere.

Jeg fikk først kontakt med veiledere fra de to tiltakskontorene. De fleste inviterte meg med på samtaler. I det ene tiltakskontoret var jeg med på fra én til fem samtaler med hver veileder, bortsett fra med én veileder som ikke ønsket min tilstedeværelse i samtale hun hadde med KVP-deltakerne. Det andre tiltakskontoret hadde kun én veileder, som jeg deltok i åtte samtaler med. De fleste av veilederne i tiltakskontorene kjente meg fra min tidligere rolle som forsker i HPMT-prosjektet, og det kan være grunnen til at jeg lett fikk innpass i de to

kontorene. En annen grunn kan være at veilederne i disse kontorene følte seg forpliktet til å imøtekomme min forespørsel fordi de hadde deltatt i HPMT-prosjektet, opplevde å ha fått godt utbytte av det og dermed ønsket å gi noe tilbake. Det var mer utfordrende å komme i kontakt med veilederne i kontorene fra sammenligningsgruppen. Veilederne i disse kontorene hadde kun deltatt i surveyer og intervjuer og ikke fått noen HPMT-opplæring, og hadde kanskje derfor ikke samme lojalitet til prosjektet som veilederne i tiltakskontorene. Det ene kontoret hadde også nedskalert arbeidet med KVP og hadde derfor få KVP-deltakere. Dette resulterte i at jeg kun var med på til sammen tre samtaler og møter med KVP-deltakere i de to kontorene fra sammenligningsgruppen.

I det største kontoret observerte jeg 22 samtaler og utførte fire individuelle intervjuer med KVP-deltakere. I det nest største kontoret observerte jeg åtte samtaler og utførte seks individuelle intervjuer med KVP-deltakere. Disse to kontorene var begge i tiltaksgruppen til HPMT. I det nest minste kontoret (HPMT-sammenlikningsgruppe) var jeg med på to samtaler og gjorde fire individuelle intervjuer med KVP-deltakere. I det minste kontoret (som også var HPMT-sammenlikningsgruppe) var jeg bare med på én samtale. Veilederen hadde på dette tidspunktet sluttet i KVP og gått over i annen stilling i kommunen, men hun hadde fortsatt oppfølgingsansvar for én KVP-deltaker. I dette kontoret gjorde jeg ingen individuelle intervjuer med KVP-deltakere.

Rekruttering til individuelle intervju

For rekruttering av KVP-deltakere til *intervjuer* brukte jeg to strategier: Den ene strategien gikk ut på at jeg, etter å ha observert møter mellom KVP-deltakere og veiledere, spurte om de kunne tenke seg å stille opp til et individuelt intervju med meg på et senere tidspunkt. Kun én person av disse ønsket ikke å følge opp med individuelt intervju.

Den andre strategien var knyttet til at jeg også var interessert i å intervju personer som hadde gjennomført KVP. For å finne disse brukte jeg survey-materialet fra HPMT-prosjektet. Jeg valgte strategisk ut seks personer blant KVP-deltakere i de fire NAV-kontorene som var i utvalget i min studie, og som hadde formulert utfyllende svar på de åpne spørsmålene i spørreskjemaet. Deretter ringte jeg dem og spurte om de kunne tenke seg å stille opp til individuelt intervju. Fem personer svarte ja, tre kvinner og to menn. Én av disse trakk seg før intervjuet ble gjennomført.

Intervjupersonene ble også valgt med formål om å få en variert sammensetning basert på alder, kjønn og etnisitet/landbakgrunn, samt på bakgrunn av om de ble vurdert til å ha

tilstrekkelige språkferdigheter til å beherske en intervjusituasjon, og om intervjuet kunne la seg gjennomføre innenfor en bestemt tidsperiode. I to tilfeller lot jeg være å spørre om intervju fordi jeg oppfattet KVP-deltakerne som å være i spesielt sårbare situasjoner på grunn av psykisk sykdom og rusproblemer.

Deltakere i studien: KVP-veiledere og KVP-deltakere

Til sammen deltok 11 KVP-veiledere i studien. Åtte av disse var fra HPMT-tiltakskontorer (seks fra det største kontoret og én fra det mellomste) og tre fra HPMT-sammenlikningskontorer. Ti veiledere var kvinner, én mann. De var i alderen fra 30 til 50 år, og to av dem hadde minoritetsetnisk bakgrunn. Veiledernes utdanningsbakgrunn og -nivå varierte fra bachelor i sosialt arbeid, pedagogikk og vernepleie, til førskolelærerutdanning og master i sosialantropologi, samt lavere grads utdanning i regnskap og administrasjon. Alle veilederne hadde flere års erfaring med arbeid med brukergrupper tilsvarende KVP-deltakere.

34 KVP-deltakere deltok i studien. Blant disse var det 21 kvinner og 13 menn, i alderen fra 18 til 58 år. Av disse hadde ti etnisk norsk bakgrunn, 22 hadde innvandrerbakgrunn (født utenfor Norge), mens to var født i Norge av førstegenerasjons innvandrere. Av de 22 som ikke var født i Norge, var det sju personer med opprinnelse fra Afrika, seks med opprinnelse fra Midtøsten, seks fra Asia (Pakistan), én fra Sørøst-Asia, og to fra Europa. KVP-deltakernes utdanningsnivå varierte fra noen få års grunnskole og lavere høyskoleutdanning til mastergrad. De aller fleste hadde lavere utdanning, tilsvarende grunnskolenivå eller videregående nivå. Flere av deltakerne hadde fagutdanning på videregående nivå (snekker, bygg/anlegg, helsefag og kokk), én deltaker hadde bachelorgrad, én deltaker hadde en uavsluttet mastergrad, og én deltaker hadde fullført mastergrad. Deltakernes arbeidslivserfaring varierte fra ingen til 30 år. De kvinnelige deltakerne hadde mindre arbeidslivserfaring enn de mannlige. Flere av de kvinnelige deltakerne hadde ingen arbeidslivserfaring. Det gjaldt særlig kvinnelige deltakere med innvandrerbakgrunn. Flere av de mannlige deltakerne hadde mange års erfaring fra arbeidslivet – opptil 25–30 år – innen renhold, salg, regnskap, forvaltning og administrasjon. Dette gjaldt både etnisk norske deltakere og deltakere med innvandrerbakgrunn.

5.5 Avhandlingens kilder

Kildene som er benyttet i avhandlingen, er observasjoner av samtaler mellom KVP-deltakere og veiledere og andre aktører, intervjuer med KVP-deltakere, observasjoner av arbeidet i NAV-kontorene og uformelle samtaler med veiledere, samt tekster som policydokumenter,

lover og regler i KVP. Feltobservasjonene gjorde det mulig å få innblikk i hvordan veilederne ved NAV-kontorene jobber med KVP. Observasjonene har også gjort det mulig å få innblikk i interaksjonen mellom veiledere og deltakere: hvordan de forholdt seg til hverandre, hvordan veilederne nærmet seg deltakerne, hvordan de skapte samarbeidsrelasjoner, hvordan de samhandlet og hvordan de institusjonelle rammene influerte på samhandlingen og på løsninger for KVP-deltakerne (Fangen 2010). Intervjumaterialet er kilde til kunnskap om deltakernes erfaringer og deres refleksjoner om hvordan de opplevde KVP. Tekstmaterialet er kilde til kontekstuell kunnskap om rammene for KVP-arbeidet og aktiveringsprosessen. Mangfoldet i kildebruk i studien synliggjør kompleksiteten i aktiveringspraksis.

Det empiriske materialet består av 33 observasjoner av ulike samtaler mellom brukere og veiledere i KVP i de fire NAV-kontorene, samt 16 individuelle forskningsintervjuer med 15 KVP-deltakere fra disse fire NAV-kontorene. Én av deltakerne er intervjuet to ganger. Fra de 33 observerte samtalene ble 11 deltakere rekruttert til intervjuer. Fire deltakere ble rekruttert til intervjuer uten observasjoner.

Observasjoner av møtene og samtalene

En best mulig tilgang til data om samarbeidsprosesser er gjennom observasjon av samhandlingssituasjoner (Fangen 2010). Gjennom observasjoner av møter mellom veiledere og deltakere fikk jeg tilgang til *hva* deltaker og veileder samhandlet om, *hvordan* de samhandlet, samt den institusjonelle konteksten samhandlingen foregikk i. Gjennom observasjon av samtalene fikk jeg også innblikk i det konkrete innholdet og de daglige gjøremålene i deltakernes KVP-program. Møtene som ble observert, var av ulik karakter. Av de 33 observerte møtene var det seks *kartleggingsmøter*, 20 *oppfølgingsmøter*, seks møter i *tiltak* og ett *ansvarsgruppemøte*.

Kartleggingsmøter (6)

Kartleggingsmøtene var brukernes første møte med KVP-veiledere, og disse møtene fant sted før bruker var innrullert i KVP. I møtene skulle brukere og veiledere kartlegge brukerens situasjon, for å finne ut om KVP ville være hensiktsmessig, om bruker ville ha nytte av programmet og om brukeren synes KVP passet for sine behov og situasjon. I disse møtene fikk brukerne informasjon om hva KVP gikk ut på, hva de ville kunne få tilbud om av tiltak og oppfølging, og hvilke rettigheter og forpliktelser KVP-deltakelse innebar. Det ble for eksempel informert om økonomiske rettigheter i form av kvalifiseringsstønning, barnetillegg, stønning til transportutgifter, samt plikt til å delta i arbeidsorientert tiltak, ha et fulltids program

på 37,5 timer pr uke, levere timelister og skattekort, med mer. Det ble også snakket om brukers utdanningsbakgrunn, erfaringer fra arbeidslivet, familieforhold og helsesituasjon. Ofte brukte veilederne NAVs egenvurderingsskjema som utgangspunkt for å samtale om og kartlegge brukerens ressurser og barrierer i forbindelse med arbeidsmarkedsinkludering.

Minst to av brukerne fra de seks kartleggingsmøtene jeg observerte, startet i KVP, mens tre av dem ikke fikk tilbud om KVP. En av dem fordi han hadde mulighet for å få midlertidig arbeid i det ordinære arbeidsmarkedet, en annen fordi han hadde for dårlig helse til å kunne nyttiggjøre seg KVP (og det ble derfor søkt om arbeidsavklaringspenger (AAP) for ham i stedet), den tredje fordi hun ikke selv ønsket å delta i et fulltidsprogram av hensyn til familieforpliktelser. Hva som skjedde med den siste, har jeg ikke informasjon om.

Gjennom å observere kartleggingsmøter fikk jeg innblikk både i hvordan man rekrutterte til KVP og hvem som kom med, hvordan KVP ideelt sett er ment å fungere, samt hvordan veilederne anvender skjemaer og standardiserte prosedyrer i KVP-arbeidet. Disse observasjonene ga dermed kontekstuell kunnskap om KVP. Jeg har imidlertid ikke benyttet kartleggingsmøtene for å undersøke samarbeidsrelasjonen mellom deltaker og veileder fordi disse samtalene fant sted i en tidlig fase, slik at samarbeidet mellom deltaker og veileder ikke hadde kommet i gang. Til dette formålet har oppfølgingsmøtene og samtalene i tiltak, samt intervjuene hatt avgjørende verdi.

Oppfølgingsmøtene (20)

De 20 *oppfølgingsmøtene* som jeg observerte, fant sted på NAV-kontoret, og de varte fra ca. 30–75 minutter. I disse møtene samtalte veileder og deltaker om forhold rundt oppstart eller gjennomføring av KVP-programmet, avhengig av hvor deltaker var i KVP-løpet og hva deltaker hadde behov for i situasjonen der og da. I samtalene kom de ofte inn på forhold rundt aktiveringstiltaket, for eksempel hva slags tiltak deltaker ønsket, eller hvordan det fungerte i tiltaket deltaker var i. I noen samtaler var det særlig fokus på forhold rundt bolig- eller familiesituasjon. Det kunne dreie seg om bytte av bolig, barnepass eller hvordan KVP-deltaker skulle innpasse familieførøkelse til KVP-løpet. En del samtaler dreide seg også om deltakerens helsesituasjon, for eksempel hva slags type jobber deltakeren kunne søke med gitte helseutfordringer og hva slags assistanse deltakeren hadde behov for i forbindelse med helseutfordringene. I mange av samtalene var også deltakerens økonomiske situasjon tema. Veileder og deltaker drøftet for eksempel hvordan deltakeren best mulig kunne disponere kvalifiseringsstønadene, eller hvordan deltaker kunne søke om ekstra stønader, for eksempel til

transport, barnepass eller supplerende stønad fra sosialkontoret for å dekke utgifter til mat, klær, strøm og/eller husleie. Spørsmålene om økonomi kom ofte opp helt til slutt i samtalene og som oftest på initiativ fra deltakeren.

Møter i tiltak og ansvarsgrupper (7)

I tillegg inngår observasjoner av andre møter og samtaler som brukerne deltok i sammen med sine veiledere i datagrunnlaget for studien. Dette kunne være møter og samtaler i tiltak, for eksempel hos en arbeidsgiver eller hos en tiltaksarrangør, eller ansvarsgruppemøter hvor flere aktører var involvert i deltakers hjelpebehov. I disse møtene kunne det være representanter fra bo-oppfølgning, sosialkontoret, tiltaksarrangør, samt KVP-veileder og KVP-deltaker.

Observasjoner av disse samtalene ga innblikk i hvordan et større team samhandler og interagerer i forbindelse med deltakers aktiveringsprosess, hvor mange instanser og parter som kan være involvert, hvordan deltaker forholder seg til dette, samt hvordan veileder inngår i samarbeidsrelasjonen med KVP-deltaker i møte med de andre instansene osv. I tillegg til å få kunnskap om interaksjoner og samhandlingsprosesser i KVP, fikk jeg i disse samtalene også tilgang til kunnskap om KVP og hvordan KVP fungerer for deltakerne.

Uformelle samtaler

Datagrunnlaget omfatter også uformelle samtaler om KVP-arbeidet som jeg hadde med veilederne på NAV-kontorene uten KVP-deltakers tilstedeværelse, samt samtaler om KVP-arbeidet som fant sted mellom veilederne mens jeg var til stede. Disse fant ofte sted før eller etter andre møter, mens vi ventet på KVP-deltakerne eller mens vi var på vei til møter utenfor NAV-kontorene, for eksempel på en praksis plass eller i en arbeidsmarkedsbedrift, eller over en kopp kaffe i kantina på NAV-kontoret. Gjennom disse samtalene fikk jeg ytterligere tilgang til hvordan veilederne oppfattet KVP-deltakernes situasjon, hva de mente skulle til for at de kom i jobb og hvor de befant seg med hensyn til arbeidsmarkedsinkludering. I disse samtalene med og mellom veiledere fikk jeg også kunnskap om forhold som hadde betydning for veilederens KVP-arbeid, for eksempel prioriteringer på kontoret, forhold ved det lokale arbeidsmarkedet, kommunal økonomi, nye forskrifter eller rundskriv om KVP, osv. Denne kontekstuelle kunnskapen var særlig verdifull med tanke på å forstå KVP som aktiveringsfelt, det vil si et felt hvor KVP-praksis og veilederens og KVP-deltakernes samhandling var underlagt noen bestemte rammer og styringsforhold som ikke i utgangspunktet var åpenbare, og som innebar begrensninger i aktiveringspraksisen.

Semi-strukturerte forskningsintervju

I datamaterialet inngår også individuelle intervjuer med KVP-deltakere. 20 KVP-deltakere ble spurt om å gjøre individuelle intervjuer. To takket nei. To var ikke tilgjengelige da jeg forsøkte å kontakte dem for å gjøre konkrete intervjuavtaler. Én trakk seg før intervjuet. Intervjumaterialet består av til sammen 16 intervjuer med 15 deltakere. To av de 16 intervjuene er gjort med samme person. Det første intervjuet med denne deltakeren fant sted noen måneder etter at hun hadde startet i KVP, og det neste intervjuet fant sted ca. to år senere, på et tidspunkt hvor deltakeren verken var i arbeid eller i tiltak gjennom NAV. Planen var å gjøre annengangsintervju med flere av deltakerne, men dette ble skrinlagt fordi det viste seg å være for tidkrevende. Blant de resterende 14 intervjuene hadde tre personer avsluttet KVP og var på andre stønader fra NAV (AAP, individstønad og sosialhjelp). 11 av de intervjuede brukerne var KVP-deltakere på intervjutidspunktet. Noen var i oppstartsfasen, mens andre hadde deltatt i opptil et år eller halvannet. Bare én av disse 11 hadde på intervjutidspunktet oppnådd tilknytning til arbeidsmarkedet på ordinære betingelser som følge av KVP. Stillingen var imidlertid en deltidsstilling med en svært lav stillingsprosent, ca. fire timer pr uke.

Intervjukonteksten kan spille inn på hva som kommer ut av informasjon i et intervju (Neumann og Neumann 2012). Intervjuene med brukerne fant derfor sted på ulike plasser, blant annet på kafé, hjemme hos den intervjuede, på arbeidsplassen, på tiltaksstedet, utendørs i parken, på lukket rom i NAV-kontoret eller på mitt kontor. Jeg anså det som viktig at de intervjuede selv valgte sted for intervjuet. Hensikten var at de skulle føle seg mest mulig komfortable med situasjonen, samt å tilrettelegge for en mest mulig praktisk gjennomføring av intervjuet.

Intervjuene ble gjennomført som et semi-strukturert opplegg, som gir mulighet til å samtale om noen bestemte temaer med utgangspunkt i noen på forhånd utarbeidede spørsmål (Kvale og Brinkmann 2009, 47). Jeg hadde utarbeidet en tematisk intervjuguide (se vedlegg 5 og 6) med spørsmål som handlet om KVP; hvordan de hadde begynt i KVP, hva de gjorde, hva slags oppfølging de fikk, spørsmål om økonomi; nåværende økonomisk situasjon, betydningen av KVP-stønnen, og spørsmål om arbeid og utdanning; erfaringer og forventninger. Intervjuguiden inneholdt også spørsmål om andre arenaers betydning for arbeidsmarkedsinkludering (familie, venner, kultur, miljø). Selv om intervjuene var semi-strukturerte, varierte de; fra tematisk, men ustrukturert og i stor grad styrt av den intervjuede, til tematisk og strukturert, styrt av intervjueren. I tilfeller hvor de intervjuede var ordknappe,

ble den tematiske intervjuguiden tett fulgt. I andre tilfeller avvek intervjuforløpet fra guiden fordi de intervjuede i stor grad styrte samtalen ved at de snakket og fortalte mye. Min oppgave ble da å sørge for at alle de på forhånd bestemte temaene ble berørt i løpet av samtalen.

Feltnotater

Feltnotatene i denne studien utgjør fra to til fire sider for hver observasjon og hvert intervju. De inneholder alt fra beskrivelse av hovedtemaene fra samtale, beskrivelse av de fysiske omgivelsene som samtale fant sted i, hvem som var til stede, hva de hadde på seg, til hvordan de forholdt seg til hverandre i løpet av samtalen og reaksjoner de hadde på ting som ble sagt. Feltnotatene inneholdt også mine umiddelbare metodologiske, analytiske og teoretiske refleksjoner, samt ting jeg lurte på som jeg burde spørre KVP-deltakerne om i et eventuelt intervju eller som jeg burde spørre veilederne om etter samtale. Feltnotatene som ble produsert delvis underveis i samtale og umiddelbart etter samtale, var også nyttige for å fokusere det videre arbeid, både for tematikker som dukket opp underveis i samtale og for det konkrete analysearbeid. Feltnotatene ble også viktige for å kontekstualisere KVP-arbeid.

Lyddopptak og transkripsjoner fra samtale og fra intervjuene

De fleste intervjuene jeg gjennomførte og møtene jeg observerte, ble tatt opp med lyd og transkribert ad verbum. For observasjonene av møtene utgjør det 689 sider (175 531 ord), og for intervjuene 448 sider (103 131 ord). Fordelen med å gjøre lyddopptak og å transkribere samtaler og ikke bare bruke feltnotater, er at man får tilgang til detaljer i utsagn og samhandling, som man der og da i samtalen kanskje ikke legger merke til. Gjennom lyddopptak og transkribering av intervjuer og samtaler fikk jeg dokumentert detaljert innsikt i samhandlingen mellom deltakere og veiledere. Det var svært nyttig i analysen av samarbeidsrelasjonen (se artikkel 1) å ha tilgang til interaksjonen mellom dem på et så pass detaljert nivå fordi det gjorde det mulig å få tak i den fine balansegangen mellom de ulike tilnærminger som veilederne hadde overfor deltakerne. Umiddelbart kunne veilederens tilnærminger fremstå som for eksempel enten person-orientert eller byråkratisk-orientert, men de detaljerte transkripsjonene gjorde det mulig å analysere frem kompleksiteten både i veilederens tilnærming til deltakerne og kompleksiteten i aktiveringsarbeid og i aktiveringsprosessen.

Tekster

Ulike dokumenter og tekster, for eksempel politiske dokumenter som stortingsmeldinger og proposisjoner, lover og regler, nasjonale direktiver, retningslinjer og rundskriv, samt lokale rutinebeskrivelser, kan utgjøre en viktig kilde til kontekstuell kunnskap om institusjonelle interaksjoner (Eskelinen, Olesen og Caswell 2008; Järvinen og Mik-Meyer 2005a). Slike tekster kan også være viktige for å forstå hvordan lokal praksis inngår i et større nettverk av og styres gjennom overordnede relasjoner (Smith 2005). I denne studien utgjør slike dokumenter viktig kontekstuell kunnskap for å analysere og forstå arbeidet og aktiveringsprosessen i KVP, fordi slike dokumenter og tekster kan være førende for samhandlingen og interaksjonen, for eksempel for hvordan veilederne jobber med deltakerne, hvordan samtalene struktureres, hvordan deltakerne interagerer, respondere osv. Følgende tekster er inkludert i studien, og brukt som referanseramme og kontekstuell kunnskap i analysearbeidet: Stortingsmelding nr. 9, Velferd, arbeid og inkludering (St. meld. 9 2006–2007), Odelstingsproposisjon nr. 70, Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover (Ot. prp. 70 2006–2007), Stortingsproposisjon nr. 1, Handlingsplan mot fattigdom (St. prp. 1 2007; 2009), lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven 2009), høringsnotat om forskrift til kvalifiseringsprogrammet (Arbeids- og sosialdepartementet 2011), forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad (Arbeids- og sosialdepartementet 2012), og Rundskriv 35 Sosialtjenesteloven (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012).

Disse tekstene er ikke analysert etter strategier for innholdsanalyse, diskursanalyse eller liknende (se Justesen og Mik-Meyer 2012), men de er trukket inn som kontekstuell kunnskap i analysene av observasjons- og intervjudataene, for eksempel for å belyse hvordan motstridende regelverk kan virke som barrierer i aktiveringspraksis (se artikkel 3). På denne måten er de KVP-relevante tekstene brukt i tråd med den analytiske tilnærmingen i institusjonell etnografi (IE), for å analysere fram hvordan styrende relasjoner på translokalt nivå influerer på aktiveringspraksis på lokalt nivå (Smith 2005, 66). Tekstene har dermed vært viktige kilder for å kontekstualisere aktiveringsarbeidet og aktiveringsprosessen, og for å utforske hvordan aktiveringspraksis begrenses av de institusjonelle rammene for KVP.

5.6 Forskningsetiske refleksjoner

PhD-prosjektet ble godkjent av NSD som underprosjekt til *Helhetlig oppfølging av brukere i kvalifiseringsprogrammet* (HPMT-prosjektet) (se vedlegg 1). PhD-prosjektet hadde imidlertid et bredere forskningsfokus enn HPMT-prosjektets effekt- og prosessevaluering.

Utgangspunktet var et ønske om å undersøke KVPs potensial for deltakerne med hensyn til arbeidsinkludering og KVP-praksis som profesjonelt sosialt arbeid. Det er allikevel knyttet til HPMT-prosjektet ut ifra hvordan utvalg og rekruttering er utført; HPMT-prosjektet hadde veiledere med tett oppfølgingsarbeid i KVP som sin målgruppe for kompetanseheving, men PhD-prosjektet er også tematisk knyttet til HPMT-prosjektet siden mitt prosjekt dreier seg om hvordan sosialt arbeids praksis innenfor KVPs rammer har betydning for KVP-deltakernes prosess mot arbeid. Ved oppstart av Phd-prosjektet i januar 2013 fikk jeg derfor bekreftelse i telefonsamtale med godkjennende saksbehandler i NSD om at mitt prosjekt fortsatt lå innenfor godkjenningen av Helhetlig oppfølging av brukere i kvalifiseringsprogrammet.

KVP-deltakerne ga informert samtykke i forbindelse med observasjonene og intervjuene (se vedlegg 2, 3 og 4). Veilederne hadde gitt informert samtykke i forbindelse med deltakelsen i HPMT-prosjektet. For å sikre at verken brukere, veiledere eller NAV-kontorene skal kunne gjenkjennes, er alt datamaterialet (feltnotater, intervju- og observasjonstranskriptene), publikasjoner (rapporter og artikler) og presentasjoner (konferanser og fagforum) anonymisert. Samtykkeerklæringene med deltakernes navn er oppbevart i låst safe, separat fra datamaterialet.

Utfordring 1: informert samtykke

Som hovedregel skal all forskning foregå ut ifra et frivillig, informert samtykke. Hensikten med informert samtykke er først og fremst å beskytte informantene (NESH 2016, 14-15). Men det er også viktig for forskerens troverdighet overfor forskersamfunnet og vis-à-vis forskningsinstitusjonene at de etiske retningslinjene følges (Alver og Øyen 1997).

Den etiske standarden innenfor forskning skal og bør være høy, og informert samtykke er sentralt for å sikre dette. Det innebærer blant annet å utforme og gi informasjon i en slik form at potensielle deltakere kan vurdere hva forskningen dreier seg om, hvilket formål den har og hva den skal brukes til. Videre skal det sikre at informantene skal kunne vurdere hva deltakelse innebærer, herunder anonymitet og konfidensialitet, at man har rett til å trekke seg fra studien uten å oppgi noen særskilt grunn, at deltakelse i studien og/eller at informasjonen som informanten gir, ikke har betydning for andre forhold, for eksempel stønader i NAV, osv.

Møtene med KVP-deltakerne som informanter i dette prosjektet har fått meg til å stille noen spørsmål knyttet til informert samtykke: Hva kan regnes for informert samtykke? I hvilken form bør informasjon og samtykke gis? Må det være skriftlig, eller er muntlig samtykke tilstrekkelig? De etiske retningslinjene anbefaler signert samtykkeerklæring, men i noen

situasjoner kan det være hensiktsmessig at samtykket gis i annen form (NESH 2016, 15). Hvordan kan man vite at informantene har forstått hva det innebærer å være med, forstår de hva forskningen går ut på? Hva med de som ikke har så gode norskferdigheter? Hva når bruker-informanten åpenbart ønsker min tilstedeværelse i samtalen med veileder, tillater lydopptak, men ikke ønsker å *underskrive* samtykkeskjemaet? Bryter jeg da med de etiske prinsippene hvis jeg likevel bruker materialet?

Alle KVP-deltakerne ble presentert for forskningsprosjektet gjennom både muntlig og skriftlig informasjon. Når det gjelder observasjonene av samtaler, fikk noen av dem muntlig og/eller skriftlig informasjon fra sine veiledere i forkant av samtaler. I tillegg fikk de muntlig og skriftlig informasjon fra meg. Til observasjonene og intervjuene hadde jeg med informasjonsskriv og samtykkeerklæring (se vedleggene 2, 3 og 4). Jeg valgte å lese informasjonsbrevet ordrett eller en kombinasjon av å informere muntlig og vise til brevet, avhengig av situasjonen og den enkelte brukers språkferdigheter i norsk. Når informanten åpenbart hadde problemer med å forstå, benyttet jeg en kortvariant og overbrakte informasjonen i muntlig form. Hovedpoenget var å informere deltakerne om formålet med forskningen og om deres rettigheter som informant. Jeg fant at det var helt nødvendig å tilpasse nivået og formen på informasjonen til situasjonen og den enkelte deltakers ferdigheter til å forstå skriftlig og muntlig informasjon på norsk. Ingen av veilederne jeg fulgte i samtaler, brukte tolk i samtaler med KVP-deltakere. Jeg vurderte det derfor ikke som naturlig for meg å ha med tolk for å informere om studien. Men jeg erfarte raskt at det å lese opp fra informasjonsskrivet i et formelt språk kunne virke overveldende på informantene. Det var også uhensiktsmessig å gjøre det på denne måten overfor deltakere som i liten grad behersket norsk. Disse fikk mer med seg gjennom en enklere, muntlig informasjon av hovedpoengene. Ved en slik muntlig samtale hadde informantene også større mulighet til å respondere, stille spørsmål eller si fra om det var noe de ikke forsto. Det vil uansett alltid være et spørsmål om i hvilken grad informantene forsto alt. De fleste som ble spurt om å være med, undertegnet imidlertid samtykkeerklæringen etter gjennomgangen av informasjonen.

Gjennom å få skriftlig informert samtykke fra informantene viser en som forsker at en har fulgt de etiske standardene som gjelder for forskning. Imidlertid var det to av KVP-deltakerne som ikke ønsket å sette sine navnetrekk på samtykkeerklæringen til tross for at de muntlig samtykket i deltakelse. De hadde åpenbart ikke noe imot å delta i forskningen, ettersom de ønsket meg velkommen til å observere samtaler med veilederne, og de svarte velvillig ja til å foreta individuelle intervjuer. De inviterte meg sågar hjem til seg for å foreta

intervjuene der. Når informantene likevel ikke ønsket å undertegne samtykkeerklæringen, kan dette ha med en generell skepsis og mistillit til hva en formell underskrift kan innebære av for eksempel juridiske forpliktelser. Jeg opplevde ikke at informantene hadde mistillit til meg som person eller som forsker, men det kan tenkes at disse informantenes tilbakeholdenhet med å sette sitt navnetrekk på papir, har med kulturelle normer og oppfatninger om at en underskrift forplikter en til noe og at den kan misbrukes til noe annet. Jeg tolket imidlertid deres velvillighet til å delta i studien som et samtykke, fullgodt med skriftlig informert samtykke, og har derfor inkludert datamaterialet fra samtaler og intervjuer med disse to KVP-deltakerne i studien.

Utfordring 2: deltakernes forventninger til forskeren

Forskerens rolle og deltakernes forventninger til forskeren var et annet etisk dilemma i studien. Det første dilemmaet er knyttet til min tilstedeværelse som observatør i møte mellom KVP-deltaker og veileder og hvordan dette kan influere på samtalen. Det andre dilemmaet handler om grensene for å involveres i selve aktiveringsarbeidet og i deltakernes aktiveringsprosess.

Generelt sett oppfattet jeg ikke min tilstedeværelse som noe problem i møtene mellom deltaker og veileder og andre aktører. Selv om jeg ikke deltok aktivt i samtalen om KVP-arbeidet, erfarte jeg likevel at min tilstedeværelse i møtene hadde betydning for hvordan interaksjonen og samhandlingen mellom de andre tilstedeværende utspilte seg. I noen samtaler var det tydelig at veileder og deltaker samtalte om noen temaer på en mer utfyllende måte enn de ellers ville ha gjort, slik at jeg skulle kunne forstå og følge med i samtalen. I andre tilfeller henvendte veileder og deltaker seg til meg direkte for å forklare hva de snakket om, for å sette meg inn i noe de hadde snakket sammen om tidligere, for å informere om deltakers bakgrunn eller for å forklare meg noe om KVP-systemet. Det hendte også at veileder og/eller deltaker inviterte meg inn i samtalen med spørsmål om konkrete ting eller temaer, for eksempel vedrørende helsediagnostikk, innvandringsregelverk, utdanningssystemet eller arbeidsmarkedet. I den grad jeg hadde sakskunnskap eller informasjon som de etterspurte, delte jeg det, men jeg gikk aldri inn i diskusjoner om den enkelte KVP-deltakers situasjon eller forhold. I ett tilfelle var det tydelig at det var viktig for KVP-deltakeren å formidle til meg om sin helsesituasjon og sine begrensninger i forhold til arbeid: I store deler av samtalen henvendte han seg til meg idet han fortalte om sin situasjon, og da var det også naturlig for meg å inngå i samtalen som aktiv lytter gjennom å uttrykke forståelse for hans situasjon. Jeg deltok imidlertid ikke i diskusjonen om tiltak og løsninger på

hans situasjon. Det hendte at jeg deltok i diskusjoner med veilederne om KVP-arbeidet på generelt grunnlag. Dette skjedde utenom møtene med KVP-deltakerne.

Ved flere anledninger opplevde jeg at KVP-deltakerne hadde andre forventninger til meg enn hva min rolle som forsker skulle tilsi. Selv om de fikk informasjon om hva forskningsprosjektet gikk ut på, hvorfor jeg var med i samtalen som forsker og hva jeg skulle gjøre, samt hva det innebar for dem å delta, uttrykte noen av deltakerne også andre forventninger til meg. Det kunne være forhåpninger om at jeg personlig kunne bidra til å løse deres problemer, om jeg kunne sette dem i kontakt med noen som kunne ansette dem, eller om jeg kunne bringe saken til en deltaker opp på et høyere etatsnivå. Disse ble naturlig nok skuffet da de forsto at jeg ikke kunne hjelpe (se Ytrehus 2004).

Det kan være at disse deltakerne ikke hadde misforstått min rolle som forsker, men at de likevel med min tilstedeværelse øynet en mulighet til å få hjelp utover det KVP-veilederne gjorde for dem. I disse tilfellene ble det viktig for meg å si at jeg dessverre ikke kunne gjøre noe for hver enkelt av dem, men at deres bidrag var svært viktige for forskningen. Jeg forklarte samtidig at jeg ville gjøre mitt beste for å formidle forskningsresultatene i relevante kanaler, for eksempel til NAV-kontorene og i utdanningen av sosialarbeidere slik at deres erfaringer og historier ville kunne få praktiske konsekvenser i fremtidig aktiveringsarbeid og aktiveringspolitikk. Det ikke å kunne bidra til å hjelpe hver og en av disse personene som etter flere år i NAV-systemet ikke hadde oppnådd å komme inn på arbeidsmarkedet, var likevel etisk vanskelig (se Thagaard 2013, 113). Disse personenes håp og skuffelse sier noe om hvor viktig det er å ha en svært åpen og klar formidling av hva forskerens rolle er og hva man som forsker kan bidra med.

I et par andre tilfeller var det tydelig at deltakerne var innforstått med min rolle som forsker, og at de hadde sagt seg villige til å delta nettopp fordi de var opptatt av at deres historie om KVP og NAV skulle «komme ut», med forhåpning om at NAV kunne bli bedre. Informantene ga uttrykk for at de mente det var viktig å delta i forskning, ikke bare av personlige hensyn, men også ut fra allmenne hensyn. Dette peker på forskerens ansvar om å innfri informantenes forventninger om å formidle forskningen i relevante kanaler, for eksempel til NAV-kontorene og om mulig til politikktutformings-nivået, slik at den kan få praktiske og konkrete konsekvenser. Med dette ønsker jeg å rette oppmerksomheten mot at forskeren er bevisst sitt ansvar for å formidle forskningens resultater, ikke kun til det akademiske fellesskapet, men også inn mot policy-utøvere og policyskapere slik at forskningen kan komme til nytte og

spore til endringer og forbedringer for mottakerne av politikken, som i dette tilfelle er KVP-deltakere.

Forskerens rolle: asymmetriske møter og aktørperspektivet

Møter mellom forsker og deltakere i intervjuer eller i observasjon antas å ha i seg en form for asymmetri, særlig når studiedeltakerne anses som sårbare grupper, for eksempel barn eller sosialklienter (Andersson og Swärd 2010, 231). Problematisering av asymmetrien i møter mellom forsker og deltakere er særlig aktuelt hvis deltakerne betraktes som studieobjekter. Innenfor de interaksjonistiske tradisjonene og i IE ses deltakerne imidlertid på som medskapende subjekter og kunnskapsrike aktører (Smith 2005, Widerberg 2015). Jeg anser informantene i denne studien, både KVP-deltakerne og KVP-veilederne, som kunnskapsrike aktører og som medskapere av data i kraft av den kunnskapen og de ressursene de har gjennom sine erfaringer med aktiveringsarbeidet og aktiveringsprosessen. Møtene kan likevel ha i seg en form for asymmetri, særlig i samband med forskningssituasjonen hvor jeg som forsker representerer hovedinteressenten. I denne situasjonen besitter jeg kunnskap om hva forskning innebærer, hva det går ut på, hvordan det gjøres, samt har kontroll med hva som skjer med informasjonen etterpå. Dermed behersker jeg forskningssituasjonen på en annen måte enn KVP-veilederne og KVP-deltakerne. Manglende språkferdigheter hos den intervjuede kan også skape asymmetri i møtet mellom forsker og deltaker. I intervjusituasjoner kan språkproblemer medføre at forskeren i stor grad definerer situasjonen ved at hun eller han behersker språket og «oversetter» det den andre sier, i et forsøk på å forstå. Dette kan sette begrensninger for den andres mulighet til å uttrykke seg, ikke bare på grunn av språk-barrierer, men også fordi den andre kan føle seg underlegen fordi dennes manglende språkferdigheter blir tydelig. I intervjusituasjoner opplevde jeg i to tilfeller at språkproblemer gjorde kommunikasjonen vanskelig, og jeg var derfor ekstra påpasselig med å forholde meg til disse informantene som kunnskapsrike aktører for å skape jevnbyrdighet i samtalen. I slike tilfeller ville bruk av tolk kunne ha løst kommunikasjonsproblemet. Det er imidlertid et spørsmål om bruk av tolk ville ha bidratt til å jevne ut asymmetrien i relasjonen.

6. Analytisk tilnærming

Som beskrevet i kapittel 4 utgjør Herz og Johanssons (2011) modell det overordnede rammeverket i avhandlingen. For å belyse de ulike dimensjonene (relasjon, posisjon, institusjon, struktur) i aktiveringspraksisen (aktiveringsarbeidet og aktiveringsprosessen) og hvordan disse henger sammen, var det imidlertid nødvendig å benytte spesifikke analysestrategier; dialog i kontekst, narrativ praksis og institusjonell etnografi. Gjennom å benytte disse sammen, synliggjøres kompleksiteten i aktiveringspraksisen. I dette kapitlet vil jeg presentere og begrunne anvendelse av de enkelte analysestrategiene nærmere. Først vil jeg imidlertid plassere den overordnede analytiske fremgangsmåten og hvordan den henger sammen med det vitenskapsteoretiske utgangspunktet for avhandlingens kunnskapsproduksjon.

6.1 En abduktiv tilgang

«Abduksjon» som begrep knyttes til filosofen Peirce, og viser til den vitenskapelige prosessen med å studere empiri for å utvikle eller finne teori som kan forklare den (Reichertz 2007). Abduksjon er en anvendbar metode for å skape mening ut av nye og ukjente situasjoner. Dette er en innfallsvinkel som ikke underkjenner betydningen av både personlig, faglig og teoretisk forforståelse. Tvert imot kan forforståelsen være en viktig vei mot ny forståelse av et fenomen; formålet er å forstå og forklare nye og overraskende data gjennom en analyseprosess som består av å reflektere, modifisere og diskutere med eksisterende teori, eller i en kombinasjon mellom det og nyutvikling av teori. Utgangspunktet er det situerte og det partikulære, og et nedenfra-opp-perspektiv er oftest det gjeldende. Samspillet mellom teori og data er en sentral del av analyseprosessen og det å generere ny kunnskap (Alvesson og Sköldberg 1995, Richardson og Kramer 2006).

Mer konkret har jeg analysert data gjennom det som av Boeije (2002) betegnes som en «constant comparative method» (CCM), og som i kombinasjon med teoretisk fortolkning utgjør en kjerne for kvalitative analyser som bygger på erfaringsnære, grounded theory-inspirerte tilganger (se Charmaz 2006). Det å sammenlikne data er en kjerneaktivitet i forskningen og muliggjør en videre anvendelse av data for eksempel å kunne generere eller videreutvikle teori: Forskeren produserer data, starter en tentativ analyse, reflekterer og avgjør om det trengs å produsere flere eller andre data (Boeije 2002). I min studie ble jeg for eksempel oppmerksom på hvordan tekster som kilder ble viktig for å forstå KVPs handlingskontekst. En slik prosess kan foregå over lang tid for å produsere så mye data at studien kan øke sin troverdighet (Tracy 2010).

I min studie har jeg analysert data ved først å nærlese dem (transkripsjoner og feltnotater) individuelt («fragmenting»), for deretter å se etter temaer som var felles, for derigjennom å løfte fram kontekstens betydning for å forstå funnene («connecting») (Dey 1993). Slik kunne jeg for eksempel bevege meg fra det første inntrykket av at veilederne «boostet» og oppmuntret deltakerne, til å plassere det mer teoretisk i form av profesjonell praksis, anerkjennende praksis og identitetsarbeid.

Dette er den overordnede måten jeg har analysert data på. I den videre teoretiske fortolkningen som jeg trengte for å forstå dataene videre og for å kunne produsere kunnskap for feltet, fant jeg de følgende teoretiske perspektivene anvendbare:

6.2 Dialog i kontekst

Det interaksjonistiske perspektivet innebærer å analysere samhandling, kommunikasjon og kontekst (Järvinen 2005; Järvinen og Mik-Meyer 2005a; Eskelinen, Olesen og Caswell 2008). Linells (1998) dialogiske analysestrategi er en måte å analysere kommunikasjon i kontekst på. Denne formen for dialogisk analysestrategi skiller seg fra klassisk konversasjonsanalyse (CA) blant annet ved at den går utover det rent språklige og inndrar konteksten som et viktig element i analysearbeidet. Det gjelder både den *umiddelbare konteksten*; nærkonteksten, som for eksempel de konkrete ytringene og de fysiske omgivelsene som interaksjonen foregår i, og den *indirekte* konteksten; fjernkonteksten. Den *indirekte* konteksten kan være organisatoriske forhold, aktørenes forforståelser og kunnskap, kulturelle verdier og normer eller samfunnsmessige og historiske forhold (Eskelinen, Olesen og Caswell 2008). Tekster og dokumenter kan være kilde til kunnskap om slik indirekte kontekst, for eksempel politiske dokumenter eller forskrifter og rutinebeskrivelser for arbeidet, eller det kan være økonomiske forhold på makronivå, for eksempel arbeidsmarkedets etterspørsel etter arbeidskraft. Poenget er at man må søke kunnskap om den indirekte konteksten hos kilder som ligger utenfor den umiddelbare samtalen og interaksjonen som analyseres. En analysestrategi som søker å inkludere kontekst i vid forstand, vektlegger de relasjonelle og dynamiske aspektene i samhandlingen og kommunikasjonen samtidig som den gjør de politiske, organisatoriske og profesjonelle rammene som interaksjonen foregår i relevante i analysene. Den er derfor godt egnet til å analysere institusjonell interaksjon (Eskelinen, Olesen og Caswell 2008, 28).

En slik dialogisk kontekstinkluderende analysestrategi var fruktbar for å studere samhandling mellom deltakere og veiledere i KVP som institusjonell interaksjon. Det innebar at både *hva* som ble sagt i samtalen mellom deltakere og veileder og andre aktører i KVP og *hvordan* det

ble sagt, ble vektlagt og kontekstualisert i forhold til den umiddelbare samtalsituasjonen deltakerne befant seg i. Det kunne dreie seg om konkrete hendelser eller temaer som deltakeren eller veileder brakte opp i løpet av samtalen, for eksempel akutt sykdom, akutt pengemangel, jobbtilbud eller familieforøkelse; ting som påvirket samtalen *hva*, men også dens *hvordan*: Den umiddelbare konteksten kunne også handle om hvem og hvor mange som var til stede i samtalen utover deltaker og veileder, og hvordan dette påvirket dynamikken i samtalen. I noen av samtalen som er inkludert i datamaterialet, var det mer enn fem personer til stede; for eksempel bo-oppfølger, tiltakskonsulent, sosialkonsulent og forsker i tillegg til KVP-deltaker og KVP-veileder. Det var tydelig at de ulike interessene de tilstedeværende representerte, også innebar ulike forventninger til hva samtalen konkret skulle resultere i. Disse konstellasjonene av ulike roller og forventninger hadde betydning for hvordan samtalen forløp. KVP-deltakerne kunne for eksempel innta en mer passiv posisjon i disse samtalen enn i én-til-én-samtaler med veilederne. Det var også tydelig at veilederne var de som stilte seg mest solidariske med KVP-deltakerne og talte deres sak vis-à-vis «systemet» i disse møtene med flere aktører. Denne typen kontekstuell kunnskap var spesielt nyttig for å analysere samarbeidsrelasjonen mellom KVP-deltakere og veiledere, og veilederes betydning i deltakernes aktiveringsprosess.

Fjernkonteksten til samtalen mellom deltaker og veileder og andre KVP-aktører var blant annet tekster og dokumenter, som stortingsmeldinger og lover, regler og forskrifter, men det kunne også være lokale eller kommunale reguleringer. Eksempel på en slik fjernkontekst som var av stor betydning for KVP-deltakerne, var kommunale forskrifter om spesifikke krav til språkkunnskaper for å få praksisplass og stilling i kommunale barnehager og pleiehjem (se artikkel 3). Kommunenes økonomiske situasjon, tiltakstilbudet i kommunene og muligheter på det lokale arbeidsmarkedet var også en viktig fjernkontekst. En av kommunene hadde svært dårlig økonomi, ifølge både veiledere og KVP-deltakere. Den dårlige økonomiske forfatningen innebar at NAV-kontoret kun tilbød KVP-deltakerne tiltak som ikke medførte noen utgifter for NAV-kontoret og kommunen, for eksempel praksisplass. En annen type fjernkontekst som spilte inn i analysene, var de nasjonale innvandringsreguleringene. I to av samtalen var familiegjenforening et viktig tema, og utlendingslovens krav til inntekt og arbeid var sentralt i samtalen om deltakerens videre aktiveringsprosess (se artikkel 1, temaet diskuteres ikke eksplisitt, men det refereres implisitt til det).

6.3 Narrativ praksis

For å undersøke identitetsdanningsprosessen i KVP ble en narrativ tilnærming benyttet, ettersom denne er spesielt egnet for å studere hvordan mennesker gjennom spesifikke og situerte fortellinger og utsagn i bestemte situasjoner skaper seg selv (Holstein og Gubrium 2000; Gubrium og Holstein 2009; Olesen og Eskelinen 2011). En slik narrativ tilnærming ble benyttet i artikkel 2.

I tråd med det konstruktivistiske og interaksjonistiske perspektivet forstås identitetsdanning i denne studien som en sosial prosess, hvor personer i interaksjon med andre personer, ting, hendelser eller situasjoner konstruerer seg selv (Goffman 1971; Holstein og Gubrium 2000; Järvinen og Mik-Meyer 2003; 2012; Järvinen 2005). I de første gjennomlesningene av datamaterialet viste anerkjennelse og identitetsdanning seg å være sentrale temaer i deltakernes aktiveringsprosess. Anerkjennelse kom til uttrykk gjennom hvordan veilederne forholdt seg til deltakernes behov, for eksempel gjennom å uttrykke omsorg og støtte, eller ved å berømme deres innsats og kunnskaper og ferdigheter, samt å bekrefte deltakernes behov og rettigheter gjennom hvordan de praktisk la til rette for gjennomføring av kvalifiseringsprogram for deltakerne. Anerkjennelse kom også til uttrykk gjennom hvordan deltakerne opplevde at deres forventninger til hva de skulle oppnå med KVP ble innfridd, og hvordan de ble verdsatt eller ikke verdsatt, særlig på praksisplass. Ved nærmere analyse av materialet fremsto kjønn som et viktig skille for hvordan deltakerne erfarte at innsatsen deres ble anerkjent i aktiveringsprosessen, og hvordan anerkjennelse eller mangel på anerkjennelse influerte på deres identitetsdanning med hensyn til arbeidsmarkedsdeltakelse. Dermed ble den kjønnete identitetsdanningen som ansettelsesbar i aktiveringsprosessen fokus i artikkel 2.

Analysen i artikkel 2 tok utgangspunkt i brukernes utsagn og samtale med veilederne som narrativ praksis, som korte narrativer, hvor det som det fortelles og samtalen om forstås i sin umiddelbare kontekst (Bamberg 2011; Olesen og Eskelinen 2011). Å se på narrativer som praksis eller talehandlinger i interaksjon («performative talk in interaction») er forskjellig fra den tradisjonelle måten å forstå narrativer som biografiske eller livshistoriefortellinger på (Bamberg 2011; Olesen og Eskelinen 2011, 66). I narrativ praksis forstås utsagn og samtale som situert og interaktiv hverdagspraksis. Å analysere narrativer som praksis gir tilgang både til hendelsenes innhold, og til hvordan fortelleren gir mening til hendelsene; det vil si hva de betyr for fortelleren og hvordan fortelleren navigerer og plasserer seg selv i hendelsene (Bamberg 2012). Slik sett kan narrativ praksis forstås som identitetsarbeid, idet fortelleren navigerer og konstruerer seg selv i en bestemt kontekst. Med denne tilnærmingen analyserer

jeg narrativer som identitetsdanning i KVP. Det betyr at KVP-deltakernes fortellinger i samtaler med veiledere og andre aktører samt i intervjuene med meg ble forstått som situert i en bestemt kontekst, nemlig aktiveringskonteksten, hvor målet er at deltakerne skal komme i arbeid. Analysene tok utgangspunkt i deltakernes fortellinger om deres erfaringer med å være deltaker i KVP; blant annet møte med arbeidsgivere og kolleger, erfaringer fra tiltaksplasser og praksisplasser og samarbeid med veiledere. Narrativene inneholdt informasjon både om konkrete hendelser i aktiveringsprosessen, for eksempel at de var lovet jobb etter fullført praksisavtale og at dette ikke ble oppfylt, og om hvordan deltakerne så seg selv i forbindelse med arbeidsmarkedsinkludering, for eksempel at dette gjorde at de mistet troen på at de ville få jobb. Analyse av narrativene kunne dermed si noe om deres identitetsdanningsprosess i KVP – hvordan de dannet identitet som ansettelsesbar.

Narrativ analyse har blitt kritisert for ikke å ta i betraktning strukturelle forhold i analyse av meningsdanning og identitetsdanning (Thagaard 2013, 132). Roscoe, Carson og Madoc-Jones (2011, 57) hevder imidlertid at narrativer alltid vil være preget av sosiale og strukturelle forhold. Med dette som utgangspunkt ble KVP-deltakernes narrativer analysert som en identitetsdanningsprosess som var preget av kulturelle verdier og normer for kjønn, arbeid og inntekt. Denne delen av analysen er inspirert av Winker og Degeles (2011, 58–60) flernivå-analyse, som søker å forbinde handlinger på mikronivå til sosiale strukturer og symbolsk representasjon. Identitetsdanningsprosessen ble dermed analysert med utgangspunkt i deltakernes narrativer om sin forståelse av seg selv og sin posisjon i forbindelse med aktivering og arbeid, og deretter sett i sammenheng med samfunnets kulturelle normer og verdier om arbeid, kjønn og omsorg, og i forbindelse med strukturelle forhold som velferdsstatsinstitusjonene og arbeidsmarkedet, som KVP er en del av. Dette perspektivet sammenfaller også med Herz og Johansson (2011, 35), som fremhever nødvendigheten av å forstå sosialt arbeids praksis kontekstsspesifikt – i et flernivå-perspektiv (se kapittel 4).

Analysen i artikkel 2 ble gjennomført i flere steg, som en iterativ prosess med kombinasjon av narrativ analyse og teoretisk informert tolkning av data. Det første steget besto av gjennomlesing av transkripsjonene fra intervjuene og observasjonene med tanke på hvordan KVP bidro til å bedre deltakernes muligheter for å få inntektsgivende arbeid. I den første gjennomlesingen identifiserte jeg sentrale narrativer i deltakernes aktiveringsprosess, for eksempel om omsorg og støtte, om forventninger og oppnåelse, om fornøydhet og skuffelse, om følelse av å ha sosial verdi. I det neste steget sammenliknet jeg deltakernes erfaringer rundt disse narrativene, og ut av denne sammenlikningen framsto anerkjennelse og mangel på

anerkjennelse som viktig element i aktiveringsprosessen. I det tredje steget sammenliknet jeg deltakernes uttrykk for om hvorvidt de opplevde seg anerkjent og å ha sosial verdi, og jeg fant gjennom denne sammenlikningen at menn og kvinner kunne oppleve dette forskjellig. Dette ga grunnlag for å forstå aktiveringsprosessen som en identitetsdanningsprosess hvor kjønn hadde betydning for hvordan deltakerne så seg i forbindelse med arbeidsmarkedsdeltakelse. Sammen bidro Honneths (1995) og Frasers (2003, 1989) anerkjennelsesteorier til å forstå hvordan deltakernes identitetsdanning som ansettelsesbar var knyttet til anerkjennelse på et individuelt nivå, og til kulturelle verdier og normer for kjønn, arbeid og inntekt på strukturelt nivå (se kapittel 4).

6.4 Institusjonell etnografisk (IE) tilnærming

Ved å anvende IE som metodologi undersøker man hvordan strukturer, for eksempel institusjonelle ordninger, influerer på folks liv (Widerberg 2015, 18). Dette gjøres ved at forskeren tar utgangspunkt i folks aktiviteter og erfaringer på lokalt nivå, for å identifisere og beskrive *problematikker*, definert som «problemer, spenninger og motsetninger som oppstår i relasjoner mellom folk og hvordan samfunnet er organisert» (Bisailon, 2012, 617 – min oversettelse). Dernest undersøker man problematikkene ved å spore relasjonene som aktivitetene inngår i på andre steder eller nivåer, *de translokale* nivåene (Smith 2005, 41–42). På denne måten kartlegges og avdekkes styrende relasjoner og implisitte maktstrukturer som influerer på folks hverdagsliv.

I IE har tekster en helt spesiell og viktig rolle, fordi styringsrelasjonene ofte er mediert gjennom tekster. Det vil si at tekster som er produsert på translokale nivåer, direkte styrer og virker inn på folks handlinger på lokalt nivå (Smith 2006, 65–67). Slike tekster kan være beskrivelser av arbeidsrutiner, lover, regler og retningslinjer, eller informasjonsskriv og skjemaer som må fylles ut i forbindelse med søknad på velferdsytelser eller velferdstjenester. I denne studien har Stortingsmelding nr 9 (2006–2007), samt lover (sosialtjenesteloven 2009), forskrifter og rundskriv om KVP, kommunalt regelverk om ansattes språkferdigheter vært relevante tekster for å analysere de styrende relasjonene som virker på KVP-deltakernes aktiveringsprosess. For eksempel har motstridende regelverk på kommunalt og nasjonalt nivå gjort det vanskelig for deltakere med innvandrerbakgrunn å kvalifisere seg med språkferdigheter (se artikkel 3).

Hensikten med å benytte IE i denne studien var å identifisere og forstå barrierer og føringer for aktiveringspraksis i KVP. Gjennom å kartlegge KVP-deltakernes aktiviteter og hvilke

relasjoner aktivitetene deres inngår i, var ambisjonen å vise hvordan deltakernes aktiveringsprosess blir styrt gjennom forbindelser til andre nivåer, hvor andre menneskers aktiviteter, for eksempel byråkrater, politikere, de som utformet politikken, arbeidsgivere eller NAV-ledere, inngår som del av de styrende relasjonene. På denne måten forbindes handlingene til KVP-deltakerne på mikronivå til institusjonelle og strukturelle forhold på meso- og makronivå.

I artikkel 3 benyttes IE som analysestrategi for å vise hvordan institusjonelle rammer og strukturelle forhold skaper det jeg identifiserer som institusjonelle paradokser og institusjonelle barrierer i aktiveringsarbeidet og i aktiveringsprosessen. Analysen ble gjennomført som en trestegs prosess; det første steget besto av flere gangers nærlesing av intervju- og observasjonsdata for å få tak i brukernes erfaringer i KVP og spesielt deres opplevelser av hindringer i aktiveringsprosessen. Disse hindringene ble analysert som *problematikker*, som i denne studien ble identifisert til å handle om for eksempel at deltakere måtte kunne dokumentere et konkret jobbtilbud for å få innvilget kvalifiserende kurs eller sertifikater som var nødvendig for at de skulle få jobb. En annen problematikk handlet om at praksisplass ble promotert av veiledere som nøkkelen til jobb, mens deltakerens erfaringer var at de ikke fikk jobb til tross for lange og mange praksisplass-utplasseringer.

I det neste steget i analysen kontekstualiserte jeg deltakernes kollektive erfaringer og problematikker ved å se dem i lys av ekstra-lokale forhold, som KVP-relevante tekster som stortingsmeldinger og proposisjoner, lover og regler og kommunale retningslinjer, samt NAV-kontorenes retningslinjer, veiledernes felles tolkninger og praksiser, kommunal økonomi, og sist, men ikke minst; forhold på det lokale arbeidsmarkedet. Med denne strategien fokuserte analysen på de *institusjonelle aspektene* i KVP; hvordan de institusjonelle forholdene virket hemmende i aktiveringsprosessen, for eksempel hvordan motsetningsfylte regelverk kunne begrense deltakernes muligheter til å få nødvendig kvalifisering. Eller hvordan kommunal økonomi la føringer for hvilke tiltak deltakerne kunne få, og dermed hindret skreddersøm og individualisert tilrettelegging som jamfør politiske dokumenter, er et premiss i KVP. Disse motsetningsfylte forholdene ble tolket som *institusjonelle paradokser*. Også *strukturelle forhold* som det lokale arbeidsmarkedet, for eksempel manglende relevante jobber for lavt utdannede, inngikk i analysen av det som representerte paradokser og barrierer for deltakernes aktiveringsprosess (se artikkel 3). I det tredje steget ble veiledernes rolle og deres muligheter til å bistå deltakerne innenfor de institusjonelle rammene av KVP, trukket inn i analysen. Denne analysestrategien gjorde det mulig å identifisere de styrende relasjonene som KVP er

innleiret i, og samtidig komme nærmere en forståelse av hvordan dette nettverket av styrende relasjoner skapte institusjonelle paradokser som virket som barrierer i aktiveringsarbeidet og i deltakernes aktiveringsprosess.

7. Funn: sammendrag av artiklene

7.1 Artikkel 1: *The working relationship between social worker and service user in an activation policy context*

Artikkelen er skrevet sammen med hovedveileder Sidsel Natland som annenforfatter, og den er publisert i *Nordic Social Work Research* (2017). Artikkelen tar utgangspunkt i et omdiskutert tema innen sosialt arbeids forskning og praksis: hvorvidt sosialarbeidere kan praktisere oppfølgingsarbeid av brukere i aktivering uten at det går på bekostning av sosialt arbeids verdier og profesjonelle standard. Artikkelens formål er å undersøke hvordan KVP-veiledere nærmer seg KVP-deltakerne for å skape samarbeidsrelasjoner innenfor de institusjonelle rammene for aktivering i KVP og NAV. Artikkelen er derfor et bidrag til relasjonsbasert sosialt arbeid på aktiveringsfeltet.

Datagrunnlaget omfatter 20 oppfølgingssamtaler mellom KVP-veiledere og KVP-deltakere i fire NAV-kontor. To caser blant de 20 samtalene ble valgt ut for å illustrere veilederens tilnærminger i sin interaksjon med deltakerne.

Samtalene ble analysert med utgangspunkt i Linells (1998) kontekstuelle dialogiske perspektiv, som innebærer at både den praksisnære, hverdagslige interaksjonen mellom veileder og deltaker og de institusjonelle og politiske *rammene* for interaksjonen anerkjennes og vektlegges i analysen og den videre diskusjon av funnene. Funnene fra den kontekstualiserte analysen viste at KVP-veilederens tilnærminger var kjennetegnet av at de beveget seg på et kontinuum mellom myndiggjørende og tvingende praksiser i sin tilnærming til deltakeren: I en og samme samtale kunne veilederen ha en omsorgsfull tilnærming når det gjaldt bestemte utfordringer vedrørende brukerens helse-, familie- eller boligsituasjon, samtidig som hun eller han tydelig formidlet eventuelle begrensninger eller forpliktelser som må oppfylles av deltaker i KVP, for eksempel å være aktiv arbeidssøkende eller delta på praksis. Ved å fokusere på målet om at deltakerne skal komme i ordinært arbeid og samtidig være lydhøre for hvor de befinner seg i prosessen og hva deres behov er, la veilederne i studien til rette for å skape en hensiktsmessig samarbeidsrelasjon med brukerne. KVP-veilederne syntes derfor å utvise fleksibilitet i å tilpasse tilnærmingen til brukers behov, samtidig som de hadde en bevissthet om de institusjonelle rammene og målene for aktiveringspolitikken som de praktiserer innenfor.

Tidligere forskning har diskutert oppfølgingsarbeid innenfor en aktiveringskontekst som et uunngåelig valg mellom en tvingende eller en myndiggjørende praksis. Gjennom å analysere

interaksjonen dialogisk og kontekstuell indikerte imidlertid denne studien at veilederne bruker ulike tilnærminger pragmatisk og målrettet for å skape samarbeidsrelasjoner med deltakerne. I artikkelen identifiserer vi denne formen for samarbeidsrelasjon som *hensiktsmessig* («purposive working relationship»). En hensiktsmessig samarbeidsrelasjon kjennetegnes av pragmatisk bruk av tilnærminger for å oppnå et bestemt mål, samtidig som den ivaretar både institusjonelle betingelser og deltakernes behov. Denne pragmatiske praksisen bør anerkjennes som en styrke og en kompetanse hos sosialarbeidere i aktiveringsfeltet, fordi veilederens tilnærming til deltakerne vil kunne ha betydning for hva de oppnår med aktiveringen.

7.2 Artikkel 2: Recognition and gendered identity constructions in labour activation

Denne artikkelen er publisert i *International Journal of Social Welfare* (2017). Artikkelen er eneforfattet. Utgangspunktet for denne artikkelen var at aktivering antas å gjøre noe med deltakernes forståelse av seg selv i forbindelse med arbeidsmarkedsdeltakelse og derfor er del av et identitetsarbeid på individnivå. Samtidig foregår denne prosessen innenfor rammene av en større kulturell og samfunnsmessig kontekst; den norske velferdsstatens institusjonaliserte kulturelle normer og verdier knyttet til arbeid og kjønn. Formålet med artikkelen var å drøfte hvordan kjønn hadde betydning for hvordan KVP-deltakerne konstruerer identitet som ansettelsesbar. Et sentralt omdreiningspunkt i analysen var teorier om anerkjennelse (Honneth og Fraser), og hvordan anerkjennelse hadde betydning for hvordan deltakerne opplevde å ha sosial verdi og så seg som ansettelsesbare.

Datagrunnlaget for artikkelen er 33 samtaler som fant sted mellom KVP-deltakere og deres veiledere, og andre sentrale aktører i deltakernes aktiveringsprosess, for eksempel tiltaksarrangør, bo-oppfølger eller sosialkonsulent, samt 15 individuelle intervjuer med deltakere. I analysene anvendes en narrativ tilnærming, hvor deltakernes utsagn i intervjuer og i samtaler med veiledere forstås som korte fortellinger som representerer «performative talk in interaction», eller talehandlinger i interaksjon. Gjennom disse talehandlingene posisjonerer deltakerne seg, blant annet med hensyn til aktivering og arbeidsmarkedsdeltakelse. På denne måten reflekterer samtalene deltakernes identitetsarbeid i aktiveringsprosessen.

Analysene viser en forskjell mellom hvordan de kvinnelige og mannlige deltakerne posisjonerte seg med hensyn til arbeid og aktivering. De kvinnelige deltakerne opplevde at deres behov og innsats i KVP ble anerkjent og verdsatt, og at de fikk kunnskaper, ferdigheter

og erfaringer som bidro til at de så sine muligheter på arbeidsmarkedet som bedret. Dette styrket deres identitet som ansettelsesbar. De mannlige deltakerne opplevde i mindre grad at deres behov og innsats ble anerkjent, spesielt innsatsen de gjorde på praksisplass og for arbeidsgivere. De opplevde også i liten grad å få kunnskaper, ferdigheter eller erfaringer som styrket deres muligheter på arbeidsmarkedet. Flere av de mannlige deltakerne hadde dermed liten nytte av KVP, og de sto skuffet igjen med en svekket identitet som ansettelsesbar. Disse funnene peker på at det kan foregå en kjønnnet identitetskonstruksjon i KVP.

Til tross for årtier med likestillingspolitikk synes tradisjonelle normer og verdier om kjønn, arbeid og inntekt å gjenspeiles i KVP-deltakernes erfaringer. Sett i lys av kulturelle normer og verdier om arbeid, kjønn og inntekt, argumenterer jeg i artikkelen for at den kjønnede identitetsdanningen tyder på at kvinner forstår KVP som et selvrealiseringsprosjekt, mens menn ser det som et forsørgelsesprosjekt, og når deres forventninger om å komme i jobb ikke innfris, svekkes deres identitet som ansettelsesbar. Selv om kvinnene heller ikke oppnår å få jobb, styrkes likevel deres identitet som ansettelsesbar fordi de opplever at deres behov og innsats anerkjennes og verdsettes. Dette kan tolkes som at KVP kan representere et statusfall for menn, og et status-løft for kvinner. Studien viser dermed hvordan anerkjennelse av den enkelte deltakers behov, forventninger og innsats er viktig for å styrke deres identitet som ansettelsesbar. Samtidig peker studien på kulturelle normers og verdiers kraft og hvordan disse kan spille inn og legge uventede føringer i aktiveringsprosessen.

7.3 Artikkel 3: Catch 22! Institutional paradoxes and service users' everyday problematics in labour activation

Avhandlingens tredje artikkel er eneforfattet og den er i review i *Social Policy & Society*.

Artikkelen knytter an til den pågående debatten om individualisering av tjenester i velferds- og aktiveringstjenestene, hvor Human Resources Development-tilnærmingen med skreddersøm og individuelt tilpassede tiltak er ansett som et godt virkemiddel for at personer med redusert arbeidsevne skal komme i jobb. Formålet med artikkelen er å beskrive og diskutere hvordan de institusjonelle rammene for KVP kan ha betydning både for deltakernes aktiveringsprosesser og for KVP-veiledernes muligheter til å bistå deltakerne. Artikkelen bidrar dermed med viktig kunnskap for både praksis og politikktutforming. Den er også et metodologisk og teoretisk bidrag på aktiveringsforskningsfeltet.

I artikkelen tilnærmes KVP som noe som er innvevd i et flerdimensjonalt nett av motsetningsfylte styrende relasjoner. Utgangspunkt for studien er å undersøke hvordan

styringsprosesser som utgår fra ulike nivåer i systemet, får betydning for implementering av KVP på lokalt nivå, ikke minst i den konkrete arbeidsrelasjonen mellom deltaker og veileder.

Hele PhD-prosjektets datagrunnlag (intervju- og observasjonsdata, feltnotater og dokumenter) utgjør artikkelens empiriske materiale.

Gjennom bruk av institusjonell etnografisk tilnærming i analysene identifiseres flere styrende relasjoner; nasjonale lovgivninger og kommunale reguleringer, lokale fortolkninger og praksiser, og kommunal økonomi og arbeidsmarkedsforhold. Analysene viser at disse ofte er motsetningsfylte, noe som influerer på aktiveringsprosessen i den forstand at de kan skape problematikker for deltakerne: for eksempel at de ikke får de tiltakene som de anser som nødvendige for å kvalifisere seg til arbeidsmarkedet, og at de opplever ikke å komme i jobb på tross av gjentatte praksisutplasseringer.

Disse funnene diskuteres videre som paradokser: 1) Kvalifiseringsparadokset innebærer at deltakerne ikke kan få innvilget tiltak som de anser nødvendige for å kvalifisere seg til å få jobb før de har en jobbgaranti fra en arbeidsgiver, mens en slik jobbgaranti er svært vanskelig å få dersom man ikke er kvalifisert. 2) Språkferdighetsparadokset innebærer at deltakerne ikke kan få språkopplæring annet enn gjennom praksisplass, samtidig som mange arbeidsgivere krever et visst nivå av norskferdigheter for å ansette eller ta folk inn på praksis. 3) Praksisplassparadokset innebærer at deltakerne ikke blir ansatt til tross for gjentatte praksisplassutplasseringer, mens veilederne likevel fortsetter å argumentere for praksisplassutplassering som viktigste tiltak for å komme i arbeid.

Funnene viser at KVP, som i utgangspunktet er designet som et HRD-program, allikevel er situert innenfor institusjonelle rammer som kan vanskeliggjøre og hindre deltakernes kvalifiseringsprosess. Funnene viser videre hvordan disse rammene har betydning for veiledernes praksis, og hvordan disse institusjonelle paradoksene kan begrense deres muligheter til å bistå deltakerne i sin prosess med å kvalifisere seg for arbeidsmarkedet.

Studien peker på behovet for å forstå den komplekse konteksten aktiveringsarbeidet utføres i, og den indikerer at forskningsfeltet trenger flere studier som fanger opp denne kompleksiteten. Institusjonell etnografi er her introdusert som en metodologi som kan bidra til å gripe den kunnskapen som feltet trenger. Artikkelen illustrerer hvorfor slik kunnskap er viktig for forbedring av praksis og for gode og effektive tjenester; funnene indikerer at de institusjonelle paradoksene i KVP i ytterste konsekvens kan være med på å forlenge aktiveringsprosessen for deltakerne.

8. Diskusjon og konklusjon

I dette kapitlet vil jeg oppsummere resultatene fra de tre delstudiene for så å diskutere hvordan disse må ses i sammenheng for å forstå aktiveringspraksisens kompleksitet.

8.1 Å gjøre aktivering

Formålet med avhandlingen var å studere aktiveringspraksis innenfor rammene av NAVs kvalifiseringsprogram (KVP) og spesielt hvordan KVP beforder eller begrenser deltakernes muligheter til å kvalifisere seg for arbeidsmarkedet. Et utgangspunkt for studien var å studere aktivering som noe som *gjøres* og at aktiveringspraksis er relasjonelt, institusjonelt og strukturelt situert.

Som et overordnet analyseverktøy brukte jeg Herz og Johanssons (2011) kontekstsensitive rammeverk «doing social work». Herz og Johansson kritiserer som nevnt det individfokuserte sosiale arbeidet fordi det i for liten grad erkjenner hvordan omkringliggende forhold og strukturer har betydning for sosiale problemer. Deres tilnærming til sosialt arbeid som noe som *gjøres*, inkluderer derfor flere nivåer; det strukturelle, det institusjonelle, det posisjonelle og det interaksjonelle, samt erfaringsnivået (se kapittel 1 og 4). Gjennom å anvende deres modell fremhever avhandlingen både kompleksiteten i aktiveringsfeltet og hvordan denne kompleksiteten kan gripes gjennom kontekstspesifikke analyser. Avhandlingen viser hvordan strukturelle, institusjonelle, posisjonelle og relasjonelle forhold er innvevd i hverandre og hvordan dette influerer på aktiveringspraksisen. Dette avspeiler aktiveringspraksisens kompleksitet.

Herz og Johanssons flernivå-modell var også et utgangspunkt for valget av de teoretiske perspektivene for videre tolkning av funnene. Etter nærlesing av data fant jeg Honneths (1995) anerkjennelsesteori nyttig for å forstå hvordan de interaksjonelle forholdene på individnivå influerte på aktiveringspraksisen. Et sentralt funn i studien er hvordan *anerkjennelse* ser ut til å være avgjørende for hvordan deltakerne opplever å ha utbytte av aktiveringsprosessen. Mine data viser imidlertid at anerkjennelse ikke bare er noe som det kan tilrettelegges for i det relasjonelle samarbeidet mellom deltaker og veileder, men at også strukturelle og institusjonelle forhold innvirker på hvordan deltakerne opplever seg anerkjent i aktivering. Frasers (2003) teori om anerkjennelse og statushierarkier, og Smiths (2005) institusjonelle etnografi var derfor nyttige for å forstå hvordan posisjonelle, institusjonelle og strukturelle forhold påvirket veiledernes aktiveringsarbeid og deltakernes aktiveringsprosess.

Et annet teoretisk perspektiv som vokste fram i møte med data, var hvordan aktiveringsprosessen for deltakerne utgjør en identitetsdanningsprosess som handler om å utvikle en identitet som ansettelsesbar. I avhandlingen analyseres identitet prosessuelt, der deltakerne i møte med veiledere, praksisplasser og arbeidsmarkedet utvikler selvforståelse om sine muligheter på arbeidsmarkedet – det jeg tolker som konstruksjon av identitet som ansettelsesbar (se Fugate, Kinicki og Ashfort 2004). Funnene viser at deltakerne startet i KVP med ulike utgangspunkt og der tidligere arbeidserfaring og utdanning var av betydning for i hvilken grad de anså seg som ansettelsesbare. Dette hadde også betydning for deres forventninger til hva de skulle få ut av programmet.

Det teoretiske utgangspunktet med hvordan de ulike nivåene (relasjon, institusjon, struktur, posisjon) influerer på hvordan KVP gjøres og på deltakernes opplevelse av anerkjennelse og deres identitet som ansettelsesbar, utgjør dermed avhandlingens overordnede teoretiske og analytiske bidrag. I de tre artiklene er dette videre nyansert med teoretiske perspektiv som jeg fant anvendelige for å forstå data (se kapittel 4 og 6).

8.2 Delstudiene: artiklene

Avhandlingens første artikkel viser hvordan relasjonen mellom veiledere og deltakere hadde betydning for deltakernes aktiveringsprosess. Aktiveringsarbeidet ble analysert som relasjonsarbeid, hvor veilederne anvendte ulike strategier på et kontinuum mellom personorienterte, oppgaveorienterte og byråkratiske og regelstyrte tilnærminger. På denne måten anerkjente veilederne deltakernes individuelle behov og forutsetninger samtidig som de ivaretok aktiveringspolitikkenes mål om at deltakerne skal komme i jobb. I artikkelen drøftes dette som en pragmatisk praksis der veilederne søker å skape hensiktsmessige samarbeidsrelasjoner med deltakerne, og videre at en slik pragmatisk praksis bør anerkjennes som en sosialfaglig kompetanse. Denne pragmatiske tilnærmingen har ikke minst betydning for hvordan deltakerne opplever å anerkjennes, og for hvordan de utvikler selvforståelse og identitet som ansettelsesbar.

Artikkel 2 viser hvordan strukturer, konkretisert gjennom kulturelle forestillinger omkring kjønn og arbeid, hadde betydning for hvordan deltakerne opplevde seg anerkjent i aktiveringsprosessen. Særlig mennene i studien opplevde å ha mindre utbytte av KVP, og de opplevde at de ikke ble anerkjent for sin innsats. Kvinnene, derimot, opplevde seg anerkjent i aktiveringsprosessen, og de formidlet gjennomgående at de hadde utbytte av å delta i KVP. Deltakernes egen forståelse av sine forutsetninger, forventninger til hva KVP kunne bidra

med og deres erfaringer med KVP, ble dermed interessant å tolke i lys av strukturelle forhold som kulturelle verdier og normer for arbeid og kjønn.

Artikkel 3 berører særlig betydningen av den institusjonelle konteksten for KVP: Hvordan er aktiveringspraksis innleiret i regelverk, organisering, økonomi, lokale retningslinjer og praksis, og hvordan setter disse institusjonelle forholdene begrensninger for hva deltakerne kan oppnå i aktiveringsprosessen? Artikkelen identifiserer og beskriver hvordan institusjonelle forhold kan skape paradokser som virker som barrierer for deltakernes muligheter til å kvalifisere seg for arbeidsmarkedet. I artikkelen understrekes hvordan dette skjer til tross for veiledernes bestrebelser på å skape gode og hensiktsmessige samarbeidsrelasjoner for at deltakerne skal oppnå å komme i jobb. Et viktig diskusjonspunkt i avhandlingen er derfor at også veilederne befinner seg innenfor en handlingsstruktur som kan innebære barrierer for deres aktiveringsarbeid, inkludert deres mulighet til å utøve anerkjennende praksis i møte med deltakerne.

Med utgangspunkt i disse funnene og mine tolkninger av dem slik de kommer til uttrykk i avhandlingens artikler, vil jeg i det følgende drøfte hvordan aktiveringspraksis utspiller seg på bakkenivå i KVP, og samtidig drøfte hvordan praktiseringen av KVP kan ha betydning for deltakernes muligheter til å komme i jobb. Jeg vil først situere mine funn om aktiveringspraksis innenfor de ulike nivåene som Herz og Johansson (2011) identifiserer, for derigjennom å drøfte hvordan de ulike kontekstene for aktiveringspraksis innvirker på anerkjennelse og identitetsdanning som ansettelsesbar, samt på deltakernes muligheter til å komme i jobb.

8.3 Aktivering som identitetsdanningsprosess: betydningen av anerkjennelse

Som avhandlingen viser kan aktiveringsprosessen i KVP forstås som en identitetsdanningsprosess som handler om hvordan deltakerne ser seg som ansettelsesbare og klare for arbeidsmarkedet, og i denne prosessen er anerkjennelse av deltakerne vesentlig for hvordan de konstruerer en identitet som ansettelsesbar. Det å oppleve at man ikke blir anerkjent, kan føre til tap av selvtillit, selvrespekt og selvaktelse, noe som videre har betydning for personers identitetsutvikling (Honneth 1995; Houston 2016). I dette perspektivet kan manglende anerkjennelse av KVP-deltakernes innsats for å kvalifisere seg for arbeidsmarkedet, svekke deres identitetsdanning som ansettelsesbar (se artikkel 2).

I avhandlingen har jeg analysert fram hvordan denne anerkjennelsen kan identifiseres på ulike nivåer, ikke bare i den personlige interaksjonen mellom veileder og deltaker, men også i

institusjonelle og strukturelle forhold. At identitetsarbeid er en viktig del av aktiveringspraksis, og hvordan identitetsarbeidet er tett sammenvevd med anerkjennelse, bringer en kompleksitet inn i feltet som jeg vurderer som et viktig bidrag for å forstå aktiveringspolitikk i praksis, og hvorvidt aktivering bringer deltakerne videre mot målet om arbeid.

Anerkjennelse fra veileder og andre aktører – interaksjonelt nivå

Funnene viser at veilederne i stor grad anerkjente deltakernes behov for omsorg og støtte i aktiveringsprosessen, deres behov for og rett til praktisk og konkret hjelp, samt deres potensial som fremtidige deltakere i arbeidsmarkedet. På denne måten anerkjenner de deltakerne på flere nivåer, både som verdifulle personer i seg selv, som rettighetshavere og som personer som i kraft av sine egenskaper og bidrag er verdifulle for fellesskapet (Honneth 1995). Veiledernes anerkjennelse av deltakerne og deres innsats for å kvalifisere seg kom til uttrykk gjennom hvordan de pragmatisk anvendte ulike tilnærminger for å skape hensiktsmessige samarbeidsrelasjoner med deltakerne. Gjennom å være både personorienterte, oppgaveorienterte, rettighetsorienterte og målorienterte tok veilederne utgangspunkt i deltakernes situasjon og behov. Dette bidro til at deltakerne opplevde seg *anerkjent* i møte med veilederne, noe som videre så ut til å bidra til å styrke deres identitet som *ansettelsesbare* og potensielle arbeidstakere.

Studien viser videre betydningen av andre aktører på dette nivået: Også anerkjennelse fra arbeidsgivere og deltakernes erfaringer fra praksisplass var viktig (se artikkel 2). Positive tilbakemeldinger fra arbeidsgivere og kolleger på praksisplass styrket deres selvtillit og mestringsfølelse, ikke minst opplevelsen av å være verdifull som arbeidstaker. Dette var viktig for deres identitetsdanningsprosess, og det styrket deres identitet som ansettelsesbar. Negative erfaringer, særlig opplevelse av manglende anerkjennelse for arbeidet deltakerne gjorde på praksisplassen, kunne på den annen side føre til at de ikke følte seg verdsatt. Det at deltakerne ikke ble ansatt, selv etter gjentatte perioder med praksis, førte også for noen til at de mistet troen på at de ville klare å skaffe seg en jobb. På denne måten førte manglende anerkjennelse til svekket identitet som ansettelsesbar for noen deltakere. I denne studien gjaldt dette spesielt de mannlige deltakerne.

Institusjonelle forholds betydning for veiledernes mulighet til å anerkjenne – institusjonelt nivå

Veiledernes anerkjennelse av deltakerne og deres behov var imidlertid også avhengig av veiledernes handlingsrom i KVP, det vil si i hvilken grad de hadde mulighet til å innvilge og iverksette tiltak som deltakerne hadde behov for. Avhandlingen viser at institusjonelle forhold begrenset veiledernes handlingsrom, og dermed også deltakernes muligheter til å kvalifisere seg for arbeidsmarkedet. Dette dreier seg for eksempel om motstridende reguleringer og retningslinjer, eller økonomiske forhold på kommunalt nivå som begrenset tilbudet av individuelt tilpassede tiltak i KVP (se artikkel 3). Disse institusjonelle forholdene ligger delvis utenfor veiledernes kontroll. I noen tilfeller førte slike institusjonelle begrensninger til at veilederne ikke kunne innvilge tiltak selv om de anså dem som relevante og hensiktsmessige for at deltakerne skulle komme i jobb, som for eksempel kjørekort eller fagkurs. Fra et deltakerperspektiv kunne dette oppleves som en manglende anerkjennelse av deres behov for og rett til individuelt tilpasset tiltak, noe som igjen bidro til opplevelse av ikke å ha sosial verdi (Houston 2016).

At institusjoner kan representere barrierer for anerkjennelse, har også blitt tematisert av andre forskere. Filsinger (2003) mener at institusjonelle regimer i seg selv kan bli en kilde til ikke-*anerkjennelse* fordi organisering og bestemmelser kan bidra til å svekke opplevelsen av verdighet og autonomi. Juul (2009) viser hvordan sosialarbeideres praksis i sosialtjenesten er preget av organisasjonens resultatstyringslogikk heller enn av en praksis som anerkjenner brukernes behov. Juul argumenter for at sosialarbeiderne bør bruke sin personlige dømmekraft for å overskride de organisatoriske begrensningene i møte med brukerne. Juul (2009) plasserer i stor grad ansvaret for å anvende en anerkjennende praksis hos sosialarbeiderne selv. Ut ifra resultatene i min undersøkelse, vil jeg imidlertid argumentere for at de organisatoriske og institusjonelle forholdene i større grad bør adresseres, snarere enn veiledernes praksis. Mine funn viser at veilederne ønsker og i stor grad søker å møte deltakernes behov, på tross av institusjonelle og organisatoriske begrensninger. Med dette er avhandlingen også et bidrag inn i debatten om maktrelasjoner i sosialt arbeid: Den maktasymmetrien som ofte situeres og problematiseres innenfor relasjonen sosialarbeider–bruker (se Järvinen og Mik-Meyer 2003, 2012; Born og Jensen 2010), bør i større grad situeres i rommet mellom sosialarbeider–bruker-relasjonen og institusjonen, og problematiseres deretter.

Forventninger og kulturelle normer og verdiers betydning for identitetsdanningen som ansettelsesbar – strukturelt og posisjonelt nivå

Et annet aspekt, og som ytterligere understreker aktiveringspraksisens kompleksitet, er funnene som knytter an til forhold på strukturelt nivå. Deltakerne i studien var en heterogen gruppe med store forskjeller i utdanningsnivå, arbeidslivserfaring og arbeidslivskunnskap, språkferdigheter og helsesituasjon. Noen av deltakerne vurderte seg som klarere for arbeidsmarkedet enn andre, og disse forventet å komme raskt ut i jobb. Andre, for eksempel deltakere med helseutfordringer og språkbarrierer, erkjente at de trengte tid før de var klare for arbeidsmarkedet, og de satte pris på det langsiktige perspektivet som KVP representerer, med opptil to og et halvt års deltakelse og med målsetting om en solid tilknytning til arbeidsmarkedet (St. meld. 9 2006–2007; sosialtjenesteloven 2009).

Som jeg drøfter i artikkel 2, fant jeg at deltakernes forventninger til hva de skulle oppnå i KVP, kunne tolkes i lys av kulturelle verdier og normer for kjønn, arbeid, forsørgelse og omsorg. Det var særlig de mannlige deltakerne som så seg klare for å tre inn på arbeidsmarkedet. For disse så KVP ut til å representere et forsørgelsesprosjekt, hvor fokuset deres var på å komme raskest mulig i inntektsgivende arbeid. Når så ikke skjedde, ble de skuffet og demotiverte, noe som så ut til å resultere i svekket identitet som ansettelsesbar. For de kvinnelige deltakerne så det i større grad ut til at aktiveringsprosessen i KVP utgjorde et selvrealiseringsprosjekt som ikke på samme måte var betinget av et mål om arbeidsmarkedstilknytning. Inntektsgivende arbeid var viktig også for de kvinnelige deltakerne i min studie, men de verdsatte samtidig det å kunne bruke lenger tid på å komme i jobb. De opplevde videre at de tilegnet seg nye ferdigheter, fikk mestringsopplevelser, samt at deres innsats for å kvalifisere seg for arbeidsmarkedet ble anerkjent av de som var rundt dem (veiledere, familie, venner og arbeidsgivere). Deres aktiveringsprosess så ut til å styrke deres utvikling av identitet som ansettelsesbar.

Disse ulike forventningene til KVP og forskjellen i de mannlige og kvinnelige deltakernes selvforståelse og identitetsdanningsprosess, har jeg tolket i lys av institusjonaliserte kulturelle verdier og normer for kjønn og arbeid. Forskning fra norsk kontekst viser at kvinner og menn kan ha ulike forventninger og preferanser i forhold til lønnsarbeid; for eksempel valg av yrke, om de jobber heltid eller deltid, lengde på fravær fra arbeidsmarkedet i forbindelse med foreldrepermisjon osv. (Leira 2004; Syltevik og Wærness 2004; Halrynjo og Lyng 2010; Magnussen 2012; Ellingsæter 2013; Nadim 2014, 2016; Lyng 2017), og i forhold til omsorgsoppgaver i hjemmet. Videre har menns identitetsdanning tradisjonelt vært knyttet til

arbeid, inntekt og forsørgelse, mens kvinners identitetsdanning har vært knyttet til både arbeid og omsorg (Scott 1999). Kvinner kan dermed ha hatt flere arenaer for selvrealisering og identitetsdanning enn menn. Dette kan bidra til å forstå hvorfor de kvinnelige KVP-deltakerne i min studie i større grad så ut til å ha nytte av KVP enn de mannlige deltakerne.

Jeg har tolket de mannlige deltakernes identitetskonstruksjon i KVP som i større grad knyttet til forsørgerrollen og hvorvidt de får oppfylt forsørgelsesprosjektet i KVP, mens de kvinnelige deltakernes identitetskonstruksjon i større grad er knyttet til KVP som et selvrealiseringsprosjekt. Det kan bety at de kvinnelige deltakerne i studien har kunnet tilpasse seg klientrollen (se Fraser 1989) og nyttiggjøre seg KVP og en aktiveringsprosess som har vært kjennetegnet av omsorg og anerkjennelse fra veiledere og andre, som har gitt økte ferdigheter og kunnskaper samtidig som de har utvidet sine sosiale nettverk. For de mannlige deltakerne kan det ha vært vanskeligere å tilpasse seg en klientrolle som arbeidsledig stønadsmottaker i aktivering fordi deres identitet kan være tettere knyttet til forsørgerrollen. Samtidig kan det ha vært utfordrende å skulle nyttiggjøre seg KVPs langtidsperspektiv, ettersom de hadde forventninger om å komme raskt i jobb. Det å være arbeidsledig klient som heller ikke lykkes med å komme i jobb gjennom aktivering, kan dermed bety en dobbeltunderordning for de mannlige KVP-deltakerne i studien (se Fraser 2013). KVP-deltakelse kan videre også tenkes å oppleves som et statusfall for disse mannlige deltakerne fordi de ikke bidrar etter samfunnsnormen og til fellesskapet med arbeid og inntekt (Houston 2016).

Dette betyr imidlertid ikke at menns identitetsdanning i KVP *kun* er knyttet til forventninger om å innfri forsørgelsesprosjektet eller at kvinners identitetsdanning *ikke* er knyttet til forsørgelse. Min eksplorative studie peker imidlertid på at det kan være viktig for fremtidig utarbeiding av aktiveringspolitikk og aktiveringspraksis å ta hensyn til og å undersøke nærmere hvordan den er innleiret i kulturelle verdier og normer for hvordan man tenker omkring kjønn, arbeid og forsørgelse, nettopp fordi slike normer og verdier kan ha stor kraft og dermed gi politikken uintenderte konsekvenser. For praksisfeltet trengs kanskje også ytterligere erkjennelse og kritisk refleksjon om hvorvidt slike normer og verdier kan påvirke både veiledernes arbeid og deltakernes prosess.

8.4 Aktivering: motivasjonsarbeid eller anerkjennende praksis?

Denne studien startet med *motivasjon* som et sentralt perspektiv for undersøkelsen, nettopp fordi motivasjon og motivasjonsarbeid ligger som en premiss for aktiveringspolitikken og

aktiveringsarbeidet i KVP (se kapittel 4). Både politiske dokumenter, regelverk og tidligere forskning om aktivering understreker og fremhever motivasjonsarbeid som et viktig element for å lykkes med at deltakere i aktivering skal komme i jobb (St.meld. nr. 9 2006–2007; Stjernø og Øverbye 2012). Et søk på ordet «motivasjon» i Stortingsmelding 9 (2006–2007) ga 37 treff, mens søk på ordet «anerkjennelse» kun ga ett treff. Aktiveringspolitikken ser dermed ut til å forutsette at deltakerne, av ulike grunner, er umotiverte, eller trenger motivasjon for å komme i jobb. Med KVPs fokus på motivasjonsarbeid rettes aktiveringsarbeidet mot *individets mangler*, inkludert deltakeres antatt manglende motivasjon. Deltakerne i min studie syntes imidlertid ikke å mangle motivasjon for å delta i arbeidslivet – tvert imot; de fleste var svært motiverte for å komme i jobb.

Som avhandlingen peker på, ser det ut til at *anerkjennelse* av deltakernes situasjon og deres innsats for å komme i jobb er et kritisk punkt i aktivering. Hvordan og hvorvidt deltakerne opplever seg anerkjent, er knyttet til relasjonelle forhold, mellom deltakere og veiledere og mellom deltakerne og arbeidsgivere. Anerkjennelse av deltakerne er imidlertid også knyttet til KVPs institusjonelle rammeverk og de strukturelle forholdene som innvirker på KVP-arbeidet. Avhandlingen viser hvordan institusjonelle og strukturelle forhold kan gi seg utslag som paradokser, som for eksempel at deltakerne må ha en garanti fra en arbeidsgiver om ansettelse for å få nødvendig og formelt kvalifiserende tiltak (for eksempel fagkurs eller førerkort) (se artikkel 3). Slike institusjonelle paradokser kan virke som barrierer i deltakernes aktiveringsprosess og begrense deltakernes muligheter for å kvalifisere seg for arbeidsmarkedet. De institusjonelle paradoksene kan også virke begrensende for veiledernes handlingsrom i oppfølgingsarbeidet med deltakerne, fordi de ikke får gitt deltakerne det de har behov for i form av individuelt tilpassede tiltak (Fossestøl, Breit og Borg 2016). Dette kan forstås som en manglende anerkjennelse av deltakernes behov, som så kan bidra til at deltakerne opplever ikke å ha sosial verdi (se Houston 2016).

Jeg vurderer det som et viktig funn at slike institusjonelle forhold virker inn. Det peker på at KVP, som i prinsippet er designet som et HRD-program og som skal tilby deltakerne individuelt tilpassede tiltak, allikevel er situert innenfor institusjonelle rammer som kan vanskeliggjøre nettopp dette. For veilederne kan slike begrensende institusjonelle forhold bety at de ikke får utøvd en anerkjennende praksis. For deltakerne kan det at de ikke får tilkjent relevante og nødvendige kvalifiserende tiltak bety at de blir hindret i aktiveringsprosessen, og at de dermed opplever aktivering som en status quo fordi de ikke kommer nærmere arbeidsmarkedet. Dette kan i sin tur virke frustrerende og demotiverende. Jeg mener derfor at

det er grunn til å reflektere kritisk over hvorvidt motivasjon og motivasjonsarbeid er en riktig innfallsvinkel i KVP. Denne avhandlingen peker mot at deltakernes utfordringer også må søkes i de institusjonelle og strukturelle forholdene som både de, veiledere og aktiveringspraksisen er innleiret i. Aktiveringspolitikken bør derfor i større grad løfte frem og problematisere hvordan en anerkjennende aktiveringspraksis kan muliggjøres innenfor rammene av de til enhver tid eksisterende institusjonelle og strukturelle forhold. Hvordan aktiveringspolitikken kan tilrettelegges på en måte som oppleves styrkende og myndiggjørende både for deltakere og for veiledere, vil være viktig å studere nærmere, ikke minst for å kunne sikre utbytte av programmer og tiltak både for deltakerne og samfunnsøkonomisk.

8.5 Konklusjon og implikasjoner

Flere forskere (Valkenburg 2007; Brodtkin 2013; Caswell m.fl. 2017) peker på at det er langt mellom politikktutformingsnivået og praksisfeltet i aktivering, og at det kan føre til uintenderte konsekvenser (Caswell m.fl. 2017). Også denne avhandlingen peker på manglende sammenheng mellom aktiveringspolitikk og praksis i KVP. På politikktutformingsnivået er KVP designet med et sterkt individfokus og en ressursopprustnings-tilnærming, mens institusjonelle og strukturelle forhold som kan skape barrierer (arbeidsmarked, økonomi, institusjonelt rammeverk, kulturelle normer og verdier om kjønn og arbeid), i liten grad adresseres. Avhandlingen indikerer at denne manglende kontekstualiseringen av KVP kan være en utfordring for å lykkes med det som er programmets målsetning; at de som står langt fra arbeidsmarkedet skal komme i arbeid.

Avhandlingens kunnskapsbidrag handler om hvordan vi kan forstå kompleksiteten i aktiveringsfeltet gjennom å koble interaksjonene på bakkenivå til institusjonelle og posisjonelle forhold, samt til strukturelle forhold på samfunnsnivå (Herz og Johansson 2011). Gjennom å analysere interaksjonene i lys av institusjonelle forhold viser denne studien hvordan både deltakerne og veilederne begrenses av rammene for og «systemet» rundt KVP. Dette peker mot at løsningen på problemet med at få deltakere kommer i jobb som følge av aktivering, også bør søkes i relasjonen mellom individ og system og ikke kun i individuelle forhold eller i relasjonen mellom veileder og deltaker. Videre peker studien på at mer generiske strukturelle forhold omkring kjønn og arbeid (se Fraser 2013) kan bidra til at aktiveringspolitikken ikke fungerer som intendert, kanskje fordi de politiske idealene og intensjonene ikke samsvarer med folks forestillinger, verdier og normer for hvordan organisere sine liv. Dette kan ha betydning for deltakernes utbytte av KVP. Videre peker det

på et behov for at også veilederne er oppmerksomme på egne holdninger og forestillinger omkring kjønn, arbeid og omsorg, og at de bør ha en refleksiv praksis (se Herz og Johansson 2011) i møte med deltakerne i KVP, for nettopp ikke å reproducere institusjonaliserte forestillinger omkring kjønn, omsorg, arbeid og forsørgelse.

Denne kunnskapen om utfordringer og mulige negative konsekvenser av aktivering har videre viktige implikasjoner både for praksis og for utforming av politikk: Når det gjelder praksis, bør en anerkjennende og refleksiv praksis vektlegges som en vesentlig del av det å skape og opprettholde motivasjonen i aktiveringsprosessen. Det betyr at det må legges til rette for anerkjennelse av deltakernes situasjon og behov, både i relasjonen mellom veileder og deltaker, men også i møte mellom deltaker og institusjon, slik at institusjonelle forhold ikke blir bremseklosser for deltakernes vei mot arbeidsmarkedsinkludering. Dette betyr at veiledernes handlingsrom i KVP bør styrkes slik at de faktisk kan tilby det de anser som hensiktsmessige og nødvendige tiltak. Med et utvidet handlingsrom vil veilederne kunne utøve en fleksibilitet i praksis som anerkjenner brukernes behov på flere nivåer. Deltakerne vil da i økt grad kunne bli anerkjent som rettighetshavere i tråd med intensjonen i KVP om å tilby skreddersøm og individuelt tilpassede tiltak. Dette er i tråd med Houston (2016), som foreslår en kobling av relasjonsbasert, styrke- og rettighetsorientert praksis som grunnlag for å utøve anerkjennende praksis i sosialt arbeid.

Endelig peker studien på den betydningen veilederes erfaringskunnskap fra KVP kan ha i utformingen av fremtidig aktiveringspolitikk. Implikasjonene for policy er at sosialarbeidere (veilederne) bør inviteres til å ha en rolle i arbeidet med politikktutforming på feltet fordi de med sin institusjonelt plasserte posisjon på bakken kan bidra med verdifull erfaring og kunnskap om hvordan institusjonelle barrierer og strukturelle forhold kan virke som hindre for at politikkens mål oppnås. På samme måte har deltakerne erfaringskunnskap som burde trekkes inn i politikktutforming og i praksis. Dette vil kunne ha betydning for hva fremtidige aktiveringsdeltakere vil kunne få ut av aktiveringstiltak og -programmer, og vil kunne bidra til at flere vil ha nytte av å delta i aktiveringsprogrammer. Videre trengs det flere studier som undersøker aktiveringspraksis kontekstuell hvor flere nivåer er inkludert, gjerne med et interseksjonelt perspektiv, nettopp for å avdekke «brister» og uuntenderte konsekvenser, og dermed kunne legge til rette for en vel fundert aktiveringspolitikk som vil kunne gi resultater både på individnivå og på samfunnsnivå.

8.6 Studiens generaliserbarhet og begrensninger

Å forstå kompleksiteten i et fenomen eller en prosess fordrer å studere det kontekststuet. Ambisjonen med dette prosjektet var å knytte samhandling mellom veiledere og deltakere og deltakernes erfaring på bakkenivå til institusjonelle og strukturelle forhold for å forstå kompleksiteten i aktivering, og derved kunne bidra med kunnskap om den manglende sammenhengen mellom policy og praksis (se også Caswell m.fl. 2017). Utfordringen med å studere kompleksitet er på den ene siden å definere konteksten *bredt nok* til å fange kompleksiteten i aktiveringsprosessen og aktiveringsarbeidet, og på den andre siden å *avgrense* konteksten tilstrekkelig slik at det er mulig å definere hva den er.

Studiens konstruktivistiske epistemologiske utgangspunkt betyr at kunnskapen som er frembrakt, er kontekstspesifikk og samkonstruert i møtene mellom meg som forsker, KVP-deltakerne og KVP-veilederne. En naturlig konsekvens av det konstruktivistiske epistemologiske utgangspunktet og studiens eksplorerende karakter er at konteksten for aktiveringspraksis ble avgrenset til det som var tilgjengelig kontekst gjennom de kildene jeg har benyttet; observasjoner, intervjuer, tekster som lover, regler og politiske dokumenter. Med andre kilder og andre metoder ville konteksten for aktiveringspraksis vært annerledes, noe som ville kunne resultere i andre funn enn det denne avhandlingen presenterer. Det at kunnskapen forstås som en konstruksjon ledet frem av den spesifikke samhandlingskonteksten som forskningen har foregått i, betyr at de konkrete funnene fra studien ikke kan generaliseres til KVP i sin helhet eller til andre aktiveringstiltak og programmer. Det er heller ikke intensjonen med kvalitative undersøkelsesopplegg.

Videre er denne studien basert på et lite antall observasjoner og intervjuer og har også derfor begrenset potensial for substansiell generalisering av funnene. Studier med et eksplorerende opplegg, et begrenset antall studiedeltakere og et begrenset datamateriale, kan likevel ha teoretisk interesse utover den spesifikke studiekonteksten (Tjora 2012), for eksempel gjennom analytisk generalisering (Kvale 1997), konseptuell generalisering (Tjora 2012, 215) eller moderat generalisering (Payne og Williams 2005). En moderat generalisering innebærer at påstandene om funnene knyttes tett opp til settingen i forskningsprosjektet, samt at de er begrenset innenfor et spesifikt tidsaspekt (Payne og Williams 2005). Det betyr at denne studiens funn vil kunne generaliseres til en spesifikk aktiveringskontekst innenfor rammene av NAV og innenfor en tidsperiode som preges av en tilsvarende aktiveringspolitikk som da studien ble gjort.

Funnene i denne studien kan dermed være av teoretisk eller begrepsmessig interesse for annen samtidig forskning innen aktiveringsfeltet. For eksempel kan det være relevant for andre studier å se på aktiveringskonteksten som en arena for identitetsdanning hvor kjønn spiller en viktig rolle. På samme måte kan det være nyttig for andre studier av sosialt arbeid i aktiveringskonteksten i NAV å se på relasjonsarbeidet som en samarbeidsrelasjon og på veiledernes pragmatiske tilnærming i aktiveringspraksis som en kompetanse. Videre kan kunnskapen om strukturelle og institusjonelle forhold som begrensende i aktiveringspraksis tenkes å gjelde utenfor denne studiens spesifikke kontekst. Kunnskapen kan for eksempel være relevant for KVP-praksis i andre NAV-kontorer, men også for andre programmer og tiltak i velferdstjenestene, nettopp fordi det handler om overordnede forhold som kulturelle verdier og normer, nasjonal økonomi og arbeidsmarked, lover og regler.

Studiens kanskje største begrensning er likevel at den i svært liten grad belyser og drøfter betydningen av å ha innvandrerbakgrunn og det å stå langt fra arbeidsmarkedet og å delta i aktivering. Tatt i betraktning at to tredeler av utvalget i denne studien har innvandrerbakgrunn, er det helt klart grunn til å stille spørsmål om hvorfor dette temaet ikke har fått nevneverdig plass i avhandlingen. Grunnen til at jeg valgte ikke å tematisere dette, er at utvalget er svært heterogent med hensyn til alder, landbakgrunn, innvandrerstatus (arbeidsinnvandrere, flyktning, familie), utdanning, arbeidslivserfaring, ferdigheter, forventninger, utfordringer og individuelle barrierer vis-à-vis arbeidsmarkedsinkludering. I dette datamaterialet framsto ikke innvandrer/etnisk norsk-distinksjonen som viktigere for identitetsdanningen enn andre ulikheter mellom deltakerne i utvalget. Dette betyr ikke at etnisitet ikke kan være en viktig faktor i aktivering og for arbeidsmarkedsinkludering – mye forskning fokuserer på arbeidsmarkedsinkludering av personer med innvandrerbakgrunn (se for eksempel Djuve, Haglund og Kavli 2011; Djuve, Hagelund og Kavli 2012; Friberg og Elgvin 2014; Nadim 2014 og 2016). Det betyr heller ikke at andre forskere ikke ville ha funnet etnisitetsdimensjonen interessant også i dette materialet. Jeg har imidlertid vektlagt andre aspekter: Kjønn, for eksempel, framsto som en svært interessant dimensjon som hadde betydning for deltakerens identitetsdanning som ansettelsesbar (se artikkel 2), kanskje nettopp fordi den gikk på tvers av innvandrer/etnisk-norsk distinksjonen, og fordi kjønnsdimensjonen er mindre tematisert i aktiveringsforskningen. I sammenheng med kjønnsdimensjonen vil etnisitet også helt klart ha betydning, og en fremtidig studie i dette feltet med et interseksjonelt perspektiv som inkluderer kjønn, alder, etnisitet, utdanning og arbeidserfaring,

ville være interessant og nyttig for å øke kunnskapen om betydningen disse dimensjonene har for deltakernes identitet som ansettelsesbar.

Litteraturliste:

- Alver, Bente og Øjar Øyen. 1997. *Forskningsetikk i forskerhverdagen*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Alvesson, Mats og Kaj Sköldberg. 1994. *Tolkning och reflektion. Vitenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund Studentlitteratur.
- Andersson, Gunnvor og Hanse Swärd. 2010. «Ethiske refleksjoner» I *Forskningsmetodikk for sosialvitere*, red. Anna Meeuwisse, Hans Swärd, Rosmari Lappalainen og Katarina Jacobsson. Oslo: Gyldendal. s. 229–242.
- Andreassen, Tone Alm og Knut Fossetøl (red.). 2011. *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal.
- Arbeids- og sosialdepartementet. 2011. Høringsnotat. Utkast til forskrift til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Arbeids- og sosialdepartementet. 2012. Forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. 2012. Rundskriv nr. 35 – Sosialtjenesteloven. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Bamberg, Michael. 2011. «Who am I? Narration and its contribution to self and identity.» *Theory & Psychology* 21 (1): 3–24. DOI: 10.1177/0959354309355852
- Bamberg, Michael. 2012. «Narrative practice and identity navigation.» I *Varieties of narrative analysis* red. James Holstein og Jaber Gubrium. London: Sage Publications. s. 99–124.
- Beresford, Peter. 2014. «Personalisation.» I *Critical and radical debates in social work*. red. Iain Ferguson og Michael Lavalette. Bristol: Policy Press University of Bristol. s. 1–26.
- Berger, Peter og Thomas Luckmann. 1966. *Den samfundsskabte virkelighed. En videnssociologisk afhandling*. Viborg: Lindhardt og Ringhof.

- Berkel, Rik van og Ben Valkenburg (red). 2007. *Making it personal. Individualising Activation Services in the EU*. Bristol, UK: The Policy Press.
- Berkel, Rik van og Vando Borghi. 2008a. «Introduction: The governance of activation. » *Social Policy and Society* 7: 331–40. DOI: 10.1017/S1474746408004302
- Berkel, Rik van og Vando Borghi. 2008b. «Review article: Governance and activation. » *Social Policy and Society* 7: 393–402. DOI:10.1017/S1474746408004351
- Berkel, Rik van, Paul van der Aa og Nicolette van Gestel. 2010. «Professionals without a profession? Redesigning case management in Dutch local welfare agencies.» *European Journal of social work* 13 (4): 447–463. 10.1080/13691451003603455
- Berkel, Rik Van, Willibrord de Graaf og Tomáš Sirovátka (red.). 2011. *The Governance of Active Welfare States in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Berkel, Rik van og Paul van der Aa. 2012. «Activation work: Policy programme administration or professional service provision?» *Journal of Social Policy* 41: 493–510. DOI: 10.1017/S0047279412000062
- Betzelt, Sigrid og Silke Bothfeldt (red). 2011. *Activation and Labour Market Reforms in Europe: Challenges to Social Citizenship*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bisaillon, Laura. 2012. «An analytic glossary to social inquiry using institutional and political activist ethnography.» *International Journal of Qualitative Methods* 11 (5): 607–227. DOI: 10.1177/160940691201100506
- Blumer, Herbert. 1969. *Symbolic interactionism. Perspectives and methods*. Berkley: University of California.
- Boeije, Hennie. 2002. «A purposeful approach to the constant comparative method in the analysis of qualitative interviews. » *Quality and Quantity* 36 (4): 392–409. DOI: 10.1023/a: 1020909529486
- Borghi, Vando og Rik van Berkel. 2007. «Individualised service provision in an era of activation and new governance.» *International Journal of Sociology and Social Policy* 27: 413–424. DOI: 10.1108/01443330710822101

- Born, Asmund og Per Jensen. 2010. «Dialogued-based Activation – A New ‘Dispositive’?» » *International Journal of Sociology and Social Policy* 30 (5/6): 326–336.
DOI: 10.1108/01443331011054271
- Brodkin, Evelyn. 2013. «Street-level organizations and the welfare state.» I *Work and the welfare state: Street-level organizations and workfare politics*, red. Evelyn Brodkin og Gregory Marston. Washington: Georgetown University Press. s. 17–34.
- Brodkin, Evelyn og Gregory Marston (red.). 2013. *Work and the welfare state: Street-level organizations and workfare politics* Washington: Georgetown University Press.
- Brodtkorb, Elisabeth. 2017. *Individualisering av tjenester i et aktiveringsprogram – en studie av veilederfelleskapet i kvalifiseringsprogrammet*. PhD-avhandling. Senter for profesjonsstudier, Høgskolen i Oslo og Akershus. Oslo: HiOA.
- Carstens, Anette. 1998. *Aktivering, klientsamtaler og sosialpolitikk*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Caswell, Dorte. 2005. *Handlingsmuligheter i sosial arbeid – et casestudie om kommunal frontlinjepraksis på beskæftigelsesområdet*. PhD-avhandling, Roskilde Universitet og Afk-forlaget.
- Caswell, Dorte, Leena Eskelinen og Søren Peter Olesen. 2011. «Identity work and client resistance underneath the canopy of active employment policy.» I *Qualitative Social Work* 12 (1): 8–23. DOI: 10.1177/1473325011413629
- Caswell, Dorte, Peter Kupka, Flemming Larsen og Rik van Berkel. 2017. «The frontline delivery in welfare-to-work in context.» I *Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe – Activating the unemployed*, red. Rik van Berkel, Dorte Caswell, Peter Kupka og Flemming Larsen. New York: Routledge, s. 1–11.
- Clasen, Jochen og Daniel Clegg. 2012. *Regulating the risk of unemployment: national adaptations to post-industrial labour markets in Europe*. Oxford: OUP Oxford.
- Clasen, Jochen, Daniel Clegg og Alexander Goerne. 2016. «Comparative Social Policy Analysis and Active Labour Market Policy: Putting Quality before Quantity.» *Journal of Social Policy* 45 (1): 21–38. DOI: 10.1017/S0047279415000434

- Connell, Raewyn. 2005. *Masculinities*. Second edition. Berkeley: University of California Press.
- Dahl, Espen. 2003. «Does 'workfare' work? The Norwegian experiences.» *International Journal of Social Welfare* 12: 274–288. DOI: 10.1111/1467-9671.00282
- Dahl, Espen og Thomas Lorentzen. 2005. «What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway.» *International Journal of Social Welfare* 14 (2): 86–98. DOI: 10.1111/j.1369-6866.2005.00345.x
- Devault, Marjorie og Liza McCoy. 2006. «Institutional ethnography: using interviews to investigate ruling relations.» I *Institutional ethnography as practice*, red. Dorothy Smith. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers. s. 15–44
- Dey, Ian. 1993. *Qualitative data analysis: a user-friendly guide for social scientists*. London: Routledge.
- Djuve, Anne Britt, Anikken Hagelund og Hanne Kavli. 2011. *Kvinner i kvalifisering: Introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver* FAFO Rapport 2011/2. Oslo: FAFO.
- Djuve, Anne Britt, Anikken Hagelund og Hanne Kavli. 2012. «Innvandrede kvinner i kvalifisering. Arbeidslinja når helsa skranter, utdanningen er lav og barna mange.» I *Arbeidslinja, arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*, red. Steinar Stjernø og Einar Øverby. Oslo: Universitetsforlaget.
- Djuve, Anne Britt, Roy Nielsen og Anne Hege Strand. 2012. *Kvalifiseringsprogrammet og sosialstønad*. FAFO Rapport 2012/ Oslo: Fafo.
- Djuve, Anne Britt og Hanne Kavli. 2014. «Facilitating user-involvement in activation programmes: When carers and clerks meet pawns and queens.» *Journal of Social Policy* 44 (2): 235-354. doi:10.1017/S0047279414000804
- Duffy, Simon. 2010. «The Citizenship Theory of social justice: exploring the meaning of personalisation for social workers.» *Journal of social work practice: Psychotherapeutic Approaches in Health, Welfare and the Community* 23 (3): 253-267. DOI: 10.1080/02650533.2010.500118

- Eichhorst, Werner, Otto Kaufmann og Regina Konle-Seidl (red). 2008. *Bringing the jobless into work? Experiences with activation schemes in Europe and US*. Berlin: Springer.
- Eliasson-Lappalainen, Rosmari og Marta Szebehely. 2010. «Hverdagslivsforskning.» I *Forskningsmetodikk for sosialvitere*, red. Anna Meeuwisse, Hans Swärd, Rosmari Lappalainen og Katarina Jacobsson. Oslo: Gyldendal. s. 55-66
- Ellingsæter, Anne Lise. 2013. «Scandinavian welfare states and gender (de)segregation: Recent trends and processes.» *Economic and Industrial Democracy* 34: 501–518. doi:10.1177/0143831x13491616
- Eskelinen, Lena, Søren Peter Olesen og Dorthe Caswell. 2008. *Potentialer i socialt arbejde. Et konstruktivt blik på faglig praksis*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Eskelinen, Leena, Søren Peter Olesen og Dorte Caswell. 2010. «Client contribution in negotiations on employability – categories revised?» *International Journal of Social Welfare* 19: 330-338. 10.1111/j.1468-2397.2009.00717.x
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Tony og John Harris. 2004. «Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion.» *British Journal of Social Work* 34 (6): 871-895. doi: 10.1093/bjsw/bch106
- Fangen, Katrine. 2010. *Deltagende observasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ferguson, Iain. 2008. *Reclaiming Social Work: Challenging Neo-liberalism and Promoting Social Justice*. Los Angeles, CA: Sage.
- Filsinger, Dieter. 2003. «Reflections on the concept of recognition in psychosocial practice.» *Psychiatrische Praxis* 30 (1): 21–27. DOI:10.1055/s-2003-38548
- Fossestøl, Knut. 2007. *Den revitaliserte arbeidslinja – en linje eller to?* AFI-notat 5/07. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Fossestøl, Knut, Eric Breit og Elin Borg. 2016. «Hvorfor lykkes ikke NAV-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet?» *Søkelys på arbeidslivet* 33 (1-2): 4-23.

- Fraser, Nancy. 1989. *Unruly practices, power, discourse and gender in contemporary social theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Fraser, Nancy. 2003. «Social justice in the age of identity politics: Redistribution, recognition and participation.» I Fraser, Nancy og Axel Honneth. 2003. *Recognition or redistribution? A political philosophical exchange*. London/New York: Verso. s. 7-109.
- Fraser, Nancy. 2013. *Fortune of feminism. From state-managed capitalism to neo-liberal crisis*. London: Verso.
- Friberg, Jon og Olav Elgvin. *Når aktivering blir ydmykelse: En studie av møte mellom somaliske innvandrere og NAV*. FAFO rapport 43/2014. Oslo: FAFO.
- Fugate, Mel, Angelo Kinicki og Blake Ashforth. 2004. «Employability: A psycho-social construct, its dimensions, and applications.» *Journal of Vocational Behaviour* 65: 14-38. DOI: 10.1016/j.jvb.2003.10.005.
- Garrett, Paul Michael. 2010. «Recognizing the limitations of the political theory of recognition: Axel Honneth, Nancy Frazer and social work.» *British Journal of Social Work* 40: 1517-1533. DOI: 10.1093/bjsw/bcp044
- Garrett, Paul Michael. 2013. *Social work and social theory. Making connections*. Bristol: The Policy Press.
- Giertz, Anders. 2009. «Aktiveringens effekter och evidensbaserat socialt arbete.» I *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*, red. Håkon Johansson og Iver Hornemann Møller. Malmø: Liber. s. 175-200
- Gilgun, Jane. 2015. «Beyond description to interpretation and theory in qualitative social work research.» *Qualitative Social Work* 14 (6): 741-752.
DOI: 10.1177/1473325015606513
- Gjersøe, Heidi Moen, Eivind Engebretsen og Kristin Heggen. 2012. «Kontraktsfestet velferd.» I *Makt på nye måter*, red. Eivind Engebretsen og Kristin Heggen. Oslo: Universitetsforlaget. s. 48-58
- Goffman, Ervin. 1971. *The presentation of self in everyday life*. London: The Penguin Press.

- Gubrium, Jaber F. og James A. Holstein. 2009. *Analyzing Narrative reality*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Gubrium, Erika, Ivan Harsløf og Ivar Lødemel. 2014. «Norwegian activation reform on a wave of wider welfare state changes.» I *Activation or Workfare: Governance and the Neo-liberal Convergence*, red. Ivar Lødemel og Amilcar Moreira. New York: Oxford University Press. s. 19-46
- Hagelund, Anniken. 2016. «The activating profession: coaching and coercing in the welfare services.» *International Journal of Public sector Management* 29 (7): 725-739. DOI:10.1108/IJPSM-02-2016-0036
- Halrynjo, Sigtona og Selma Lyng. 2010. «Fars forkjøringsrett – mors vikeplikt? Karriere, kjønn og omsorgsansvar i elite-profesjoner.» *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 51 (2): 249–280.
- Halvorsen, Knut. 1998. «Impact on re-employment on psychological distress among long-term unemployed.» *Acta Sociologica* 41(2-3): 227-241. DOI: 10.1177/000169939804100213
- Halvorsen, Knut. 2012. «Lønnsarbeidet – vår tids sekulære religion?» I *Arbeidslinja, arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*, red. Steinar Stjernø og Einar Øverby. Oslo: Universitetsforlaget. s. 188-198
- Halvorsen, Knut og Steinar Stjernø. 2008. *Work, oil and welfare. The welfare state in Norway*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Halvorsen, Rune og Per Jensen. 2004. «Activation in Scandinavian welfare policy.» *European Societies* 6(4): 461-483. DOI: 10.1080/1461669042000275863
- Hansen, Helle Cathrine og Carolina Ohls. 2011. «Samspill skaper Ny sjanse.» *Fontene forskning* 1: 46-57.
- Hansen, Helle Cathrine og Sidsel Natland. 2017. «The working relationship between social worker and service user in an activation policy context.» *Nordic Social Work Research* 7 (2): 101-114. DOI: 10.1080/2156857X.2016.1221850

- Hansen, Helle Cathrine. 2017. «Recognition and gendered identity constructions in labour activation.» *International Journal of Social Welfare* DOI: 10.1111/ijsw.12294
- Hasenfeld, Yeheskel. 1999. «Social services and welfare to work.» *Administration in Social Work* 23 (3-4): 189-199. DOI: 10.1300/J147v23n03_11
- Heen, Hanne. 2008. «Om bruken av begrepet arbeid.» *Sosiologi i dag* 38 (4): 29-50.
- Heiret, Jan og Harald Stokkedal Bokn. 2008. «Meningen med (arbeids)livet.» *Sosiologi i dag* 38 (4): 5-28.
- Helgeland, Ingeborg Marie. 2007. *Unge med atferdsvansker blir voksne. Hvordan kommer de inn i et positivt spor?* Oslo: Unipub.
- Hernes, Thorgeir. 2010a. «Et bakteppe.» I *Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge*, red. Thorgeir Hernes, Ingar Heum og Pål Haavorsen, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag. s. 13-41
- Hernes, Thorgeir. 2010b. «Om arbeidslinja.» I *Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge*, red. Thorgeir Hernes, Ingar Heum og Paal Haavorsen. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag. s. 42-55
- Herz, Marcus og Thomas Johansson. 2011. «Critical social work – Considerations and suggestions.» *Critical Social Work* 12 (1): 28-45.
<http://www1.uwindsor.ca/criticalsocialwork/system/files/criticalsocialwork.pdf>
 (lest 5. mai 2015)
- Herz, Marcus og Thomas Johansson. 2012. «‘Doing’ social work: Critical considerations on theory and practice in social work.» *Advances in social work* 13 (3): 527-540.
<https://journals.iupui.edu/index.php/advancesinsocialwork/article/view/1976/3902>
 (lest 5. mai 2015)
- Holstein, James A. og Jaber F. Gubrium. 2000. *The self we live by. Narrative identity in the postmodern world.* New York: Oxford University Press.
- Honneth, Axel. 1995. *The Struggle for Recognition. The Moral Grammar of Social Conflicts.* Cambridge: Polity Press.

- Honneth, Axel. 2002. «Grounding recognition: A rejoinder to critical questions.» *Inquiry* 45 (4): 499-519. DOI: 10.1080/002017402320947577
- Honneth, Axel. 2008. *Kamp om anerkjennelse*. Oslo: Pax forlag.
- Honneth, Axel. 2014. *The I in we. Studies in the theory of recognition*. Cambridge. Polity Press.
- Houston, Stan. 2009. «Communication, Recognition and Social Work: Aligning the Ethical Theories of Habermas and Honneth.» *British Journal of Social Work* 39: 1274-1290. DOI: 10.1093/bjsw/bcn054
- Houston, Stan. 2010. «Beyond Homo Economicus: Recognition, Self-realization and Social Work.» *British Journal of Social Work* 40: 841-857. DOI: 10.1093/bjsw/bcn132
- Houston, Stan. 2016. «Empowering the “shamed” self: recognition and critical social work.» *Journal of social work* 16 (1): 3-21. DOI: 10.1177/1468017314566789
- Hupe, Peter og Michael Hill. 2007. «Street-level bureaucracy and public accountability.» *Public Administration* 85 (2): 279–299. doi: 10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x
- Høilund, Peter og Søren Juul. 2005. *Anerkendelse og dømmekraft i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hölscher, Dorothee. 2014. «Considering Nancy Fraser’s notion of social justice for social work: Refelctions on misframing and the lives of refugees in South Africa.» *Ethics and Social Welfare* 8 (1): 20-38. DOI: 10.1080/17496535.2012.744845
- Iorio, Gennaro og Filipe Campello. 2013. «Love, society and agape: An interview with Axel Honneth.» *European Journal of Social Theory* 16 (2): 246-258. DOI: 10.1177/1368431012459697
- Jacobsson, Katarina og Anna Meuwisse. 2010. «Casestudieforskning.» I *Forskningsmetodikk for sosialvitere*, red. Anna Meeuwisse, Hans Swärd, Rosmari Lappalainen og Katarina Jacobsson. Oslo: Gyldendal. s. 38-54
- Jessen, Jorunn og Per Arne Tufte 2014. «Discretionary decision-making in a changing context of activation policies and welfare reforms.» *Journal of Social Policy* 43(02): 269–288. DOI: 10.1017/S0047279413000998

- Johannson, Håkan, og Iver Hornemann Møller (red). 2009. *Aktivering – arbeidsmarknadspolitik og sosialt arbete i förändring*. Malmö: Liber.
- Justesen, Lise og Nanna Mik-Meyer. 2012. *Qualitative research methods in organisation studies*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Juul, Søren. 2009. «Recognition and Judgement in Social Work». *European journal of social work* 12 (4): 403-417. DOI: 10.1080/13691450902981418
- Järvinen, Margaretha og Nanna Mik-Meyer (red.). 2003. *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, Margaretha. 2005. «Interview i en interaktionistisk begrebsramme.» I *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv*, red. Margaretha Järvinen og Nanna Mik-Meyer. København: Hans Reitzels Forlag. s. 27-48
- Järvinen, Margaretha og Nanna Mik-Meyer. 2005a. *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, Margaretha og Nanna Mik-Meyer. 2005b. «Observationer i en interaktionistisk begrebsramme.» I *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv*, red. Margaretha Järvinen og Nanna Mik-Meyer. København: Hans Reitzels Forlag. s. 97-120
- Järvinen, Margaretha og Nanna Mik-Meyer. 2012. *At skabe en professionel. Ansvar og autonomi i velfærdsstaten*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kildal, Nanna. 2006. «Universalisme versus målrettethet – den evig tilbagevendende debatt.» *Nordisk sosialt arbeid* 26 (1): 2-13.
- Kildal, Nanna og Even Nilssen. 2011. «Norwegian Welfare Reforms: Social Contracts and Activation Policies.» I *Activation and Labour Market Reforms in Europe: Challenges to Social Citizenship*, red. Sigrid Betzelt and Silke Bothfeld, 218–239. Basingstoke: Palgrave Macmillan. s. 218-239
- Kildal, Nanna. 2012. «Fra arbeidsetos til insentiver og velferdskontrakter.» I *Arbeidslinja, arbeidsmotivasjonen og velfærdsstaten*, red. Steinar Stjernø og Einar Øverby. Oslo: Universitetsforlaget. s. 177-187

- Kjørstad, Monica. 2005. «Between professional ethics and bureaucratic rationality: the challenging ethical position of social workers who are faced with implementing a workfare policy.» *European Journal of Social Work* 8 (4): 381-398. DOI: 10.1080/13691450500314459
- Kojan, Bente Heggem. 2016. «Er Nancy Frasers rettferdighetsteori nyttig for sosialt arbeid?" *Fontene forskning* 2 (9): 54-67.
- Kvale, Steinar og Svend Brinkmann. 2009. *Interviews. Learning the craft of qualitative research interviewing*. Thousand Oaks: Sage.
- Leira, Arnlaug. 2004. «Omsorgsstaten og familien». I *Velferdsstaten og familien. Utfordringer og dilemmaer* red. Arnlaug Leira og Anne Lise Ellingsæter. Oslo: Gyldendal. s. 67-95
- Levin, Irene og Jan Trost. 2005. *Hverdagsliv og samhandling - med et symbolsk interaksjonistisk perspektiv*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Lima, Ivar Andreas, and Sille Ohrem Naper. 2013. «Kommer deltakerne i kvalifiseringsprogrammet i jobb?» *Arbeid og Velferd* 2: 43-49.
- Linell, Per. 1998. *Approaching dialogue*. Amsterdam: John Benjamins.
- Lipsky, Michael. 1986/2010. *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lorentz, Walter. 2006. *Perspectives on European social work: From the birth of the nation state to the impact of globalization*. Opladen: Barbara Budrich.
- Lov om sosiale tjenester. 2009. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Lov 2009-12-18131. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Luken, Paul og Suzanne Vaughan. 2015. «Introduction to the special issue: New scholarship in Institutional Ethnography.» *Journal of sociology and social welfare* Vol XLII (2): 3-11. <http://scholarworks.wmich.edu/jssw/vol42/iss2/2> (lest 3. september 2016)
- Lundberg, Kjetil. 2012. *Uforutsigbare relasjoner. Brukererfaringer, NAV-reformen og levd liv* Phd-avhandling. Bergen: Universitetet i Bergen.

- Lymbery, Mark. 2014. «Understanding Personalization: Implications for Social Work.» *Journal of social work* 14 (3): 295-312. DOI: 10.1177/1468017313477326
- Lyng, Selma Therese. 2017. *Fra likestilling til nytradisjonell. En prosessorientert studie av arbeid-familietilpasninger blant norske foreldre i konkurranseintensive karrierejobber*. Phd-avhandling. Fakultet for samfunnsvitenskap og psykologi. Oslo: Universitet i Oslo.
- Lødemel, Ivar. 2001a. «Discussion: Workfare in the welfare state.» I *An offer you can't refuse*, red. Lødemel, Ivar og Heather Trickey. Bristol: The Policy Press. s. 295-343
- Lødemel, Ivar. 2001b. «National objectives and local implementation of workfare in Norway.» I *An offer you can't refuse*, red. Ivar Lødemel og Heather Trickey. Bristol: The Policy Press. s. 133-158
- Lødemel, Ivar og Heather Trickey (red). 2001. *An offer you can't refuse*. Bristol: The Policy Press.
- Lødemel, Ivar og Asbjørn Johannessen. 2005. *Tiltaksforsøket: Mot en Inkluderende Arbeidslinje*. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Lødemel, Ivar og Amilcar Moreira (red). 2014. *Activation or Workfare: Governance and the Neo-liberal Convergence*. New York: Oxford University Press.
- Magnussen, May Linda. 2012. «Menns forsørgerarbeid.» I *Velferdsstatens familier: Nye sosiologiske perspektiver* red. Anne Lise Ellingsæter og Karin Widerberg. Oslo: Gyldendal. s. 242-264
- Malmberg-Heimonen, Ira. 2005. «Unemployment benefits, job search activity and mental health – discouraging or buffering effects?» *Nordisk sosialt arbeid* 25 (01): 2-16.
- Malmberg-Heimonen, Ira og JukonenVuori. 2005. «Activation or discouragement – Enforced participation modifying the success of job-search training?» *European Journal of Social Work* 8 (4): 451-467. DOI: 10.1080/13691450500314178
- Malmberg-Heimonen, Ira, Sidsel Natland, Anne Grete Tøge, Helle Hansen og Simon Innvær. 2014. *Helhetlig oppfølging av brukere i kvalifiseringsprogrammet. Sluttrapport*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet/Høgskolen i Oslo og Akershus.

- Malmberg-Heimonen, Ira. 2015. «Social workers' training evaluated by a cluster-randomized study: Reemployment for welfare recipients?.» *Research on Social Work Practice* 25 (6): 643-653. DOI: 10.1177/1049731515569357
- Malmberg-Heimonen, Ira, Sidsel Natland, Anne Grete Tøge, og Helle C. Hansen. 2016. «The effects of a skill-training program for social workers.» *British Journal of Social Work* 46 (5): 1354-1371. DOI: 10.1093/bjsw/bcv073.
- Markussen, Simen og Knut Røed. 2016. «Leaving poverty behind? The effects of generous income support paired with activation.» *American Economic Journal: Economic Policy* 8 (1): 180-211. DOI: 10.1257/pol.20140334
- Martinsen, Edgar og Nina Skjefstad. 2011. «Recognition as a virtue in social work practice.» *European Journal of Social Work* 14 (2): 195-212. DOI: 10.1080/13691451003744317
- Mead, George Herbert. 1934/1967. *Mind, self and society. From the standpoint of a social behaviorist*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Midré, Georg. 1995. *Bot, bedring eller brød? Om bedømming og behandling av sosial nød fra reformasjonen til velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mik-Meyer, Nanna og Kaspar Villadsen. 2007. *Magtens former. Sociologiske perspektiver på statens møde med borgerne*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Møller, Iver Hornemann. 2009. «Teman i europeisk aktiveringsforskning. » I *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*, red. Håkan Johansson og Iver Hornemann Møller. Malmø: Liber. s. 31-55
- Møller, Marie Østergaard. 2012. «Socialrådgiverrollen under aktiveringspolitikken.» I *At skabe en professionel*, red. Maragrethe Järvinen og Nanna Mik-Meyer. København: Hans Reitzels Forlag. s. 165-187
- Nadim, Marjan. 2014. «Reinterpreting the relation between motherhood and paid work: Second-generation immigrant women in Norway.» *The Sociological Review* 62: 495–511. DOI:10.1111/1467-954X.12176

- Nadim, Marjan. 2016. «Undermining the male breadwinner ideal? Understanding of women's paid work among second-generation immigrants in Norway.» *Sociology* 50 (1): 109–124. DOI:10.1177/0038038514560259
- Naper, Sille O. 2010. «Kvalifiseringsprogrammets deltakere: Hvor lang er avstanden til arbeidsmarkedet?» *Arbeid og velferd* 3. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Natland, Sidsel og Maja Rasmussen. 2012. «"Jeg var ganske usynlig..." Sju ungdommer om sine grunner til å avbryte videregående utdanning.» *Fontene forskning* 1: 4-18.
- Natland, Sidsel og Helle C. Hansen. 2014. «Kompetanseutvikling hos veiledere i kvalifiseringsprogrammet.» *Fontene forskning* 7 (2): 58-71.
- Needham, Catherine og Jon Glasby (red). 2014. *Debates in personalisation*. Bristol: Policy Press University of Bristol.
- NESH - Den nasjonale forskningsetiskekomité for samfunnsvitenskap og humaniora. 2016. *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. Oslo: De nasjonale forskningsetiske komiteene.
- Neumann, Cecilie og Iver Neumann. 2012. *Forskeren i forskningsprosessen. En metodebok om situering*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Neumann, Cecilie. 2016. «Children's quest for love and professional child protection work: The case of Norway.» *International Journal of Social Pedagogy* 5 (1): 104-123.
- Newman, Janet. 2007. «The "double dynamics" of activation.» *International Journal of Sociology and Social Policy* 27 (9/19): 364–375. DOI:10.1108/01443330710822066
- Nilssen, Even og Nanna Kildal. 2009. «New Contractualism in Social Policy and the Norwegian Fight against Poverty and Social Exclusion.» *Ethics and Social Welfare* 3 (3): 303-321. DOI: 10.1080/17496530903209550
- Notdurftner, Urban. 2016. «The street-level delivery of activation policies: constraints and possibilities for a practice of citizenship.» *European Journal of Social Work* 19 (3–4): 420–440. DOI: 10.1080/13691457.2015.1137869

- Nybom, Jenny. 2011. «Activation in social work with social assistance claimants in four Swedish municipalities.» *European Journal of Social Work* 14 (3): 339-361. DOI: 10.1080/13691457.2010.501021
- Ohls, Carolina, Marianne Rugkåsa, Ira Malmberg-Heimonen og Helle C. Hansen. 2009. *Årsaker til frafall i Ny sjanse-prosjektene*. Rapport nr. 9 HiO. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Olesen, Søren Peter og Leena Eskelinen. 2011. «Short narratives as a qualitative approach to effects of social work interventions.» *Nordic Social Work Research* 1(1): 61–77. DOI: 10.1080/2156857X.2011.562038
- Oterholm, Inger. 2015. *Organisasjonens betydning for sosialarbeideres vurdering*. Avhandling Phd, Senter for Profesjonsstudier. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Ot. prp. 70. 2006-2007. *Vedrørende endringer i lov om sosiale tjenester og andre individuelle lover*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Ot. prp. 103. 2008-2009. *Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Pascual, Amparo Serrano. 2007. «Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe.» I *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, red. Amparo Serrano Pascual og Lars Magnusson. Brussels: P.I.E. Peter Lang. s. 11-34
- Payne, Geoff og Malcolm Williams. 2005. «Generalization in qualitative research.» *Sociology* 39 (2): 295-314. DOI: 10.1177/0038038505050540
- Pfau-Effinger, Birgit. 2005. «Cultural and welfare state policies: Reflections on a complex interrelation.» *Journal of Social Politics* 34 (1): 3-20. DOI: 10.1017/S0047279404008232
- Raeymaeckers, Peter og Danielle Dierckx. 2013. «To work or not to work? The role of the organizational context for social workers' perceptions on activation.» *British Journal of Social Work* 43: 1170–1189. DOI: 10.1093/bjsw/bcs048
- Rambøll Management. 2008. *Evaluering av programmet Tettere individuell oppfølging*. Sluttrapport. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

- Reichertz, Jo. 2007. «Abduction: The logic of discovery of grounded theory.» I *The Sage Handbook of Grounded Theory* (red) Antony Bryant og Kathy Charmaz. London: Sage. s. 214-228
- Richardson, Rudy og Eric Hans Kramer. 2006. «Abduction as the type og inference that characterizes the development of a grounded theory.» *Qualitative Research* 6 (4): 497-513. DOI: 10.1177/1468794106068019
- Roscoe, Karen Dawn, Alexander M. Carson og Lolo Madoc-Jones. 2011. «Narrative social work: conversations between theory and practice.» *Journal of Social Work Practice* 25 (1): 47-61. DOI: 10.1080/02650533.2010.530344
- Rugkåsa, Marianne. 2010. *Transformasjon og integrasjon. Kvalifisering av minoritetsetniske kvinner til arbeid og deltakelse i den norske velferdsstaten*. Oslo: Sosialantropologisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Rønsen, Marit og Torbjørn Skarðhamar. 2006. *Virkingen av Arbeids- og velferdsdirektoratets tiltakssatsing blant sosialhjelpsmottakere: en evaluering basert på data fra FD-Trygd*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Rønsen, Marit og Torbjørn Skardhamar. 2009. «Do welfare-to-work initiatives work? Evidence from an activation programme targeted at social assistance recipients in Norway' .» *Journal of European Social Policy* 19(1): 61–77. DOI: 10.1177/0958928708098524
- Røysum, Anita. 2009. «Ulike forståelser av helhetlig oppfølging i NAV? *Tidsskrift for velferdsforskning* 12 (3): 192-206.
- Røysum, Anita. 2013. «The reform of the welfare services in Norway: one office – one way of thinking?.» *European Journal of Social Work* 16 (5): 708-723. DOI: 10.1080/13691457.2012.722982
- Schafft, Angelika, Kjetil Frøyland og Øystein Spjelkavik. 2005. *Evaluering av Arbeidsmarkedssatsingen for Sosialhjelpsdeltakere*. Arbeidsforskningsinstituttets notatserie 2005:1. Oslo: AFI.

- Schafft, Angelica og Øistein Spjelkavik. 2006. *På vei til jobb? Evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere: AFI-rapport 7/06*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Schafft, Angelika, Torbjørn Skardhamar og Tao Zhang. 2010. *Ny Evaluering av Tiltakssatsingen for Sosialhjelpsmottakere*. AFI-report 1/2010. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Schafft, Angelica og Øistein Spjelkavik. 2011. *Evaluering av kvalifiseringsprogrammet. Sluttrapport*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Silverman, David. 2011. *Interpreting qualitative data. A guide to principles of qualitative research*. London: Sage.
- Skjefstad, Nina. 2007. «Respekt og anerkjennelse.» I *Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV – tett på!*, red. Edgar Marthinsen og Nina Skjefstad. Oslo: Universitetsforlaget. s. 81-105
- Skjefstad, Nina. 2012. «Brukermedvirkning sett i et anerkjennelsesteoretisk perspektiv.» I *Brukermedvirkning. Likeverd og anerkjennelse*, red. Anne-Grete Jenssen og Inger-Marie Tronvoll. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skjefstad, Nina. 2013. «Er det rom for sosialt arbeid i Nav?» *Fontene forskning* 1: 76-88.
- Skjervheim, Hans. 1996. *Deltakar og tilskodar og andre essays*. Oslo: Aschehoug.
- Smith, Dorothy. 2005. *Institutional ethnography. A sociology for people*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Smith, Dorothy. 2006. «Incorporating texts into ethnographic practice.» I *Institutional ethnography as practice*, red. Dorothy Smith. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers. s. 65-88
- Solberg, Janne. 2011. «Activation encounters: Dilemmas of accountability in constructing clients as 'Knowledgeable' .» *Qualitative Social Work* 10 (3): 381-398.
DOI:10.1177/1473325011409478

- Solberg, Janne. 2014. *Defensive accountings. An ethnomethodological study of clients' resistance practices in vocational rehabilitation*. Phd-dissertation, Department of Sociology and Human Geography, Faculty of Social Sciences. Oslo: University of Oslo.
- Solvang, Ida. 2017. «Discretionary approaches to social workers' personalisation of activation services for long-term welfare recipients.» *European Journal of Social Work* 20 (4): 536-547. DOI: 10.1080/13691457.2016.1188777
- Sosialtjenesteloven. 2009. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Lov 2009-12-18 nr. 131. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Statistisk sentralbyrå. 2017a. Tabell: 08523: Kvalifiseringsstønad. Deltakere i kvalifiseringsprogrammet per 31. desember, etter status for deltakelsen, *Statistikkbanken* <https://www.ssb.no/statistikkbanken/> (lest 16.10.2017)
- Statistisk sentralbyrå. 2017b. Tabell: 08524: Kvalifiseringsstønad. Deltakere som har fullført kvalifiseringsprogram eller avsluttet program etter avtale, etter livssituasjon umiddelbart etter avslutningen av programmet, *Statistikkbanken* <https://www.ssb.no/statistikkbanken/> (lest 18.8.2017 og 16.10.2017)
- Stjernø, Steinar og Einar Øverbye (red). 2012. *Arbeidslinja: arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- St. meld. 39. 1991-92. *Attføringsmelding og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon*. (Attføringsmeldingen). Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- St. meld. 35. 1994-95. *Velferdsmeldingen*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- St. meld. 9. 2006-2007. *Arbeid, velferd og inkludering*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- St. prp. 46 2004-2005. *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- St. prp. 1 2006-2007. *Handlingsplan mot fattigdom, tillegg til statsbudsjettet 2006-2007*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

- St. prp. 1 2008-2009. *Handlingsplan mot fattigdom – status 2008 og styrket innsats 2009. Vedlegg til statsbudsjettet 2009.* Oslo: Arbeidsdepartementet.
- Sullivan, Harry Stack. 1940. *Conceptions of modern psychiatry.* New York: The William Alanson White Psychiatric Foundation.
- Suoninen, Eero og Arja Jokinen. 2005. «Persuasion in social work interviewing.» *Qualitative Social Work* 4 (4): 469-487. DOI: 10.1177/1473325005058647
- Terum, Lars Inge, Per Arne Tufte og Jorunn Jessen. 2012. «Arbeidslinja og Sosialarbeiderne.» I *Arbeidslinja, Arbeidsmotivasjonen og Velferdsstaten*, red. Steinar Stjernø og Einar Øverby. Oslo: Universitetsforlaget. s. 79-95
- Terum, Lars Inge og Jorunn Jessen. 2015. «Den tvetydige aktiveringen. En studie av veiledere ved lokal Nav-kontor.» *Tidsskrift for velferdsforskning* 18 (2): 96-109.
- Thagaard, Tove. 2013. *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Thorén, Katarina H. 2008. *Activation Policy in Action. A Street-Level Study of Social Assistance in the Swedish Welfare State.* PhD diss., Växjö University Press.
- Tjora, Aksel. 2012. *Kvalitative forskningsmetoder i praksis.* 2. utgave. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Tracy, Sarah. 2010. «Qualitative quality: Eighth “big-tent” criteria for excellent qualitative research.» *Qualitative Inquiry* 16 (10): 837-851.
- Turney, D. 2012. «A relationship-based approach to engaging involuntary clients: The contribution of recognition theory.» *Child and family social work* 17: 149-159. DOI: 10.1111/j.1365-2206.2012.00830.x
- Ytrehus, Line A. 2004. *Intellektuelle i eksil. Integrering og ekskludering i et livsverdenperspektiv.* Phd-avhandling. Institutt for kulturstudier og kunsthistorie. Bergen: Universitet i Bergen.

- Villadsen, Kaspar. 2003. «Det Sociale Arbejde som Befrielse.» I *At Skabe en Klient* red. Margaretha Järvinen og Nanna Mik-Meyer. København: Hans Reitzels Forlag. s. 192-226
- Villadsen, Kaspar. 2008. «Freedom as self-transgression: transformations in the 'governmentality' of social work.» *European Journal of Social Work*, 11(2): 93-104. DOI: 10.1080/13691450701357067
- Wahl, Asbjørn. 2009. *Velferdsstatens vekst- og fall?* Oslo: Gyldendal.
- Webb, Stephen. 2010. «(Re)Assembling the Left: The Politics of Redistribution and Recognition in Social Work.» *British Journal of Social Work*, 40: 2364-2379. DOI:10.1093/bjsw/bcq070
- Wel, Kjetil van der, Espen Dahl, Ivar Lødemel, Bernt Løyland, Sille Ohrem Naper og Marit Slagsvold. 2006. *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. HiO-rapport 2006 nr 29. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Widerberg, Karin. 2015. «En invitasjon til institusjonell etnografi.» I *I hjertet av velferdsstaten. En invitasjon til institusjonell etnografi* (red) Karin Widerberg. Oslo: Cappelen Damm Akademisk. s. 13-31
- Winker, Gabriele og Nina Degele, N. 2011. «Intersectionality as multi-level analysis: Dealing with social inequalities.» *European Journal of Women's Studies*, 18(1): 51–66. DOI:10.1177/1350506810386084

Vedlegg 1: Godkjenning NSD



Ira Malmberg-Heimonen
Avdeling for samfunnsfag
Høgskolen i Oslo
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO

Vår dato: 07.12.2010

Vår ref: 25275 / 3 / LMR

Deres dato:

Deres ref:

TILRÅDING AV BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 15.10.2010. Meldingen gjelder prosjektet:

25275

Behandlingsansvarlig
Daglig ansvarlig

*Helhetlig oppfølging av brukere i Kvalifiseringsprogrammet
Høgskolen i Oslo, ved institusjonens øverste leder
Ira Malmberg-Heimonen*

Personvernombudet har vurdert prosjektet, og finner at behandlingen av personopplysninger vil være regulert av § 7-27 i personopplysningsforskriften. Personvernombudet tilrår at prosjektet gjennomføres.

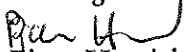
Personvernombudets tilråding forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, eventuelle kommentarer samt personopplysningsloven/-helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk_stud/skjema.html. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://www.nsd.uib.no/personvern/prosjektoversikt.jsp>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 31.12.2016, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen


Bjørn Henrichsen


Linn-Merethe Rød

Kontaktperson: Linn-Merethe Rød tlf: 55 58 89 11

Vedlegg: Prosjektvurdering



BAKGRUNN OG FORMÅL

Arbeids- og velferdsdirektoratet skal implementere fagutviklingsprogrammet "Helhetlig Prinsippstyrt Metodisk Tilnærming" (HPMT), som del av kvalifiseringsprogrammet (KVP), ved utvalgte NAV-kontorer. Høgskolen i Oslo har fått i oppdrag å effekt- og prosessevaluere HPMT.

UTVALG

Utvalget består av ca 60 veiledere og ca 10-15 ansvarlige for programmet, ved til sammen 20 NAV-kontor. Videre inngår ca 750 brukere av KVP i utvalget. Evalueringen gjennomføres som en randomisert kontrollert studie, ved at også kontorer uten implementering av det nye fagutviklingsprogrammet inngår i utvalget.

REKRUTTERING OG FØRSTEGANGSKONTAKT

Rekruttering av kontorene gjennomføres av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Førstekontakt med brukerne blir foretatt av veiledere i de 20 Nav kontorene som blir invitert å delta i prosjektet. Det gis skriftlig og muntlig informasjon til utvalget, og innhentes skriftlig samtykke. Personvernombudet finner informasjonsskrivene som forelå 29.11.10, tilfredsstillende.

DATAMATERIALET

Data samles inn via to spørreskjemaer, samt personlig-/gruppeintervju med veilederne. Det foretas personlig intervju av de ansvarlige.

Enkelte møter mellom veileder og bruker skal observeres. Brukerne skal fylle ut spørreskjema ved oppstart av studien, og etter ett år. Brukerne vil også bli spurt om å delta i personlig intervju/gruppeintervju. I tillegg innhentes det journaldata fra NAV og registerdata fra Forløpsdatabasen-trygd, om de brukerne som samtykker til deltakelse.

Følgende opplysninger hentes fra NAV: Bestilling, opplysninger om kvalifiseringsprogram, arbeidsevnevurdering, individuell plan, egenvurdering og hendelseslogg over bestemt periode. Følgende opplysninger hentes fra FD-trygd: Utdanning, sivilstand, fødeland, økonomisk sosialhjelp, arbeidsledighet, pensjoner og trygd, inntekt, sysselsetting og arbeidssøking.

Det behandles sensitive opplysninger om helseforhold, jf. personopplysningsloven § 2 pkt. 8 c.

Det registreres anonyme bakgrunnsopplysninger om de brukerne som ikke ønsker å delta i studien. Personvernombudet anbefaler at brukerne informeres om dette.

PROSJEKTSLUTT

Prosjektet skal avsluttes 31.12.2016 og innsamlede opplysninger skal da anonymiseres og lydopptak slettes. Anonymisering innebærer at koblingsnøkkel og direkte personidentifiserende opplysninger som personnummer og navneliste slettes, og at indirekte personidentifiserende opplysninger (sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f. eks. kontor, yrke, alder, kjønn) fjernes eller endres.

Vedlegg 2: Invitasjon og samtykke til observasjon

Oslo 16. januar 2013

Invitasjon til å være med i forskningsprosjektet «Helhetlig oppfølging av brukere i Kvalifiseringsprogrammet»

Mitt navn er Helle Hansen, og jeg er ansatt som forsker (stipendiat) ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Jeg er tilknyttet forskningsprosjektet «Helhetlig oppfølging av brukere i Kvalifiseringsprogrammet» som ditt Nav-kontor er med i. Forskningsprosjektet er en del av Arbeids- og velferdsdirektoratets satsning på at du som deltaker i kvalifiseringsprogrammet skal få en best mulig oppfølgingen av veilederne i Nav.

Min oppgave som forsker i prosjektet er å undersøke hvordan veilederne i kvalifiseringsprogrammet bistår deltakerne med å komme i jobb. Det er derfor interessant for meg å lære hvordan oppfølgingsarbeidet foregår i praksis. En god metode for å få mer innsikt i dette, er gjennom å være tilstede som observatør når du som bruker møter din veileder i Nav. Med dette brevet vil jeg derfor spørre om du samtykker i at jeg kan få være til stede når du har møte med din Nav-veileder.

Det er viktig å understreke at min tilstedeværelse ikke dreier seg om å vurdere hvor «godt» møtet mellom dere er. Jeg er interessert i å lære mer om hvordan møtene gjennomføres, hva som skjer i møtene, hva dere snakker om, hvordan dere samhandler osv.

Samtalen mellom deg og din Nav-veileder vil jeg ta opp på lydbånd og transkribere. Alt vil bli anonymisert, slik at ingenting av det du sier eller hvem du er, vil kunne gjenkjennes. Det er kun jeg som forsker som vil utføre observasjon og sammen med forskergruppen vil ha tilgang til datamaterialet under forskningsprosessen. Alle i forskergruppen har taushetsplikt, og informasjonen fra observasjonene vil bli behandlet konfidensielt. Lydopptakene vil bli slettet ved prosjektslutt (31.12.2016).

Det er frivillig å delta, og du kan på hvilket som helst tidspunkt trekke deg fra studien uten å måtte begrunne det nærmere.

Forskingen inngår i mitt doktorgradsarbeid. Resultatene av studiene vil bli publisert som artikler i vitenskapelige tidsskrift, uten at dere som har deltatt kan gjenkjennes. Prosjektet er meldt til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste AS (NSD).

Hvis du lurer på noe mer om dette, kan du kontakte meg på telefon 22 45 35 86 eller e-post helle-cathrine.hansen@hioa.no, eller forskningsleder Ira Malmberg-Heimonen på telefon 22 45 36 46 eller e-post: ira.malmberg-heimonen@hioa.no Dersom det er greit for deg at jeg er til stede på ditt møte med Nav-veilederen din, vennligst fyll ut samtykkeerklæringen som ligger ved dette brevet.

Med vennlig hilsen

Helle Hansen

Sosialforsk, Institutt for Sosialfag, Høgskolen i Oslo og Akershus

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og lest informasjon om forskningsprosjekt i «Helhetlig oppfølging av brukere i Kvalifiseringsprogrammet», og jeg samtykker i at Helle Hansen kan få være tilstede ved møtet med min Nav-veileder i Kvalifiseringsprogrammet.

Jeg har fått vite hvordan hennes observasjon gjennomføres, samt at min deltakelse er frivillig.

Navn (blokkbokstaver):

Adresse:

Telefonnr.:

Signatur:

Dato:

Vedlegg 3: Invitasjon og samtykke til intervju uten observasjon

Oslo 16. januar 2013

Invitasjon til å være med på intervju i forbindelse med forskningsprosjektet «Helhetlig oppfølging av brukere i Kvalifiseringsprogrammet»

Mitt navn er Helle Hansen, og jeg er ansatt som forsker (stipendiat) ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Jeg er tilknyttet forskningsprosjektet «Helhetlig oppfølging av brukere i Kvalifiseringsprogrammet».

Du har deltatt i forskningen ved å ha fylt ut spørreskjema om hvordan du opplever din deltakelse i kvalifiseringsprogrammet. For meg som forsker er det interessant å lære mer om hvordan du opplever kvalifiseringsprogrammet, hva programmet ditt går ut på og hva du synes du får hjelp til i programmet, hvordan du ser på dine muligheter til å få jobb gjennom kvalifiseringsprogrammet osv. Å få høre din mening om kvalifiseringsprogrammet vil gi nyttig kunnskap om hva deltakere får ut av å være med i slike programmer. En god metode for å få mer innsikt i dette, er gjennom å snakke direkte med deg som deltar i kvalifiseringsprogrammet. Med dette brevet vil jeg derfor spørre om du samtykker i at jeg kan få intervju deg om din deltakelse i kvalifiseringsprogrammet.

Intervjuet vil jeg ta opp på lydbånd. Alt vil bli anonymisert, slik at ingenting av det du sier eller hvem du er, vil kunne gjenkjennes. Det er kun jeg som forsker som vil utføre intervjuet og sammen med forskergruppen vil ha tilgang til datamaterialet under forskningsprosessen. Alle i forskergruppen har taushetsplikt, og informasjonen fra intervjuene vil bli behandlet konfidensielt. Lydmaterialet vil bli slettet ved prosjektslutt (31.12.2016).

Det er frivillig å delta, og du kan på hvilket som helst tidspunkt trekke deg fra studien uten å måtte begrunne det nærmere.

Forskningen inngår i mitt doktorgradsarbeid. Resultatene av studiene vil bli publisert som artikler i vitenskapelige tidsskrift, uten at dere som har deltatt kan gjenkjennes. Prosjektet er meldt til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste AS (NSD).

Hvis du lurer på noe mer om dette, kan du kontakte meg på telefon 2245 3586 eller e-post helle-cathrine.hansen@hioa.no, eller prosjektleder Ira Malmberg-Heimonen på telefon 22 45 36 46 eller e-post: ira.malmberg-heimonen@hioa.no

Med vennlig hilsen

Helle Hansen

Sosialforsk, Institutt for Sosialfag, Høgskolen i Oslo og Akershus

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og lest informasjon om forskningsprosjekt i «Helhetlig oppfølging av brukere i Kvalifiseringsprogrammet», og jeg samtykker i at Helle Hansen kan intervju meg om min deltakelse i kvalifiseringsprogrammet.

Jeg har fått vite hvordan intervjuet gjennomføres, samt at min deltakelse er frivillig.

Navn (blokkbokstaver):

Adresse:

Telefonnr.:

Signatur:

Dato:

Vedlegg 4: Invitasjon og samtykke til intervju etter observasjon

Oslo 16. januar 2013

Invitasjon til å være med på intervju i forbindelse med forskningsprosjektet «Helhetlig oppfølging av brukere i Kvalifiseringsprogrammet»

Mitt navn er Helle Hansen, og jeg er ansatt som forsker (stipendiat) ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Jeg er tilknyttet forskningsprosjektet «Helhetlig oppfølging av brukere i Kvalifiseringsprogrammet» som ditt Nav-kontor er med i. Forskningsprosjektet er en del av Arbeids- og velferdsdirektoratets satsning på at du som deltaker i kvalifiseringsprogrammet skal få en best mulig oppfølgingen av veilederne i Nav.

Du har allerede deltatt i forskningen ved at jeg har fått være med på samtale mellom deg og din veileder i Kvalifiseringsprogrammet. For meg som forsker vil det være interessant å lære mer om hvordan du opplever kvalifiseringsprogrammet, hva programmet ditt går ut på og hva du synes du får hjelp til i programmet, hvordan du ser på dine muligheter til å få jobb gjennom kvalifiseringsprogrammet osv. Å få høre din mening om kvalifiseringsprogrammet vil gi nyttig kunnskap om hva deltakere får ut av å være med i slike programmer. En god metode for å få mer innsikt i dette, er gjennom å snakke direkte med deg som deltar i kvalifiseringsprogrammet. Med dette brevet vil jeg derfor spørre om du samtykker i at jeg kan få intervju deg om din deltakelse i kvalifiseringsprogrammet.

Intervjuet vil jeg ta opp på lydbånd. Alt vil bli anonymisert, slik at ingenting av det du sier eller hvem du er, vil kunne gjenkjennes. Det er kun jeg som forsker som vil utføre intervjuet og sammen med forskergruppen vil ha tilgang til datamaterialet under forskningsprosessen. Alle i forskergruppen har taushetsplikt, og informasjonen fra intervjuene vil bli behandlet konfidensielt. Lydmaterialet vil bli slettet ved prosjektslutt (31.12.2016).

Det er frivillig å delta, og du kan på hvilket som helst tidspunkt trekke deg fra studien uten å måtte begrunne det nærmere.

Forskningen inngår i mitt doktorgradsarbeid. Resultatene av studiene vil bli publisert som artikler i vitenskapelige tidsskrift, uten at dere som har deltatt kan gjenkjennes. Prosjektet er meldt til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste AS (NSD).

Hvis du lurer på noe mer om dette, kan du kontakte meg på telefon 2245 3586 eller e-post helle-cathrine.hansen@hioa.no, eller prosjektleder Ira Malmberg-Heimonen på telefon 22 45 36 46 eller e-post: ira.malmberg-heimonen@hioa.no

Med vennlig hilsen

Helle Hansen

Sosialforsk, Institutt for Sosialfag, Høgskolen i Oslo og Akershu

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og lest informasjon om forskningsprosjekt i «Helhetlig oppfølging av brukere i Kvalifiseringsprogrammet», og jeg samtykker i at Helle Hansen kan intervju meg om min deltakelse i kvalifiseringsprogrammet.

Jeg har fått vite hvordan intervjuet gjennomføres, samt at min deltakelse er frivillig.

Navn (blokkbokstaver):

Adresse:

Telefonnr.:

Signatur:

Dato:

Vedlegg 5: Intervjuguide 1 (intervjuer 2013)

Intervjuguide KVP-deltakere vår/høst 2013

KVP

Hvordan kom du inn i kvalifiseringsprogrammet? Hva gjorde du før du begynte i kvalifiseringsprogrammet?

Hva gjør du i kvalifiseringsprogrammet?

Hva liker du med kvalifiseringsprogrammet?

Er det noe du ikke liker med KVP?

Hva er målet ditt med KVP?

Hva er viktig for deg med kvalifiseringsprogrammet?

Er det andre ting enn jobb som er viktig for deg med KVP?

Hvordan skiller KVP seg fra andre programmer eller tiltak som du har hatt i NAV?

VEILEDER/OPPFØLGING

Hvor ofte møter du veilederen din?

Hva gjør dere når dere møtes? Hva snakker dere om?

Hva snakket dere om sist gang?

Hva gjør veilederen for deg?

Hvordan liker du det veilederen gjør?

Hvordan jobber du og veilederen sammen?

ARBEID

Hvilke erfaringer har du fra arbeidslivet? Hvilke typer jobber har du hatt?

Hva slags jobb ønsker du deg?

Hva tenker du om dine muligheter på arbeidsmarkedet?

Hva mener du at du trenger for at du skal få jobb nå?

Hva betyr arbeid for deg?

ARENAER

Er det andre som hjelper deg med å komme i jobb?

Kjenner du andre som jobber? Hvordan fikk de jobb?

Hva syns familien din/vennene dine om at du er med i KVP?

ØKONOMI

Hva betyr kvalifiseringsstønad for deg?

Hvordan er den økonomiske situasjonen for deg/i din familie?

FREMTID

Hva drømmer du om for fremtiden?

BAKGRUNN

Hvilken utdanningsbakgrunn/skolegang har du?

Hvor gammel er du?

Har du familie?

Hvem bor du sammen med?

Vedlegg 6: Intervjuguide 2 (intervju 2015)

INTERVJUGUIDE OPPFØLGING KVP-deltakere vår 2015

1. Hvordan er din situasjon nå?
 - Arbeid
 - KVP
 - NAV
 - Familie
 - Økonomi

2. Når du tenker tilbake på KVP – hva fikk du ut av å være med i KVP?
 - Hva var viktig for deg i KVP?
 - Hva lærte du gjennom KVP?
 - Hvilke tiltak var du i?

3. Hvilke utfordringer har du hatt i KVP?

4. Hvordan har deltakelsen i KVP påvirket/influert på din situasjon?

5. Hvilken betydning har KVP-veileder hatt for deg?

6. Hvilke andre forhold har hatt betydning for din nåværende situasjon?

7. Hvilke andre tiltak har du hatt i NAV?

8. Hva er planene dine fremover?
 - Hvordan ser du for deg fremtiden?

Artikkel 1

Hansen, Helle Cathrine og Sidsel Natland. 2017. The working relationship between social worker and service user in an activation policy context. *Nordic Social Work Research* 7 (2): 101–114.

The working relationship between social worker and service user in an activation policy context

Helle Cathrine Hansen and Sidsel Natland

Department of Social Work, Child Welfare and Social Policy, Oslo and Akershus University College of Applied Sciences, Oslo, Norway

ABSTRACT

Recognition of the human relationships as a means of creating change and development is fundamental to social work. However, the shift in European welfare policy in the 1990s redirected the objective of social work towards policy goals of work and activation outcomes. It is debatable whether this activation context influences the social worker/user relationship regarding social work ideals such as empowerment and user involvement. This qualitative case study of encounters between social workers and users enrolled in a Norwegian activation programme explores their interaction as a *working relationship*. By focusing on the *doing* of social work, our aim is to identify *how* social workers approach users in their efforts to develop relationships that meet the programme's required goals of work, activation and user involvement, and *what* their approach means for the development of working relationships. The findings show that social workers pragmatically utilise approaches ranging from bureaucratic to person-centred, thus carrying out social work practice on a continuum between coercive and empowering practices. The study identifies these practices as *purposive* working relationships, and suggests that they should be acknowledged, as they underpin how social work in an activation context can be implemented without compromising social work ideals. Furthermore, this study indicates that a pragmatic practice should be regarded as a strength, because it acknowledges the complexity of social work practice and the importance of recognising how social work is co-constructed in the social worker/user interaction.

KEYWORDS

Working relationship; social work practice; activation policy; user involvement

Introduction

Recognition of relationships as a means of creating change is fundamental to social work and marks core principles of social work practice: namely, the particular relation of social work practice to the individual; and the importance of human relationships with the objective of enabling change, development and empowerment (Payne 1997; Blom 2002; Trevithick 2003; Ruch, Turney, and Ward 2010).

Since the 1990s, there has been a shift in European welfare policy towards welfare and activation, redirecting policy context from 'passive' income support systems to 'active' integration of unemployed citizens, with a central policy goal of increasing self-sufficiency and employment (Lødemel and Moreira 2014). According to Pascual (2007), the European intervention paradigm

based on the activation concept has three fundamental features: an individual approach, emphasis on employment and contractualization. These features are also prominent in Norwegian activation measures, which are exemplified by the Qualification Programme (QP) (Kildal and Nilssen 2011). Implemented in 2007, the QP's overall goal is to prevent poverty and social exclusion through labour market inclusion of service users who are hard to employ, due to long-term unemployment, undiagnosed health problems and a lack of the education and skills required to obtain paid employment. With a human resource development approach, the QP aims to qualify users for the labour market through tailored measures such as work training, courses, social and/or physical training, user involvement and close and comprehensive follow-up from social workers. The QP offers users stable benefits and programme-enrolment for up to two years (Norwegian Ministry of Labour and Inclusion 2006–2007).

Activation programmes are carried out in the complex interface between *coercive* practice, which tends to value hard outcomes (employment, income, housing), and *empowering* practice, which tends to value soft outcomes (self-efficacy, quality of life) (Dewson et al. 2000; Thorén 2008). Researchers question the effect of activation policy on social work practice, and in particular, whether the activation policy compromises social work principles by not recognising users' actual needs and by disregarding the importance of developing a mutual and collaborative social worker/user relationship (Hasenfeld 1999, 185). Aligning with research from the European activation context, studies from Norway demonstrate that social workers struggle to accommodate social work principles in the activation context (Røysum 2009; Andreassen 2011; Caswell and Innjord 2011). Several studies find that social workers develop strategies that tend to favour either a *bureaucratic, rule-and-result* approach adhering to activation policy or an *empowering, care-and-process* approach adhering to social work ethics and professionalism (Røysum 2009, 2013; Djuve, Nielsen, and Strand 2012; Lundberg 2012; Terum, Tufte, and Jessen 2012; Djuve and Kavli 2014; Terum and Jessen 2015).

Nevertheless, as underlined by Djuve and Kavli (2014), social workers should not simply be categorised as either care- or rule-oriented, as many will apply strategies from both categories. Furthermore, too little is known about the consequences of such different approaches on the service user's process (Djuve and Kavli 2014, 10). This qualitative study contributes to this knowledge gap by exploring social workers' interaction with service users. We approach this interaction as a working relationship, defined as 'the idea of cooperation in work undertaken jointly between social worker and client' (Vogrincic 2005, 336). The study aims to identify how social workers approach service users who are enrolled in the QP, to develop a working relationship that meets the programme's required goals of work, activation and user involvement; and the impact of their approach on the development of the relationship. The QP is a suitable case for investigating social work practice in an activation context, because it focuses on work and activation as well as on empowerment and user involvement. This study acknowledges that social work practice is inevitably carried out on a complex continuum between coercive and empowering practices. To capture this complexity, the study focuses on context and processes that are significant for the doing of social work within the activation field.

Social worker/service user relationships within the activation context

Research from the Scandinavian context shows that the activation policy has impacted upon the social worker/service user relationship. The view of service users as equal participants, entrepreneurs and self-experts assumes them to be capable of engaging in dialogue and negotiations, and increases their responsibility as self-governing subjects (Villadsen 2003). This view has simultaneously imposed comprehensive professional requirements on social workers, who are no longer recognised as experts but rather as facilitators and coaches (Mik-Meyer 2012). The new relationship results from these changing responsibilities (Carstens 1998; Hall et al. 2003; Järvinen and Mik-Meyer 2003, 2012; Villadsen 2003; Eskelinen, Olesen, and Caswell 2008; Born and Jensen 2010; Møller 2012; Caswell, Eskelinen, and Olesen 2013).

Regarding *service users*, a recognition of self-determination and autonomy is considered to be potentially empowering (Carstens 1998, 270–274; Caswell, Eskelinen, and Olesen 2013). However, research indicates that these principles can be undermined if the activation policy practice is dominated by quantitative target-fulfilment and short-term goals (Andreassen 2011; Caswell and Innjord 2011). Villadsen (2003, 204–207) argues that social work within the activation field has become a liberal form of governmentality in which the social worker's primary task is to rework the identity of the service user into that of a wage-earner. Born and Jensen (2010, 227) suggest that in order to be recognised as equal partners, service users must possess sufficient communicative and self-reflecting skills to self-present in a way that aligns with activation policy aims. Thus, the social worker/service user relationship seems to have changed from a relationship of unequal institutional positions to one of dialogical asymmetry (ibid, 331).

Regarding *social workers*, research from Northern Europe underscores their approach towards service users as being significant for an effective activation policy (Malmberg-Heimonen and Vuori 2005; Behnke, Frölich, and Lener 2007; van Berkel and van der Aa 2012; Malmberg-Heimonen 2015). Nevertheless, the research is ambiguous; some research indicates that a *less cooperative approach* increases the service users' employment probability (Behnke, Frölich, and Lener 2007), while other scholars point to a *collaborative approach* as more beneficial (Malmberg-Heimonen and Vuori 2005; Natland and Hansen 2014; Malmberg-Heimonen 2015). Øverbye (2013, 111) suggests that social workers balance two forms of communicative practices as a means to approach the service user: *communicative action*, in which they engage in mutual negotiations; and *communicative paternalism*, in which the service user is guided towards particular outcomes. Terum and Jessen (2015, 117) suggest that social workers tend to exercise a form of paternalistic pressure rather than flexible negotiation. In a study from Belgium, Raeymaeckers and Dierckx (2013, 1174) find that social workers understand the outcomes of activation either *narrowly* as labour market inclusion, or *broadly* as integration into society. Social workers with a narrow understanding apply a disciplinary, rule and goal approach, whereas those with a broad understanding apply an empowering approach in which they take a guiding and counselling role and value any effort from the service user to change. Consequently, social workers' understanding of activation informs the coercive and/or empowering nature of their social work practice.

Current research is limited in that it may lead to a dichotomized view of social work practice in the activation context. However, Evans (2013, 755) argues that *analytical distinct* approaches should be regarded as such, whereas they in concrete practices operate and interact in tension. Furthermore, even if the social worker/user relationship is recognised as crucial for human change, it is necessary to look closer into social work activity in order to understand how such change is brought about (Blom 2002).

Thus, there is a need for studies that capture the *complexity* of everyday social work practice through an analytical focus on the *doing* of social work (Herz and Johansson 2011). Furthermore, such studies must acknowledge that the social worker/service user relationship takes place within a specific structural, positional and relational context. Herz and Johansson (2011, 35–36) suggest a model for encountering service users that considers and integrates *structure* (institutions, laws, rules, values), *position* (power asymmetries), *relation* (interaction) and individual *experience*. In this study, we operationalize this model by approaching the social worker/user relationship as a *working relationship*, defined as 'the idea of cooperation in work undertaken jointly between social worker and client' (Vogrincic 2005, 336).

Theoretical approach: The working relationship

Social work is practiced on different levels and from different perspectives. Payne (1997) argues that the relational work between a social worker and a service user is *reflexive-therapeutic* or *individualist-reformist*; however, such work may also constitute a base for support, confirmation and meaning-making. Scholars have found the principles and concepts of relationship-building from therapeutic relationship theory to be useful in exploring and evaluating helping relationships across various

fields (Lustig, Strauser, and Rice 2002; Kirsh and Tate 2006; Platt 2008; Malmberg-Heimonen 2015; Malmberg-Heimonen et al. 2015). Within the field of counselling, Bordin (1979) promotes the concept of *working alliance*, consisting of collaborative undertakings regarding goals and tasks as well as emotional bonds. However, Miller (2005) notes an important difference between counselling and social work: counselling is user-led, whereas social work practice is governed by legislative and policy frameworks.

Murphy, Duggan, and Joseph (2013, 708) argue that truly person-centred relationships are incompatible with modern social work practice because policy and professional context require practitioners to act instrumentally on behalf of the state; and that the relationship should therefore be defined as *utilitarian* (708). However, Doel (2010) argues against constructing dichotomies, such as characterising task-oriented social work as managerialist and the antithesis of person-centred methods. On the contrary, task-oriented work can be acknowledged as a means of developing the social worker/service user relationship, and can thus be defined as a *purposive* relationship (Doel 2010, 207).

Obviously, the context of a therapeutic relationship differs from that of a social worker/user relationship in a work and welfare office in terms of power, control, care and the objective of change. Furthermore, when applying a therapeutic gaze, social workers run the risk of reductionism by individualising social problems and consequently losing a holistic perspective in their encounters with service users. Herz and Johansson (2011) underscore how social workers must handle both the individual and the social, and call for a social-psychological perspective to enable them to approach service users in a dynamic, critical and reflexive way.

As the supporting frame for social work, Vogrincic (2005) argues that the *working relationship* is a concept that reflects postmodern, constructive approaches to the social work way of helping. This concept expresses how conversations and relationships are co-constructed in a process that enables the co-creation of solutions with the service user. Basic elements of the working relationship are agreement, definition of the problem and personal leading. A social worker who shares knowledge and creates dialogues with users is inviting them to learn to maintain the working relationship and to realise their co-responsibility in the process (Vogrincic 2005, 336–339; see also Eskelinen, Olesen, and Caswell 2008). By utilising this approach in our study, we recognise the social worker/service user interaction as both interpersonal *and* multidimensional. However, as we acknowledge that social workers have a particular responsibility due to their institutional position, the focus in this study is primarily on social workers.

Study context: the QP

The QP was implemented in 2007, and is intended to provide full-time occupation for its users (37.5 h/week). QP users receive a taxable benefit that is referred to as a *salary*, which is paid directly to the users from their local municipality. The programme is rights-based and voluntary. QP users who do not fulfil the activation requirements (a full-time schedule) may lose their benefits. *Individualization* of the measures and *active involvement* are considered to be important factors for both the user's and the programme's goals. Paid employment is the ultimate political goal; nevertheless, an enhanced quality of life and self-efficacy are regarded as important outcomes of QP participation. Close collaboration between users and social workers is assumed to be necessary in order to succeed with these goals, and such collaboration includes the time allotted to developing a working relationship. Thus, social workers should have a maximum caseload of 18 users (Norwegian Ministry of Labour and Inclusion 2006–2007). However, local variations regarding implementation impact the measures and follow-up that social workers can offer service users (Schafft and Spjelkavik 2011).

QP seeks to combine a focus on employment with a social work perspective, and thus requires a broad spectrum of competence from social workers, including the local labour market, administrative work, collaborative processes and individual motivational work. However, research indicates that social workers perceive themselves to be most competent at individual encounters with QP users

and consider themselves to lack labour market knowledge (Schafft and Spjerkavik 2011; Malmberg-Heimonen et al. 2015).

Evaluation of the QP demonstrated a positive effect on employment and estimated successively increased employment rates for QP users (Markussen and Røed 2016, 4). However, research showed a decrease in QP users' employment rates from 30 percent to 10 percent two years after ending the programme (Lima and Naper 2013), indicating similar employment outcomes for QP as for previous activation measures (Schafft, Frøyland and Spjerkavik 2005; Schafft, Skardhamar and Zhang 2010). Thus, those considered to be 'hard-to-employ' continue to face difficulties in entering the labour market. Furthermore, auditing of the QP has revealed failures in the implementation of the programme, including tailoring of measures and user involvement (Norwegian Board of Health Supervision 2015, 13–14, 21).

Data and methods

This study is based on field research conducted in four labour and welfare offices, situated in the south-eastern part of Norway. The data consist of observations of conversations from 20 follow-up meetings between QP users and social workers¹ taking place at the labour and welfare offices, field notes and individual conversations with the QP users and social workers.

The social workers were recruited through a research project conducted by researchers at Oslo and Akershus University College of Applied Sciences, evaluating a nationwide skill-training programme for social workers (see Malmberg-Heimonen et al. 2015). The QP users were recruited by their social workers, and were thoroughly informed that participation in the study was voluntary and would not in any way affect their services. Nevertheless, users could have been reluctant to reject a request from their social workers to participate in the study. The Norwegian Social Sciences Data Services (NSD) approved this research project.

A total of 10 social workers and 17 QP users participated in this study. The social workers included nine women and one man, aged 30 to 50; two had an immigrant background. Their educational levels ranged from a bachelor's degree in social work and social education, to lower degrees in accountancy and administration, to master's degrees in social sciences. However, they all had several years of experience in follow-up work with service users. The QP users included 11 women and 6 men, aged 19 to 58; 12 had an immigrant background. Their educational levels varied from a few years of elementary school to a lower-level college degree, and their labour market experience ranged from none to 30 years.

First author produced the data through complete observations (Chambliss and Schutt 2010, 225–227) of 20 meetings during a seven-month period in 2013. Two users were observed twice and the social workers were observed from one to five times. The QP users' programme, including measures and employment approach, skill-training placement, health problems, family situation, housing and economy, was discussed. The meetings lasted from 30 to 60 min, were tape-recorded and transcribed verbatim.

This study was approached as a multiple case study in which each conversation represented a case (Stake 2008). By comparing the cases we sought to identify particularities and commonalities in how social workers approached users in the activation context. This aim required careful consideration of the nature of each case, its background, physical setting, and institutional and political context (Stake 2008, 127). To provide ample and contextualised descriptions of how the social workers approached the users, two cases from two different offices were selected. These cases were selected because they after initial readings appeared to represent approaches on each side of the empowering and coercive continuum, supporting previous research on social workers' approaches as dichotomized. However, further analysis revealed how both cases comprised a mix of empowering and coercive approaches. Thus, together, the cases illustrate the complexity in how social workers in the activation field create working relationships with users on a continuum of empowering and coercive strategies.

The selected sequences from the cases represent how the respective conversations progressed and focus in particular on shifts in conversation that may have influenced the working relationships.

Because this study examines the working relationship between social workers and QP users, the analysis focuses on practices and interactions in QP meetings rather than on participants' intentions or subjective experiences of the programme. Our point of departure is that social workers act as professionals, guided by the requirements of their institutional and political working context. This analysis is enabled by Linell's (1998) dialogical perspective, which emphasises dialogue in context, focusing on *what* was said, *how* it was said and the contextual dimensions in which interactions are embedded. Thus, in addition to the observational data, the study draws on data gathered in other and informal ways: non-observational knowledge about users' and social workers' backgrounds and relations obtained through conversations before or after meetings; local institutional and community context (e.g. local labour and welfare services"[NAV] particular features); and policy context (QP policy papers, rules and regulations).

This study was based on a limited data source and must be regarded as exploratory and with limitations for generalisations. Users were recruited through their social workers, which may have introduced the creaming effect of selecting the most willing and collaborative users. Moreover, first Author's presence in meetings may have influenced interactions: the social workers may have wanted to portray a certain image of themselves as professionals and the users may have avoided disclosing certain issues in front of a stranger.

Findings

Within the activation context of the QP, social workers focus on care, user involvement, control, work and activation in a single conversation with the user. Working relationships are constructed and maintained through pragmatic use of approaches along the continuum of coercive and empowering practices. Goal-orientation commonly marks the social workers' approaches, whether their focus is on the empowering or coercive side of the continuum. The two selected cases provide details for a deepened understanding of this practice as they illustrate how conversations may differ regarding content, problematics and solutions, social workers' and users' personal styles, and outcomes, while simultaneously having clear goal-orientation as a common feature.

Case 1: From collaboration to negotiation

The user was a woman in her thirties with an immigrant background, who had a husband and four children. She had completed secondary school and had some years of experience working as a fashion shop salesperson in her home country. Despite her 13 years in Norway, she spoke little Norwegian and was very concerned about improving her language skills to qualify for the labour market. The social worker had a master's degree in social sciences and three years of experience as social worker. This was their third meeting since the user enrolled in the QP a few weeks earlier. Following their last meeting, the user had organised day care for her children and contacted several shops regarding a trainee placement. She preferred to work in a fashion shop, due to her previous experience. The main issue in this meeting was how the user should proceed to qualify for the labour market.

- User: I talked with more than five or six shops. They already have – they do not need more. They don't take people from NAV.
- Social worker: OK,
- U: I asked all the shops here, and I asked in the city, several fashion-shops,
- SW: mm,
- U: they do not take users from NAV.
- SW: ok, it is difficult.
- U: but what shall I do?

- SW: I am sure we will find something. I think the most important thing is that you contact more shops, and then I can make some phone calls.
- (...)
- U: I asked in other shops as well
- SW: mm, yes, it is filled up, and they have an employment freeze, so it is very difficult now.
- U: But, what about a course?
- SW: As we discussed last time, I think work-training placement is a safer bet because courses are full.
- U: So what shall I do now? Nothing?
- SW: You just have to continue searching.
- (...)
- U: What about a Norwegian course? I need to learn more Norwegian.
- SW: You know, we talked about this the first time you came, and we decided to leave out Norwegian [language courses]. It's a pity, but as we discussed the first time, you are not entitled to further language courses. I think you just have to keep on. You will learn lots of Norwegian as soon as you start working.
- U: I have nothing, but I want to do something, work, course, anything, I have no problem with that.
- SW: Yes.
- U: Mm, but can I take a course? Maybe for two or three months, and then work-training. That would be better for me.
- SW: Do you remember we talked about the X [shop]?
- U: X?
- SW: Yes, a shop or a factory making and selling sweets. There are vacancies.
- U: I don't know where it is. Can you please help me call them?
- SW: Yes, yes, I have contacts there.

As a starting point, the user and the social worker seemed to agree that paid employment was the goal. The user confirmed that she had asked several shops about vacancies, presenting herself as active and fulfilling her part of the QP work tasks. The social worker acknowledged the challenges (an employment freeze), and accepted the user's definition of her situation, while suggesting that she should keep on trying. At this point, the social worker balanced between expressions of care: 'Maybe I can help you a little' and 'I am sure we will find something', and light pressure: 'I think you should continue. You just have to keep on.'

However, the user turned the conversation in another direction: 'What about a course?' This was followed by the social worker shifting towards a more coercive approach marked by phrases such as: 'I think work-training is a safer bet ... I think you just have to keep on ...', 'As we talked about ...' and 'You will learn a lot as soon as ...'. This shift created a turning point in the conversation as the social worker repositions herself from facilitator to expert, and shows the goal-orientation more clearly by putting light pressure on the user (to continue her search for work-training placement). However, the user kept negotiating for a course and maintained her self-presentation as an active and self-determining person ('I want to do something'). The social worker engaged in shared decision-making (regarding a course) while simultaneously guiding towards a specific goal (work-training placement).

After the turning point, the dialogue was increasingly marked as asymmetrical (Born and Jensen 2010). The conversation shifted from communicative action towards communicative paternalism (Øverbye 2013), and the user was increasingly positioned as somebody in need of help. However,

the social worker's offer of help and guidance towards work-training placement may also be interpreted as an expression of care, as she offered what she considered to be the best solution for the user. Nevertheless, as the conversation evolved, the presumed common understanding of the goal (work) was challenged. The user and social worker expressed different viewpoints on how to achieve it, as well as on *how close* the user was to reaching the goal. The social worker assessed the user as ready for work, and directed her towards work-training placement as a quicker solution for obtaining paid employment. The conversation demonstrated that the user did not think she was ready. However, the meeting resulted in a work-training placement, with which the user later in the conversation expressed satisfaction. Thus, through shifting approaches of care, support and guidance, the conversation went through phases of collaboration and negotiation, displaying both symmetrical and asymmetrical dialogical power relations.

Case 2: 'I have to do it at my own pace ...'

The user was a 28-year-old man who had participated in the QP for a year and a half. He had some previous work experience, and was currently in a work-training placement in the municipality, while also working on his own projects. Without formal education he was working with web-design, music and multimedia, but was reluctant to enter the labour market and try to make a living from his skills. The social worker, trained as a preschool teacher and personal coach, had seven years of experience in follow-up work within social services.

The social worker and user had established a mutual trusting relationship through close collaboration over a year. Their previous meeting took place in the user's flat, where they had jointly worked on issues concerning the user's health and lifestyle by planning and cooking a week's meals. In the next meeting, the social worker followed up on the health and lifestyle issues, including food, sleep, exercise, housing and economy. However, the overall focus was on the user's need for a general change to enhance his quality of life and obtain paid employment. In this sequence, they discuss the possibility of the user moving to another city to reach his goal.

Social worker: I am sitting here thinking, what is required in order for you to do it, moving to [X]? You talked about maybe.

User: Yes, I am trying, or I am thinking about it, but it is not easy.
(...)

SW: Yes, I can hear that you are a little closer now.

U: Yes, I think I am. I am looking for a flat, thinking about it.

SW: Yes.

U: But it is not every day I feel like moving, really.

SW: No.

U: But ...

SW: You are the one who must want to move.

U: Yes, sometimes I feel like moving and other times not.

SW: Yes.

U: I should.

SW: The most important thing is that you do it because you want to.

(...)

U: It has to do with control. I need to be in control, or to feel that I am in control. If I do not, then I feel insecure, and ...

- SW: But in order to move, what do you need to control to be able to move?
- U: First, maybe, money.
- SW: Money, yes.
- U: To make a living, if I move there, to be able to pay the rent, food, when I am a couple of hours away from home, from here.
- SW: Yes.
- U: That's what makes me the most uncertain, I need some kind of fixed income, which I can rely on.
- SW: Yes. How will you get that income?
- U: I am working on that.
- SW: Yes. That's the point.
- U: Yes.
- SW: You are thinking about it, you think about it more now than a year ago.
- U: One year ago, I didn't want to work at all.
- SW: No, you didn't.
- U: No, then I was just going to play in a band, become a rock star.
- SW: Yes.
- U: So, I am slowly but steadily moving forward.
- SW: I think a lot has happened with you since then, so, just keep on hurrying slowly.
- U: Yes.
- SW: As it is best for you.
- U: Yeah, I have to do it at my own pace, otherwise ...

At first glance, the social worker seemed to have a particularly caring approach, but a thorough analysis of the conversation identified a concentrated focus on work and income. When the user discussed moving, the social worker asked what was required to move (money), and then asked what was required to get an income (work). This exchange illustrates the particular focus on work and income, and the social worker's response ('Yes, that's the point') marked her success in getting the user 'on track' to a common understanding of what was needed to reach the user's goal. She kept a persistent focus on the necessity of making a living, while simultaneously recognising the user's need to do it his way.

However, compared to the first case, this focus was carried out in a balanced, non-confrontational way by listening to the user, asking him to define and describe his current situation and acknowledging his wishes, and his dreams and doubts. The social worker acknowledged the user's self-presentation by following his definition of the situation, posing questions that directed him towards an increased understanding of what was required to proceed and reach his goal. The social worker coached the user towards solutions by asking questions and acknowledging his efforts, rather than pressuring him. She spoke *with* him in a conversation marked by dialogical symmetry. The user presented himself in a relevant way, as being able to work but needing more time to obtain paid employment, and was recognised by the social worker as an equal partner in the conversation (Born and Jensen 2010). This positioned the user as the expert, with the ability to act in an autonomous, self-defining and self-determining way. Nevertheless, the social worker steadily guided him towards a specific goal: employment and income. The conversation illustrates a process of communicative action and flexible negotiation (Øverbye 2013), in which the social worker created a working relationship through pragmatic use of approaches with simultaneous guidance towards a particular goal.

Developing working relationships

To some extent, our findings support existing research regarding contradictions between work- and care-oriented approaches. The social worker in the first case had a more work-oriented approach, implying a narrow view of activation and a coercive practice. The social worker in the second case used more person-centred approaches, implying a broader understanding of activation and an empowering practice (Raeymaeckers and Dierckx 2013). However, this interpretation is too superficial, and does not capture the inherent complexity of social work practice that these cases reflect. Linell's (1998) dialogic perspective enabled us to identify the conversations as processes of negotiations and positioning, in which the social workers pragmatically used different approaches to activation to reach particular policy goals and simultaneously develop sound working relationships with the users. Using Linell's perspective, our analysis encompassed how these processes must be understood in terms of *structures, positions and relations*.

The conversations demonstrate how the social workers' approaches were underpinned by the *institutional context*, through their focus on work and income, which aligns with the activation policy goals of getting people into work. However, their approaches varied. In the first case, the social worker used a more direct work-focus by emphasising work-training placement for the user throughout the conversation. In the second case, this focus was more indirect and marked by a holistic approach, connecting the user's efforts to obtain work and income to other significant issues in his life situation. These different approaches clearly relate to the social workers' evaluation of the users' readiness for work and their prospects of obtaining employment in local labour markets. However, the social workers' approaches may also relate to their respective local institutional contexts. In the first case, the social worker seem to have adapted this particular NAV office's narrower definition of activation by guiding the user towards immediate work-training. The NAV office in the second case was marked by a broader definition of activation, which enabled the social worker to offer the user more flexible solutions, such as moving to another city and creating a CV through unpaid work in order to obtain paid employment. This contrast shows how institutional contexts might frame social workers' approaches. While beyond this study, it is also an important question if and how social workers' diverse educational background impact on their approaches. This is of significant interest in regard to social work professionalism, and is a crucial question for future research.

Regarding *positions and relations*, our findings indicate how professional position may affect the working relationship in a more complex way than the dichotomized, asymmetrical understanding of the social worker/user relationship. In the first case, the social worker drew on her professional position and institutional limitations by referring to the law and the users' lack of entitlement when she dismissed the user's suggestion of a Norwegian course. The user accepted the decision, based on the social worker's professional competence, and the equilibrium of relationship was maintained. However, as they continued to negotiate how to achieve the goals, the relationship changed. The social worker increasingly moved from coach and facilitator to expert, which was marked by a shift to a governing approach as she directed the user towards a specific goal (Øverbye 2013). Towards the end of the conversation, there was a new shift as the social worker expressed care and concern for the user's situation, offering to help contact a particular employer. The conversation style also pointed to 'personal goodwill' rather than professional position, as the social worker offered help through (semi) personal contacts. This style emphasises an engagement of the interpersonal relationship with the user to reach a goal. By focusing on tasks and goal (work-training) and simultaneously engaging the interpersonal relationship in response to the user's reactions, the case demonstrates how the social worker pragmatically utilises approaches to facilitate outcomes for the user.

The social worker in the second case, utilised stronger elements of person-centred and care approaches, and thereby carried out social work practice on the empowering side of the continuum. She engaged in the interpersonal relationship with the user through expressions of care and concern as well as actions to improve his life quality, such as meeting him outside the institutional setting and cooking with him in his kitchen. However, this approach does not contradict the implementation of

more coercive-oriented practices: the analysis of their conversation shows that it was also marked by an instrumental use of the relationship, as the social worker guided the user towards work and income, albeit in a more subtle way. This case illustrates how the user and social worker seemed to achieve clearer agreement on goals and tasks for their working relationship (Bordin 1979; Vogrincic 2005, 337), suggesting more person-centred approaches and a recognition of the user as expert.

By recognising the users as experts at various points during the conversations, both social workers in this study facilitated a person-centred approach. However, a truly person-centred approach implies a user-led process (Miller 2005), which was not present nor feasible. Within the *institutional context* of an activation programme, the social worker is required to work with a clear agenda of outcomes and activation measures, which runs counter with a truly person-centred approach. Rather, the social workers in this study seemed to use the relationship as a *vehicle* to enable effective intervention. The utilisation of approaches ranging from person-centred to bureaucratic aligns with Evans (2013) who argue that social workers exercise a mix of principled and pragmatic approaches; sometimes adhering strictly to rules, while in other circumstances bending rules to obtain a desired goal (Evans 2013, 755). Within an activation policy context, this eclectic practice seems suited for balancing considerations of work and care. Thus, the working relationship should be approached as a *purposive* working relationship (Doel 2010) as this seems promising to meet activation policy requirements without compromising values of professional social work.

These cases indicate how approaches may have implications for outcomes. In the first case, the working relationship facilitated a work-training placement, which is a potential step towards the labour market. However, it was not clear if the user benefitted in terms of soft outcomes. In the second case, intermediate and soft outcomes, such as enhanced life quality and self-efficacy, were acknowledged as goals. However, it was unclear whether this course of action would eventually result in hard outcomes such as employment and income. Nevertheless, this complexity of outcomes should be acknowledged in an activation policy context, as participants have considerably varying potentials regarding labour market inclusion.

Conclusion

This qualitative study of meetings between social workers and users enrolled in the QP was aimed at understanding how social workers approached users, and how these approaches impacted the development of a working relationship in order to reach programme goals. A dialogical analytical perspective and a focus on complexity in the doing of social work enabled our interpretation of how the social workers pragmatically used approaches along a continuum of coercive and empowering practices in order to develop and maintain working relationships, suggesting that activation work can be carried out without compromising social work principles.

This study argues for a need to overcome the dichotomized view of social work practice in the activation field. The analysis indicates how understanding of a social worker/user relationship within an activation context can be enhanced by approaching it as a *purposive* working relationship, which embraces the idea of collaboration and jointly undertaken work towards a goal. This concept emphasises the doing and co-construction of solutions without compromising the relation's embeddedness in an institutional context marked by asymmetry and power, while simultaneously acknowledging the relation as a helping process (Vogrincic 2005).

This study's findings of how social workers balance considerations of work and care in the activation context indicate that it is possible to approach users in a person-centred way without compromising policy requirements. This underscores the need to understand and acknowledge the complexity of the working relationships. Within the activation context, social workers' pragmatic use of approaches should be regarded as a strength and a particular social work competence in itself (Seden 2005, 61). However, it is important to further explore this pragmatic use: If the social worker's approach affects the working relationship, this may in turn affect programme outcomes.

This study has implications for future research and social work practice as it highlights crucial questions in regard to how policy programmes are carried out in everyday practice, social workers' competences and social work professionalism.

It indicates the need for more knowledge of the processes and outcomes of activation policy, and for development and critical reflection in regard to professional practice to enable working relationships within the particular policy and institutional context. Another important question that emerged from this study, is the need for research on how educational background might affect social workers' practice and users' outcomes.

Note

1. 'Social worker' is not a protected professional title in Norway, and staff with diverse educational backgrounds may perform social work in the labour and welfare offices. Thus, the QP staff members participating in this study are called social workers, regardless of educational background.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the authors.

Funding

This work was supported by Høgskolen i Oslo og Akershus.

References

- Andreassen, Tone Alm. 2011. "Bredspektret og Brukerrettet Bistand." [Broad and User-targeted Assistance.] In *NAV Ved et Veiskille* [NAV at a Crossroads], edited by Tone Alm Andreassen and Knut Fossetøl, 28–54. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Behnke, Stephanie, Markus Frölich, and Michael Lener. 2007. *Unemployed and Their Caseworkers: Should They Be Friends or Foes?* Leibniz: Leibniz Information Centre for Economics.
- van Berkel, Rik, and Paul van der Aa. 2012. "Activation Work: Policy Programme Administration or Professional Service Provision?." *Journal of Social Policy* 41 (03): 493–510.
- Blom, Björn. 2002. "The Social Worker-client Relationship – A Sartrean Approach." *European Journal of Social Work* 5 (3): 277–285.
- Bordin, E. S. 1979. "The Generalizability of the Psychoanalytic Concept of the Working Alliance." *Psychotherapy: Theory, Research & Practice* 16: 252–260.
- Born, Asmund, and Per Jensen. 2010. "Dialogued-based Activation – A New 'Dispositive'?" *International Journal of Sociology and Social Policy* 30 (5/6): 326–336.
- Carstens, Anette. 1998. *Aktivering, Klientsamtaler og Sosialpolitik* [Activation, Client-conversations and Social Policy]. København: Hans Reitzels Forlag.
- Caswell, Dorte, and Aud Kirsten Innjord. 2011. "The Norwegian Labour and Welfare Administration – Is it Compatible with a Logic of Inclusion?" *Tidsskrift for Velferdsforskning* [Journal of Welfare Research] 14 (1): 38–50.
- Caswell, Dorte, Lena Eskelinen, and Søren Olesen. 2013. "Identity Work and Client Resistance Underneath the Canopy of Active Employment Policy." *Qualitative Social Work* 12 (1): 8–23.
- Chambliss, Daniel F., and Russell K. Schutt. 2010. *Making Sense of the Social World. Methods of Investigation*. Los Angeles, CA: Pine Forge Press.
- Dewson, Sara, Judith Eccles, Nii Djan Tacky, and Annabel Jackson. 2000. *Guide to Measuring Soft Outcomes and Distance Travelled*. Brighton: The Institute for Employment Studies.
- Djuve, Anne Britt, and Hanne Kavli. 2014. "Facilitating User Involvement in Activation Programmes: When Carers and Clerks Meet Pawns and Queens." *Journal of Social Policy* 44 (2): 235–354.
- Djuve, Anne Britt, Roy Nielsen, and Anne Hege Strand. 2012. *Kvalifiserings- programmet og Sosialstønad* [The Qualification Programme and Social Welfare Expenses]. Oslo: Fafo.
- Doel, Mark. 2010. "Service-users Perspectives on Relationship." In *Relationship-based Social Work: Getting to the Heart of Practice*, edited by Gillian Ruch, Danielle Turney, and Adrian Ward, 199–213. London: Jessica King Publishers.
- Eskelinen, Leena, Søren Peter Olesen, and Dorte Caswell. 2008. *Potentialer i Socialt Arbejde: Et Konstruktivt Blik på Faglig Praksis* [Potentials in Social Work: A Constructive Regard on Professional Praxis]. København: Hans Reitzels Forlag.
- Evans, Tony. 2013. "Organisational Rules and Discretion in Adult Social Work." *British Journal of Social Work* 43 (4): 739–758.
- Hall, Christopher, Kirsi Juhila, Nigel Parton, and Tarja Pösö. 2003. *Constructing Clienthood in Social Work and Human Services – Interaction, Identities and Practices*. London: Jessica Kingsley Publishers.

- Hasenfeld, Yeheskel. 1999. "Social Services and Welfare to Work." *Administration in Social Work* 23 (3–4): 189–199.
- Herz, Marcus, and Thomas Johansson. 2011. "Critical Social Work – Considerations and Suggestions." *Critical Social Work* 12 (1): 28–45.
- Järvinen, Margaretha, and Nanna Mik-Meyer. 2003. *At Skabe en klient* [Creating a Client]. København: Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, Margaretha, and Nanna Mik-Meyer. 2012. *At Skabe en Professionel: Ansvar og Autonomi i Velfærdsstaten* [Creating a Professional: Responsibility and Autonomy in the Welfare State]. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kildal, Nanna, and Even Nilssen. 2011. "Norwegian Welfare Reforms: Social Contracts and Activation Policies." In *Activation and Labour Market Reforms in Europe*, edited by Sigrid Betzelt and Silke Bothfeld, 218–239. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kirsh, Bonnie, and Ellen Tate. 2006. "Developing a Comprehensive Understanding of the Working Alliance in Community Mental Health." *Qualitative Health Research* 16 (8): 1054–1074.
- Lima, Ivar Andreas, and Sille Ohrem Naper. 2013. "Kommer Deltakerne i Kvalifiserings-programmet i Jobb?" [Do Qualification Program Participants Obtain Employment?.] *Arbeid og Velferd* [Work and Welfare] 2: 43–49.
- Linell, Per. 1998. *Approaching Dialogue*. Amsterdam: John Benjamins.
- Lødemel, Ivar, and Amilcar Moreira. 2014. *Activation or Workfare? Governance and the Neo-liberal Convergence*. New York: Oxford University Press.
- Lundberg, Kjetil. 2012. "Uforutsigbare Relasjoner: Brukererfaringer, NAV-reformen og Levd Liv." [Unpredictable Relations: User-experiences, the NAV-reform and Lived Lives.] PhD diss., Universitetet i Bergen.
- Lustig, Daniel, David Strauser, and Dewaine Rice. 2002. "The Relationship between Working Alliance and Rehabilitation Outcomes." *Rehabilitation Counseling Bulletin* 46 (1): 25–33.
- Malmberg-Heimonen, Ira. 2015. "Social Workers' Training Evaluated by a Cluster-randomized Study: Reemployment for Welfare Recipients?" *Research on Social Work Practice* 25 (6): 643–653.
- Malmberg-Heimonen, Ira, and J. Vuori. 2005. "Activation or Discouragement – Enforced Participation Modifying the Success of Job-search Training." *European Journal of Social Work* 8 (4): 451–467.
- Malmberg-Heimonen, Ira, Sidsel Natland, Anne Grete Tøge, and Helle Cathrine Hansen. 2015. "The Effects of a Skill-training Program for Social Workers." *British Journal of Social Work* 46 (5): 1354–1371. doi:10.1093/bjsw/bcv073.
- Markussen, Simen, and Knut Røed. 2016. "Leaving Poverty Behind? The Effects of Generous Income Support Paired with Activation." *American Economic Journal: Economic Policy* 8 (1): 180–211.
- Mik-Meyer, Nanna. 2012. "Den forstående læge og evidenssøgende socialrådgiver: Rollebytte i dagens velfærdsstat." [The Understanding Physician and the Evidence Seeking Social Worker: Changing Roles in the Welfare State]. In *At Skabe en Professionel: Ansvar og Autonomi i Velfærdsstaten* [Creating a Professional: Responsibility and Autonomy in the Welfare State], edited by Margaretha Järvinen and Nanna Mik-Meyer, 52–75. København: Hans Reitzels Forlag.
- Miller, Lisa. 2005. *Counselling Skills for Social Work*. London: Thousand Sage Publications.
- Møller, Marie Østergaard. 2012. "Socialrådgiverrollen under Aktiveringspolitikken." [Social Worker's Role under Activation Policy.] In *At Skabe en Professionel: Ansvar og Autonomi i Velfærdsstaten* [Creating a Professional: Responsibility and Autonomy in the Welfare State], edited by Margaretha Järvinen and Nanna Mik-Meyer, 165–187. København: Hans Reitzels Forlag.
- Murphy, David, Maria Duggan, and Stephen Joseph. 2013. "Relationship-based Social Work with the Person-centred Approach: Principled versus Instrumental Perspectives." *British Journal of Social Work* 43: 703–719.
- Natland, Sidsel, and Helle Hansen. 2014. "Kompetanseutvikling hos Veiledere i Kvalifiseringsprogrammet." [Skills Development among Social Workers in the Qualification Program.] *Fontene Forskning* 7 (2): 58–71.
- Norwegian Board of Health Supervision. 2015. *Qualified to Qualify? Summary of Countrywide Supervision in 2013 and 2014 of Job Training Programmes*. Oslo: Norwegian Board of Health Supervision.
- Norwegian Ministry of Labour and Inclusion. 2006–2007. *Concerning the Act Changes to the Social Welfare Services Law and Individual Other Acts*. Parliamentary Proposition 70. Oslo: Ministry of Labour and Inclusion.
- Øverbye, Einar. 2013. "Velferdsprofesjoner i Aktiveringsstaten: En Studie av Ambivalente Relasjoner." [Welfare Professions in the Activation State: Ambivalent Relations.] In *Profesjonsstudier II* [Profession-studies II], edited by Anders Molander and Jens-Christian Smeby, 107–121. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pascual, Amparo Serrano. 2007. "Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe." In *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, edited by Amparo Serrano Pascual and Lars Magnusson, 11–34. Brussels: P.I.E. Peter Lang.
- Payne, Malcom. 1997. *Modern Social Work Theory*. 2nd ed. London: Macmillan.
- Platt, Dendy. 2008. "Care or Control? The Effects of Investigations and Initial Assessments on the Social Worker-parent Relationship." *Journal of Social Work Practice* 22 (3): 301–315.
- Raeymaeckers, Peter, and Danielle Dierckx. 2013. "To Work or Not to Work? The Role of the Organisational Context for Social Workers' Perceptions on Activation." *British Journal of Social Work* 43: 1170–1189.
- Røysum, Anita. 2009. "Ulike Forståelser av Helhetlig Oppfølging i NAV?" [Different Understandings of Comprehensive Follow-up in NAV.] *Tidsskrift for Velferdsforskning* [Journal of Welfare Research] 12 (3): 192–206.
- Røysum, Anita. 2013. "The Reform of the Welfare Services in Norway: One Office – One Way of Thinking?" *European Journal of Social Work* 16 (5): 708–723.

- Ruch, Gillian, Danielle Turney, and Adrian Ward, eds. 2010. *Relationship-based Social Work: Getting to the Heart of Practice*. London: Jessica King.
- Schafft, Angelika, Kjetil Frøyland, and Øystein Spjelkavik. 2005. *Evaluering av Arbeidsmarkedssatsingen for Sosialhjelpsdeltakere* [Evaluation of Labour Market Measures for Social Welfare Recipients.] Arbeidsforskningsinstituttets notatserie 2005:1. Oslo: AFI.
- Schafft, Angelika, Torbjørn Skardhamar, and Tao Zhang. 2010. *Ny Evaluering av Tiltakssatsingen for Sosialhjelpsmottakere* [New Evaluation of Measures for Social Welfare Recipients.] AFI-report 1/2010. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Schafft, Angelika, and Øystein Spjelkavik. 2011. *Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet*. Sluttrapport [Evaluation of the Qualification Programme. Final Report]. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Seden, Janet. 2005. *Counselling Skills in Social Work Practice*. 2nd ed. Buckingham: Open University Press.
- Stake, Robert. 2008. "Qualitative Case Studies." In *Strategies of Qualitative Inquiry*. 3rd ed, edited by Norman Denzin and Yvonna Lincoln, 119–149. Thousand Oakes, CA: Sage.
- Terum, Lars Inge, and Jorunn Jessen. 2015. "Den Tvetydige Aktiveringen. En studie av veiledere ved lokale Nav-kontor." [The Ambiguous Activation. A Study of Social Workers at Local Nav-Offices.] *Tidsskrift for Velferdsforskning* [Journal of Welfare Research] 18 (2): 96–109.
- Terum, Lars Inge, Per Arne Tufte, and Jorunn Jessen. 2012. "Arbeidslinja og Sosialarbeiderne." [The Workline and the Social Workers.] In *Arbeidslinja, Arbeidsmotivasjonen og Velferdsstaten* [Workline, Work Motivation and Welfare State], edited by Steinar Stjernø and Einar Øverbye, 79–95. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thorén, Katarina H. 2008. "Activation Policy in Action. A Street-level Study of Social Assistance in the Swedish Welfare State." PhD diss., Växjö University Press.
- Trevithick, Pamela. 2003. "Effective Relationship-based Practice: A Theoretical Exploration." *Journal of Social Work Practice* 17 (2): 163–176.
- Villadsen, Kaspar. 2003. "Det Sociale Arbejde som Befrielse." [Social Work as Liberation.] In *At Skabe en Klient* [Creating a Client], edited by Margaretha Järnvinen and Nanna Mik-Meyer, 192–226. København: Hans Reitzels Forlag.
- Vogrincic, Gabi. 2005. "Teaching Concepts of Help in Social Work: The Working Relationship." *European Journal of Social Work* 8 (3): 335–341.

Artikkel 2

Hansen, Helle Cathrine. 2017. Recognition and gendered identity constructions in labour activation. *International Journal of Social Welfare*, DOI:10.1111/ijsw.12294

Recognition and gendered identity constructions in labour activation

Hansen H.C. Recognition and gendered identity constructions in labour activation

Few studies have considered how labour activation programmes affect participants' identity construction, particularly from a gender comparison perspective. Using qualitative data and recognition theories, this exploratory study of the Norwegian Qualification Program examined how gender may affect labour activation recipients' identity construction and sense of social value. The findings suggest that women experience labour activation as an enabling process, facilitating an enhanced sense of social value and status. In contrast, men experience either no such change or a diminution of their sense of worth and status. The study shows how cultural values regarding gender, work and employment are embedded in social work practice and activation policy implementation. Underscoring how activation may be intertwined in such cultural values and norms, the study calls for further research to understand these processes, as they may affect outcomes in labour activation policy.

Helle Cathrine Hansen

VID Specialized University, Faculty of Social Sciences, Oslo, Norway

Key words: social work, labour activation policy, gender, identity construction, social recognition

Helle Cathrine Hansen, VID Specialized University, Postboks 184 Vinderen, 0319 Oslo, Norway.
E-mail: Helle.Cathrine.Hansen@vid.no

Accepted for publication 14 August 2017

Nordic social democratic welfare states place high value on work and employment, and citizens are expected to contribute both labour and taxes towards maintaining a comprehensive social security system (Esping-Andersen, 1990). However, labour market participation is also an important arena for social inclusion and individual self-realisation (Halvorsen, 2012; Heen, 2008; Heiret & Bokn, 2008; Petersen & Willig, 2004), and consequently, employment is important for people's social identity, recognition and status (Jahoda, 1981; Røysum, 2016; Tanum & Krogstad, 2014). Correspondingly, unemployment has been found to be detrimental to people's mental health, self-esteem and social life (Jahoda, 1981; Paul & Moser, 2009).

Even in a social democratic welfare state like Norway, known for its gender-equalising policies, unemployment may affect women's and men's identities and social status differently. Male identity traditionally has been tied to the breadwinning role, with employment as the most important sphere for men's self-realisation and recognition (Scott, 1999). Women have had multiple spheres for self-realisation, including mothering, family care, housework and paid employment. Therefore, unemployment has been assumed to affect women's identity, recognition and social status to a lesser degree (Oeser & Touraille, 2012; see also Scott, 1999).

Substantial research suggests that traditional views, expectations and practices regarding gender, work, employment and family care are still at play across European and North American countries (England, 2010, 2011; Esping-Andersen, 2009; Holst, 2009; Lister, 2002; Pfau-Effinger, 2012; Thébaud & Pedulla, 2016). Despite high employment rates, 65% for women and 69.5% for men (Statistics Norway, 2017), women in Norway encounter a highly gender-segregated labour market, high rates of part-time employment and several years of absence from the labour market when having small children (Ellingsæter, 2013; Halrynjo & Lyng, 2010; Syltevik & Wærness, 2004). Among certain immigrant groups, originating, for example, from Asian or African countries, labour market participation is particularly gender-skewed, with female employment rates at 25–30%, while the employment rates for their male counterparts are 50–60% (Statistics Norway, 2017). This difference in labour market participation may reflect particular immigrant groups' gendered cultural norms and values regarding employment and the breadwinner role (Nadim, 2016). However, perceptions about women's paid work as leisure activity and additional income while men's paid work is considered the main breadwinning activity are common also in certain segments of the ethnic Norwegian population, for example among highly educated

couples (Halrynjo & Lyng, 2010) and in certain geographical areas (Magnussen, 2012). Hence, gendered norms and values regarding employment may exist across immigrant/nonimmigrant groups and socio-economic divisions. Nevertheless, low employment rates among women from certain immigrant groups may reflect difficulties in obtaining paid employment due to their relatively low levels of formal education and their lack of necessary skills, for example language skills.

In an attempt to alleviate poverty and social exclusion, Norway, along with other European countries, offers labour activation measures to the non-employed (Lødemel & Moreira, 2014). The use of labour activation measures has been extended widely to diverse categories of benefits (e.g., social assistance, unemployment, sick leave and disability) and service users (e.g., single parents, young adults and immigrants). Thus, service users in activation are heterogeneous with extensive, complex problems that require close, comprehensive follow-up. Therefore, social workers¹ play an important role in activation programmes, and gendered views on work, employment and family care may influence their approaches (Baum, 2016; Betzelt, 2008; Djuve, 2008; Kullberg, 2004, 2005; Nybom 2013; Tabin & Perriard, 2016; see also Djuve, Kavli, & Hagelund, 2011). Service users' expectations for the programme may also play a role.

This small-scale qualitative study examined the experiences of men and women enrolled in a Norwegian labour activation programme, the Qualification Program (QP), which aims to help participants become employable. The study approached QP participation as a *process* of identity formation and explored how participants constructed an identity of employability, meaning in what sense they perceived themselves as ready and able to work, and how their identity construction seemed to affect their sense of having social value.

The study was based on the assumption that social and cultural practices are embedded in activation policy and implementation, and become manifest in encounters between service users and representatives of the welfare state (Herz & Johansson 2011; Pfau-Effinger 2005). The study used a narrative approach and a combination of Axel Honneth's (1995) and Nancy Fraser's (2003) respective theories of recognition to facilitate an understanding of: (i) how gendered identity construction in labour

activation may affect male and female participants' sense of their social value differently, (ii) how these gendered identity constructions become visible within the user–social worker relationship and (iii) how such identity constructions may affect implementation of the activation programme.

Identity construction and recognition in social work

According to Honneth (1995), individual identity formation depends on three forms of recognition: the recognition of loving and caring relationships (family, friends, significant others); legal recognition such as entitlements and rights; and recognition of a person's attributes and contributions to the community. The recognition of love and care supports *self-confidence*, legal recognition fosters *self-respect*, and recognition of a person's attributes and accomplishments supports a sense of social *solidarity* and *self-esteem*. Failure of recognition on these three levels may result in misrecognition, which will influence an individual's identity construction negatively, and as a consequence instigate a struggle for recognition (Honneth, 1995).

Honneth's theory is particularly relevant for this study because it considers the relational and mutual aspects of identity formation that are typical for social work practice. Hence, identity construction is understood as a process by which the client's identity as employable is co-constructed with the social worker through mutual recognition. Researchers in social work practice emphasise this mutuality as useful to understand how interactions within social and activation services may result in either clients' empowerment or humiliation (Houston, 2009, 2010, 2016; Juul, 2009; Martinsen & Skjefstad, 2011; Skjefstad, 2012; Turney, 2012; Webb, 2010). For example, Juul (2009) found that meetings between social workers and clients in Danish social services often resulted in disrespect of clients' needs and rights when social workers acted on an institutional logic, i.e., based on economic rationality and effectiveness rather than on professional judgments based on the clients' individual needs. Research from Norway has reported that Somali clients experience humiliation and devaluation from social workers who question their work motivation (Friberg & Elgvin, 2014). However, Martinsen and Skjefstad (2011) found that service users in Norwegian municipal qualification programmes gain self-confidence, self-esteem and an enhanced quality of life when social workers recognise their individual needs and efforts.

Houston (2016) suggested a conceptual framework for social work based on Honneth's three levels of recognition. A *relationship-based* approach uses caring to facilitate recognition of clients as individuals; a *rights-based* approach supports clients as legal and

¹ 'Social worker' is not a protected professional title in Norway, and staff with diverse educational backgrounds may perform social work in the labour and welfare offices (NAV). In this study, 'social worker' represents the NAV staff members who work with QP participants, which implies a more comprehensive follow-up service than regular case work.

moral persons; and a *strength-based* approach lays the groundwork for recognition of clients' attributes and contributions. By incorporating these three approaches, social workers should be well-equipped to conduct ethical, empowering professional practices. However, Houston disagreed with Honneth that experiences of misrecognition inevitably instigate a 'struggle for recognition' (Honneth, 1995, p. 138) that ultimately induces empowerment. Instead, Houston (2016) contended that when individuals are denied rights and entitlements and their attributes and accomplishments go unrecognised, they may lose status as fully participating citizens, rather than eliciting emancipatory empowerment. Therefore, social workers should be prepared to meet clients' needs for recognition on all three levels. However, none of these scholars have considered the gendered dimension of recognition in activation.

Although Honneth's concept of mutual recognition was useful for analysing how QP participants constructed identities in encounters with social workers, employers and the labour market, the model was insufficient to give an understanding of how gender plays a part in regard to how participants acquire social value and status. To capture the gender dimension, the study employed Fraser's explanation of structural conditions (see Fraser, 2003, 2013; Garrett, 2010; Webb, 2010). According to Fraser (2003), recognition is tied to institutionalised patterns of cultural values and norms and the status order of society. Practices that divert from these patterns may lead to a lack of recognition and a subordinated status for groups and individuals (Fraser, 2003). In the case of labour activation in social democratic welfare states, these institutionalised patterns may comprise values and norms regarding gender, work and family care, such as who is the breadwinner, contributor and taxpayer, and to what extent work is viewed as self-realisation, not only for men but also for women. In a heterogeneous society such as Norway, these values and norms may differ between the ethnic majority and minority groups. Nevertheless, diversion from any particular cultural patterns regarding family care and employment may lead to loss of recognition, social value and status, independent of gender, ethnicity and age (Wadel, 1973).

Gender-skewed welfare state

Fraser (1989) emphasised the tendency of social structures and policies to be gender-skewed, pointing in particular to the client's role in welfare services as a typically feminised one. The Norwegian welfare state is distinguished as 'women-friendly' (Hernes, 1987) because it promotes gender equality through policies that enable parents to combine paid work

and family care (i.e., parental leave and public childcare). Moreover, the state offers employment in public services typically occupied by women (e.g., healthcare, childcare and other caregiving services and education). However, some scholars have contested the idea of the 'women-friendly' welfare state, arguing that policies targeting family care and employment may have differing effects on gender equality (Leira, 2004; Lister, 2009; Skjeie, 2013). An analytical conceptualisation of the Norwegian welfare state as *gendered* may be more appropriate, because some policies favour men or families before women.

Labour activation programmes may also be gender-biased (Betzelt, 2008). Djuve et al. (2011) found that female refugees in Norway were being offered qualifying courses and work placements within typical feminine sectors, such as caregiving, kindergarten, food services and cleaning. Another study demonstrated that immigrant women were qualified for work through skill enhancement in traditional female handicrafts, such as knitting and tailoring, although a market for such jobs in Norway hardly existed (Rugkåsa, 2012). Yet another study has suggested that social workers expect less programme participation from women than from men because women often have family obligations (Djuve, 2008). From the Swedish context, Nybom (2013) found that male service users tend to participate in activation more frequently than female service users.

These earlier studies indicate the need for gender-sensitised research on labour activation, focusing in particular the gendered manifestations of expectations, values and norms regarding work and employment within the user–social service user relationship. Fraser's theory provides a framework for understanding how the process of becoming employable and individuals' sense of their social value are connected to cultural values and norms regarding gender, employment and family care.

Research context: the qualification programme

The QP is a national activation programme, aiming to prevent poverty and social exclusion through labour market inclusion of individuals with reduced work capacity (Norwegian Ministry of Labour & Inclusion, 2006–2007a). The programme is regulated by the Social Services Act (Norwegian Ministry of Labour and Welfare, 2009), funded by the state through local municipalities, and implemented as a regular programme in all municipal labour and welfare services (NAV) across Norway. QP is a voluntary and rights-based programme for which nonemployed citizens (aged 18–67) who are not entitled to other income-securing benefits may apply. They receive a fixed taxable benefit of approximately

1,500 euros per month, equivalent to the Norwegian minimum pension. If they receive additional employment income, the benefit is equivalently reduced.

The participants in QP constitute a heterogeneous group with various comprehensive and complex problems, such as lack of education and language skills, undiagnosed health issues, drug problems, difficult housing situation or family issues, which makes it particularly difficult to obtain paid employment. Therefore, QP is designed as a highly discretionary and flexible programme that should offer individualised measures, such as work practice and placement, training and lower-level courses, as well as comprehensive follow-up from social workers to assist the participants to qualify for the labour market (Norwegian Ministry of Labour & Inclusion, 2006–2007b). It is considered fundamental that QP participants acquire measures according to their self-defined needs and wishes, and in principle there is no 'limited range of measures'. In reality, however, local NAV-office policy, municipal economy and the situation on the local labour market tend to restrict the scope of measures the participants are offered. Moreover, formally qualifying education at college or university level is excluded from QP. Thus, QP participants tend to be referred to work placement and/or courses, and for some participants job-searching may be their sole QP-activity (Fossestøl et al., 2016).

The QP is considered full-time occupation for up to two years, although participants may enrol in the programme only once. Those who do not succeed in obtaining paid employment may be recycled back to social welfare benefits or moved to health-related benefits; others may disappear from the labour and welfare system. Since 2010, an average of 9,000 service users have participated in QP annually, of which 54% were men and 46% women; 51% were nonimmigrants and 49% were immigrants (Dalgard, 2015). Approximately, 25% obtained paid employment while in the programme; however, 2 years after participation, their employment rates decreased to 10% (Lima & Naper, 2013), which suggests that QP participants obtain mainly temporary or short-term jobs (Markussen & Røed, 2016).

Data and methods

This study was based on field research conducted in four labour and welfare offices (NAV) in south-eastern Norway. Social workers recruited participants to the study at the NAV offices. Thirty-four QP participants, including 21 women and 13 men, agreed to participate, and gave their informed consent. The Norwegian Research Committee approved the research project.

The sample formed a heterogeneous group of 34 individuals ranging from 19 to 58 years of age, 22 with an immigrant background. They faced diverse and complex problems, such as lack of education and language skills, undiagnosed health issues, drug problems, uncertain housing situation and family issues. Hence, they may be regarded as multiply disadvantaged vis á vis the labour market, although their barriers to labour market entry differed. Their educational backgrounds varied from a few years of elementary school to a lower college degree. The male participants in the study had some years of labour market experience, up to 30 years, whereas the female participants had from 0 to a few years. Some had previously relied on social welfare benefits as their main income; some had been transferred from other benefit categories, such as health-related benefits or unemployment benefits, and others had not received any benefits from NAV on entering the QP. The participants with immigrant background (22) originated from countries in Asia (7), the Middle-East (6), Africa (7) and Eastern Europe (2) and came to Norway either as asylum-seekers, refugees, work-migrants or as family-members. The participants had been residents of Norway from between 5 and 30 years which, regardless of their immigrant status, is sufficient to obtain entitlement to regular welfare services and benefits, including QP. The sample's characteristics were not representative of the composition of QP participants at the national level, but rather reflected the variety of participants at local NAV offices.

The data were produced from observations of 33 follow-up meetings between social workers and study participants and 15 semistructured individual interviews with 14 study participants (one was interviewed twice). Among the observed participants, 11 were men (6 with an immigrant background) and 19 were women (16 with an immigrant background). In follow-up meetings, social workers and participants discussed matters related to the participants' programmes, including employment measures and approach, skill-training and work placement, health problems, family situation, housing situation and the participants' economic situation.

After observing follow-up meetings, individual interviews were conducted with those who agreed. Eleven of the observed participants were interviewed. Four were recruited for interviews without former observation of their follow-up meeting. The 14 interviewees included 6 men (2 with an immigrant background) and 8 women (5 with an immigrant background). The interviews covered topics about their experiences with QP and NAV, their relation to the social worker, former labour market experiences, family-, health- and economic situation, as well as their dreams and hopes for the future.

Relying on social workers for recruitment may have resulted in a selection of participants who either were the most satisfied or the most critical of the QP, which may have influenced the data production and findings. Using another recruitment method or having a more gender-balanced sample might have produced different or more nuanced findings.

Analytical strategy

The data were manually analysed in separate steps, combining analysis of emerging themes with theoretical interpretation (Kvale & Brinkmann, 2009). The first analytical step was an initial reading of the transcripts from the observations and the interviews, aiming at investigating if and how the participants experienced QP as increasing their possibilities of achieving paid employment. This initial reading identified central topics in the participants' activation process, such as 'social workers' care and support', 'expectations and accomplishments', 'expressions of satisfaction and/or disappointment' and 'feelings of being valued/not valued'. In the next step, the similarities and differences in their experiences were mapped. Based on this comparison, *recognition* emerged as crucial in the activation process. The emerging theme of recognition led to a theoretical informed analysis about the significance of recognition in the process of becoming employable, as well as an awareness of this process as an identity formation process. In the third step, the participants' expressions of satisfaction and disappointment, feelings of value and expressions about accomplishments were compared, which revealed a gendered dimension in the identity formation process. A combination of Honneth's three levels of recognition (see Houston, 2016) and Fraser's (1989, 2003) theory provided a framework to understand how their process of becoming employable was connected to recognition at a personal level and cultural values and norms about gender and employment.

As identity is defined in relation to others (Winker & Degele, 2011), the data were approached as narratives that facilitated identification of how participants were recognised in the activation process. A narrative approach to studying identity construction can be particularly useful because it facilitates understanding of how individuals perceive and position themselves in a particular context and in relation to others (Larsson & Sjöblom, 2010). Short narratives represent performative talk-in-interaction, and may be interpreted as part of individuals' identity work (Olesen & Eskelinen, 2011).

In this study, both the observation data and the individual interview data were sources for identification of narratives and analysis of how the

participants constructed employable identities. The combination of the two data sets facilitated an analysis that provides a richer and more nuanced picture of the process of recognition and identity constructions during the participants' activation processes. It is important, however, to recognise that the two data sets are qualitatively distinct as they represent different contexts for data production, and therefore may have produced different kinds of information. For the participants, the social worker-participant context may represent a particular site for negotiation and/or for relationship-building, while the interview situation represents a context which ideally encourages personal reflection without being marked by the typical asymmetrical relationship that the welfare services tend to represent. Nevertheless, it should not be underestimated that the interview situation may also represent an asymmetrical relationship between the researched and the researcher.

The presented extracts from the conversations and interviews represent different aspects of the participants' identity construction in the activation process. Together these narratives point to different ways male and female participants in this study constructed identities as employable. Longer quotes would provide a more detailed and contextualised insight to the participants' meaning making process, which is considered favourable in narrative research (Gubrium & Holstein, 2009). However, there is always a question of balancing depth with variation and quantity, for example by presenting shorter quotes from more interviews and conversations. In this case, I considered application of longer quotes important to give context to the participants' identity construction through narratives. Even though the selected quotes are not representative for all participants in this study, they illustrate the gendered dimension of identity construction that took place among this study's participants.

Findings

The findings illustrate how the study participants' identity construction towards becoming employable was connected to what they thought about wage work and income versus labour activation activities and benefits, and the recognition they received from social workers and employers during activation. These findings point to gender as a significant factor in how individuals shape their identities as employable.

Constructing an identity of employability in encounters with social workers

Both men and women in the study reported that they felt recognised through the support, respect and care they received from their social worker. However, in the encounters with male participants, the caring

aspect did not play out to the same extent, nor did it seem as important as it did for the female participants. While most of the women highlighted caring and emotional support from social workers as beneficial in addition to practical administrative support, the majority of the male participants emphasised concrete help to obtain paid employment, for example how to navigate the system, how to complete forms and contact employers.

A conversation between the social worker and one male participant with an immigrant background illustrates such concrete support as important to his enhanced employability:

Social worker: *We have been working towards the driving license, and the approval letter, saying that we cover the costs. I just found out that it is ready, so now you can make an appointment with the driving school.*

Participant: *Ok, great, thanks. I called X [a different case worker] the other day and he told me it should be ready, but it was not ready yet, but he said it was no problem.*

SW: *No, you never know for sure until you get the document, but now it is OK.*

P: *Yes, I see, and it is going to be much easier for me to obtain work in the future and to provide for my family, because when they call me I can go anywhere without delays and I can combine the interpreter job with delivery services. . . .*

SW: *We have been talking about [you] saving some money to buy a car. . .but now I think about the deposit if you need to rent a new flat (. . .), what is more important?*

P: *Not the car, because the first is to find a place to live where the family can feel secure and at home, so the car comes second.*

This narrative points to how a collaborative and purposive relationship between social worker and service user, here a participant in the study, coupled with the social worker's ability to provide recognition on several levels, may have laid the groundwork for this participant to construct a stronger identity as employable. The narrative also suggests a mutual recognition of task-orientated strategies to obtain employment and the social worker's ability to identify this participant's specific needs to become self-sufficient (Hansen & Natland, 2017). The social worker granted financial support for the participant to obtain a driver's license, thus demonstrating the man's right to an individually tailored programme. In this way, the social worker exemplifies the application of Houston's (2016) rights-based approach, and thereby has employed Honneth's second form of recognition. Through mutual recognition and trust with

his social worker (Honneth, 1995), the participant is able to construct an identity of someone ready and able to obtain paid employment.

In contrast, the narratives of the female participants in the study not only focus on employment, but also tend to highlight the care that the social workers provided. A conversation between a social worker and an ethnic Norwegian female participant, living with her husband and daughter, demonstrates this caring:

P: *I hope I will be ready to search for jobs again, from this autumn. But, as I told you, I need to climb a couple more steps on the staircase first (. . .) I haven't reached the top yet, because, actually I was further down the staircase than I thought I was.*

SW: *Yes, I was wondering how you were doing (. . .) and now you tell me you are feeling better, it really makes me glad, because then I feel you are going in the right direction.*

P: *Yes, that's how I feel (. . .) But it's important that I keep myself stable, that I don't fall back down again (. . .)*

SW: *I really appreciate your openness about it, because when I asked you the last time how I could help you, you said it mattered a lot the talks we had, and that you were allowed to take the time you needed, and that you could take days off for driving lessons.*

P: *Yes, it helped a lot, the talk we had, because then I understood that it is not the end of the world if I feel unable to search for jobs for a period, (. . .) it's OK.*

Here, the social worker's care and her understanding and respect for the participant's viewpoint are apparent. The participant recognises this type of support as important for her progress, and in turn, the social worker recognises the participant as an individual, moral person. She interprets the programme regulations in the participant's favour, allowing her to take time for driving lessons, thereby demonstrating recognition of the participant's legal right to an individually tailored programme. Moreover, by recognising the participant's needs, rights and accomplishments, the social worker has helped the participant construct an enabled, capable work identity in a process that strengthens the participant's self-confidence, self-respect and self-esteem towards obtaining paid employment (Honneth, 1995), even though reaching the goal will take time.

The narrative demonstrates the mutual recognition by which the participant and the social worker co-construct the participant's identity as a willing, capable and skilled person who has progressed in the

activation process. This participant's identity construction supports activation policy discourses that promote the idea that service users who are willing to change their behaviour can overcome barriers to paid employment (Kildal & Nilssen, 2011), if they receive the right support. This view seems to adhere to Fraser's (1989) idea of the feminised client role: one who needs and accepts help and is willing to change.

Both of these narratives highlight the important role a collaborative relationship and recognition of the participant (through care, practical support, an individually tailored programme, and the underscoring of strengths, capabilities and efforts) play in this participant's identity construction. However, the findings also point to gendered expectations. The male participant in this example is determined to obtain paid employment as soon as possible in order to be able to provide for his family, and therefore may have appreciated the social worker's practical task-oriented approach. The female participant, however, seems to appreciate the caring approach that the social worker displays. These examples may exemplify the male breadwinner identity as one expecting and aiming at hard outcomes (paid work), valuing a concrete task-oriented approach, versus the image of a female identity as one expecting and aiming at intermediate outcomes (soft skills and strengthened self-efficacy), and therefore to a higher degree values a softer approach (care and relational work). Further, this may support previous research indicating that social workers might be approaching male and female participants differently (Kullberg, 2004, 2005; Nybom 2013; Tabin & Perriard, 2016).

Constructing identities in work placement

All female participants in the study express being valued and recognised for their efforts and contributions in work placement. Even if they do not obtain paid employment, they are able to list valuable outcomes from which they have received recognition and self-efficacy, such as learning new skills, acquiring knowledge and building networks. One married woman with an immigrant background who has three children describes these benefits in an interview:

I not only want a job, I really need work, [but] even though my situation is difficult without employment, QP has helped me. I cannot say that QP was not good. It was perfect for me. I worked in X shop, and now I know everything, I understand everything, I can do all kinds of work there (...) I got self-confidence, and now I am proud of myself (...). Before work-placement I also spoke some Norwegian (...) but I didn't have that much contact with other people. In work-

placement, I got a lot of contact with people. I got friends from all countries and I can speak with them, not only with people from my home country (...). I learned a lot, to trust myself.

This woman clearly expects to obtain employment through her QP work placement, and making a living is important to her: *'I not only want a job, I really need work'*. However, even though she has not obtained paid employment, she can point to the concrete operational and communication skills she gained for potential future employment. She has also expanded her friendship network and has achieved greater integration into the larger society.

Several of this study's female participants remark that their accomplishments and their ability to learn in work placement are recognised, and this seems to strengthen their self-confidence and self-esteem (Honneth, 1995). In turn, they present identities as employable people. However, several of the male participants present devalued work identities in narratives describing disappointment about not becoming employed, exploitation by work-placement employers and diminished resources and abilities.

In a conversation with the social worker, a young man with immigrant parents expresses disappointment in his work placement:

I worked for free for a long, long time. He promised to teach me how to do it, but I had to figure out everything by myself, and I spent so much time delivering those packets, I worked so hard, long hours, until the night, and even then I didn't manage to finish (...). My route was the hardest and longest of all (...). My labour was free for him. He didn't pay anything, and he treated me with disrespect. I was so disappointed, in the end I quit.

Based on Honneth's forms of recognition, this man is not recognised by the employer for his contributions of valuable work, which seems to undermine his self-esteem. He expresses frustration that potential employers do not assess his job applications. In a conversation with his social worker, he asks:

What is wrong with me, why don't they appreciate my efforts? Why do they [employers] treat me with disrespect? Is it because I look the way I do? Am I so ugly? You know, I start to think like that, that it is something wrong with my looks.

Implying potential discrimination because of his ethnic background and physical features (Birkelund, Rogstad, Heggebø, Mogstad, & Bjelland, 2014), this man feels he is not recognised morally as a person

with the right to do useful work, which undermines his self-respect (Honneth, 1995). As a result of being devaluated, exploited and discriminated against in the labour market (Fangen & Paasche, 2012), he has developed a weakened work identity.

In contrast to most female participants in this study, who seem to be able to profit from work placements through skill enhancement and strengthened self-efficacy, several of the male participants frame their negative work experiences as devaluation and misrecognition, as illustrated in the example. This might have led to loss of self-confidence, self-respect and self-esteem for these men (Honneth, 1995). In turn, they may have developed weakened identities as employable and a lower sense of social value (Fraser, 2003; Houston, 2016).

Discussion

The findings suggest recognition of the participants' efforts, through various encounters and in various forms, as important for constructing an identity of employability and a sense of social value. Both the men and women in the study experienced recognition and support from social workers, which in turn seems to have strengthened their identities. However, the women seem to value the caring approach more highly than the men, who instead value concrete support for paid employment more highly. In addition, the findings indicate that experiences in employment and training have resulted in devaluated identities for the men and enabled identities for the women. To understand this, we need to identify and interpret the gendered dimensions of the participants' narratives.

First, the findings indicate that the men and women in the study differ in how they view activation and public benefits versus ordinary employment and wages. The narratives of the male participants were oriented towards paid employment as a requirement for recognition as a valuable citizen. As they tend to position themselves as ready to work and expect to achieve employment when enrolled in QP, they seem to have oriented from and towards a traditional male breadwinner identity (Magnussen, 2012). This suggests that the QP is primarily a *breadwinner project* for them. Consequently, if they have not acquired paid employment nor other valuable assets, they gradually come to feel devaluated and disillusioned, leading to further demotivation, loss of self-confidence and a reduced sense of social value.

For the female participants, however, the activation process seems to have facilitated construction of their identity as an enabled person, regardless of employment status. Although they too desire employment, the women also value other assets they obtained, such as enhanced knowledge and skills, relationships with

social workers and expansion of their social sphere in the work placement and through colleagues. Thus, for these women, the QP seems to represent a *self-realising project*. Importantly, their self-realisation does not depend on labour market attachment, but can occur within the programme. However, as these women advanced from benefit recipients or unemployed mothers and homemakers to resourceful, potentially self-sufficient employees, they also progressed towards the labour market. This progress aligns with activation policy expectations, and therefore may be interpreted as enhanced status for these women, even though they have not obtained paid employment.

In contrast, the male participants with devaluated and disillusioned identities, did not fulfil activation policy expectations for enhanced employability or de facto labour market inclusion (Fraser, 1989; Magnussen, 2012). Although norms may vary among population groups, the breadwinner role is commonly tied to masculinity; therefore, being unsuccessful as a breadwinner may lead both ethnic Norwegian and immigrant men to loss of social value and status in their local communities and larger society (Fraser, 1989; Houston, 2016; Magnussen, 2012). Remaining unemployed and being unable to fulfil the breadwinner role also diverges from welfare state values about citizens' and, in particular, men's contributions and economic self-sufficiency (Esping-Andersen, 1990). This may have placed these men in further disadvantaged positions (Fraser, 2003; Houston, 2016; Rugkåsa, 2016), which may be interpreted as a status loss.

Second, the gendered differences in how the participants construct identities and experience social value can also be interpreted in light of differences in their work experience, knowledge and skills. The women may have lacked relevant skills and experiences, and therefore, may have experienced the QP as an enabling process in which they are recognised on several levels and are assisted to participate in the work-life sphere. This benefit may have been particularly relevant for women with immigrant backgrounds and those representing particular groups within the ethnic Norwegian population whose cultural-specific values and norms about gender, employment and care may have provided them fewer opportunities than for men (Magnussen, 2012; Nadim, 2014, 2016). However, male participants may have experienced no such facilitation and recognition from the programme because they already have substantial experience. Therefore, the QP may have enhanced the status of the women participants, while the men's status remained the same or even declined (Houston, 2016).

Finally, this study suggests that labour activation may be an arena for identity construction where the intersection of gender and ethnicity may strengthen and amplify the gendered dimension in constructing

identities as employable. Given the high number of immigrants in the sample, a gendered pattern in identity construction was not unexpected. However, the gendered pattern that was found in this study also includes ethnic Norwegian participants. In light of decades of Norwegian gender-equalising policies aimed at increasing female labour market participation, this finding might be considered somewhat unexpected, and it points to awareness of cultural values and norms as important considerations in policy making.

Conclusion

This study underlines labour activation as an arena for constructing an identity of employability, and further how cultural values and norms of gender and work may influence this identity-construction process. The study's data are limited, with small numbers of observations and interviews; furthermore, the specific context precludes generalising findings to all activation measures and programmes. Nevertheless, the structural embeddedness of the gendered identity constructions in labour activation point to relevant implications for future policy and practice. As social workers inevitably are embedded in these gendered structures, the study calls for awareness of how gender may influence professional practice and service users' outcomes in labour activation. Gender-specific expressions of vulnerability and needs should be acknowledged and met appropriately (Addis & Mahalik, 2003; Baum, 2016). Social workers' relational approach of care and support is important, but not sufficient, for service users who face employability difficulties. Following Houston (2016), an integration of the rights-, strength- and relationship-based approaches should prepare social workers to recognise service users' efforts towards labour market participation and to facilitate the service users' sense of social value and status.

The purpose of this study was to highlight how cultural norms and expectations in terms of *gender* may influence labour activation participants' sense of becoming employable. This finding illustrates the complex context of activation work, which calls for future studies that also include the intersection of ethnicity, age and socio-economic background.

References

- Addis, M. & Mahalik, J. (2003). Men, masculinity, and the context of help seeking. *American Psychologist*, 58(1), 5–14.
- Baum, N. (2016). The unheard gender: The neglect of men as social work clients. *British Journal of Social Work*, 46(5), 1463–1471.
- Betzelt, S. (2008). Activation policies from a gender-sensible citizenship perspective: A tentative analytical framework (ZeS-Arbeitspapier No. 3/2008). Bremen, Germany: Centre for Social Policy Research. Retrieved from <http://econpapers.repec.org/paper/zbwzeswps/032008.htm>
- Birkelund, G., Rogstad, J., Heggebø, K., Mogstad, T. A., & Bjelland, H. F. (2014). Discrimination in the labour market. *Sosiologisk Tidsskrift*, 22, 352–382. doi:10.1093/esr/jcw030
- Dalgard, A. B. (2015). *Sambruk i kommunale og statlige ytelser: En analyse av samtidig bruk av ulike velferdsytelser [Co-use of municipal and statutory benefits: Analysis of simultaneous usage of diverse welfare benefits]*. Report 215/55. Oslo: Statistics Norway.
- Djuve, A. (2008). Nordiske erfaringer med arbeidsmarkedstiltak for innvandrere [Nordic experiences with labour market measures for immigrants]. *Søkelys På Arbeidslivet*, 25(1), 85–97.
- Djuve, A., Kavli, H., & Hagelund, A. (2011). *Kvinner i kvalifisering: Introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver [Women in qualification: The introductory programme for refugees with low education and comprehensive family-care]*. FAFO Report 2011(2). Oslo: FAFO.
- Ellingsæter, A. (2013). Scandinavian welfare states and gender (de)segregation: Recent trends and processes. *Economic and Industrial Democracy*, 34, 501–518. doi:10.1177/0143831x13491616
- England, P. (2010). The gender revolution: Uneven and stalled. *Gender and Society*, 2, 149–166. doi:10.1177/0891243210361475
- England, P. (2011). Re-assessing the uneven gender revolution and its slowdown. *Gender and Society*, 25(1), 113–123. doi:10.1177/089124321039146
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (2009). *The incomplete revolution. Adapting to women's new roles*. Cambridge, MA: Polity Press.
- Fangen, K. & Paasche, E. (2012). Young adults of ethnic minority background on the Norwegian labour market: The interactional co-construction of exclusion by employers and customers. *Ethnicities*, 13, 607–624. doi:10.1177/1468796812467957
- Fossetøl, K., Berg, H., Borg, E., Gleinsvik, A., Maximova-Mentzoni, T., & Pedersen, E. (2016). *Idealer og realiteter i forvaltningen av arbeidsrettede tiltak i NAV [Ideals and realities in administration of employment-oriented measures]*. Oslo: Work Research Institute.
- Fraser, N. (1989). *Unruly practices, power, discourse and gender in contemporary social theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Fraser, N. (2003). Social justice in the age of identity politics: Redistribution, recognition and participation. In: N. Fraser & A. Honneth (Eds.), *Recognition or redistribution? A political-philosophical exchange* (pp. 7–109). London/New York: Verso.
- Fraser, N. (2013). *Fortunes of feminism*. London: Verso.
- Friberg, J. & Elgvin, O. (2014). *Når aktivering blir ydmykelse: En studie av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV [When activation becomes humiliation: A study of Somali immigrants and the Norwegian work and welfare services]*. FAFO report 2014(43). Oslo: FAFO.
- Garrett, P. (2010). Recognizing the limitations of the political theory of recognition: Axel Honneth, Nancy Fraser and social work. *British Journal of Social Work*, 40, 1517–1533. doi:10.1093/bjsw/bcp044
- Gubrium, J. F. & Holstein, J. A. (2009). *Analyzing narrative reality*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Halrynjo, S. & Lyng, S. (2010). Fars forkjøringsrett—Mors vikeplikt? Karriere, kjønn og omsorgsansvar i elite-profesjoner [Fathers' priority—Mothers' duty to give way? Gender, career and childcare in elite professions]. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 51(2), 249–280.
- Halvorsen, K. (2012). Lønnsarbeidet—Vårt tids sekulære religion? [Wage work—Secular religion of our time?]. In: S. Stjernø & E. Øverby (Eds.), *Arbeidslinja, arbeidsmotivasjon*

- og velferdsstaten [Work policy, work motivation and the welfare state] (pp. 188–198). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, H. C. & Natland, S. (2017). The working relationship between social worker and service user in an activation policy context. *Nordic Social Work Research*, 7(2), 101–114.
- Heen, H. (2008). Om bruken av begrepet arbeid [On use of the concept of work]. *Sosiologi i Dag*, 38(4), 29–50.
- Heiret, J. & Bokn, H. S. (2008). Meningen med (arbeids)livet [The meaning of (working)life]. *Sosiologi i Dag*, 38(4), 5–28.
- Hernes, H. (1987). *Welfare state and women power: Essays in state feminism*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Herz, M. & Johansson, T. (2011). Critical social work: Considerations and suggestions. *Critical Social Work*, 11(1), 28–45.
- Holst, C. (2009). *Hva er feminisme? [what's feminism?]*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Honneth, A. (1995). *The struggle for recognition. The moral grammar of social conflicts*. Cambridge: Polity Press.
- Houston, S. (2009). Communication, recognition and social work: Aligning the ethical theories of Habermas and Honneth. *British Journal of Social Work*, 39, 1274–1290.
- Houston, S. (2010). Beyond homo economicus: Recognition, self-realization and social work. *British Journal of Social Work*, 40, 841–857. doi:10.1093/bjsw/bcn132
- Houston, S. (2016). Empowering the “shamed” self: Recognition and critical social work. *Journal of Social Work*, 16(1), 3–21. doi:10.1177/1468017314566789
- Jahoda, M. (1981). Work, employment and unemployment. Values, theories, and approaches in Social Research. *American Psychologist*, 36(2), 184–191.
- Juul, S. (2009). Recognition and judgement in social work. *European Journal of Social Work*, 12(4), 403–417. doi:10.1080/13691450902981418
- Kildal, N. & Nilssen, E. (2011). Norwegian welfare reforms: Social contracts and activation policies. In: S. Betzelt & S. Bothfeld (Eds.), *Activation and labour market reforms in Europe: Challenges to social citizenship* (pp. 218–239). Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Kullberg, C. (2004). Work and social support: Social workers' assessment of male and female clients' problems and needs. *Affilia*, 19(2), 199–210.
- Kullberg, C. (2005). Differences in the seriousness of problems and deservingness of help: Swedish social workers' assessment of single mothers and fathers. *British Journal of Social Work*, 35, 373–386.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Interviews. Learning the craft of qualitative research interviewing*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Larsson, S. & Sjöblom, Y. (2010). Perspectives on narrative methods in social work research. *International Journal of Social Welfare*, 19, 272–280. doi:10.1111/j.1468-2397.2009.00672.x
- Leira, A. (2004). Omsorgsstaten og familien [The caring state and the family]. In: A. Leira & A. L. Ellingsæter (Eds.), *Velferdsstaten og familien. Utfordringer og dilemmaer [The welfare state and the family: Challenges and dilemmas]* (pp. 67–95). Oslo: Gyldendal.
- Lima, I. A. & Naper, S. O. (2013). Kommer deltakerne i kvalifiseringsprogrammet i jobb? [Do the participants in the qualification program obtain employment?] *Arbeid og Velferd*, 2, 43–59.
- Lister, R. (2002). The dilemmas of pendulum politics: Balancing paid work, care and citizenship. *Economy and Society*, 31(4), 520–532. doi:10.1080/0308514022000020661
- Lister, R. (2009). A nordic nirvana? Gender, citizenship and social justice in the Nordic welfare states. *Social Politics*, 16(2), 242–278. doi:10.1093/sp/jxp007
- Lødemel, I. & Moreira, A. (Eds.). (2014). *Activation or workfare? Governance and the neo-liberal convergence*. New York: Oxford University Press.
- Magnussen, M.-L. (2012). Menns forsørgerarbeid [Men's breadwinner work]. In: A. L. Ellingsæter & K. Widerberg (Eds.), *Velferdsstatens familier: Nye sosiologiske perspektiver [Welfare state families: New sociological perspectives]* (pp. 242–264). Oslo: Gyldendal.
- Markussen, S. & Røed, K. (2016). Leaving poverty behind? The effects of generous income support paired with activation. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(1), 180–211.
- Martinsen, E. & Skjefstad, N. (2011). Recognition as a virtue in social work practice. *European Journal of Social Work*, 14(2), 195–212. doi:10.1080/13691451003744317
- Nadim, M. (2014). Reinterpreting the relation between motherhood and paid work: Second-generation immigrant women in Norway. *The Sociological Review*, 62, 495–511. doi:10.1111/1467-954X.12176
- Nadim, M. (2016). Undermining the male breadwinner ideal? Understanding of women's paid work among second-generation immigrants in Norway. *Sociology*, 50(1), 109–124. doi:10.1177/0038038514560259
- Nybom, J. (2013). Activation and coercion among Swedish social assistance claimants with different barriers and socio-demographic characteristics: What is the logic? *International Journal of Social Welfare*, 22, 45–57.
- Norwegian Ministry of Labour and Inclusion. (2006–2007a). *Work, welfare and inclusion (parliamentary report 9)*. Oslo: Ministry of Labour and Inclusion.
- Norwegian Ministry of Labour and Inclusion. (2006–2007b). *Concerning the act changes to the social welfare services law and individual other acts (parliamentary proposition 70)*. Oslo: Ministry of Labour and Inclusion.
- Norwegian Ministry of Labour and Welfare. (2009). *Social services act*. Oslo: Norwegian Ministry of Labour and Welfare.
- Oeser, A. & Touraille, F. (2012). Politics, work and family: Gendered forms of mobilisation of working-class women in Southern France. *Modern and Contemporary France*, 20(2), 203–219. doi:10.1080/09639489.2012.665574
- Olesen, S. P. & Eskelinen, S. (2011). Short narratives as a qualitative approach to effects of social work interventions. *Nordic Social Work Research*, 1(1), 61–77. doi:10.1080/2156857X.2011.562038
- Paul, K. & Moser, K. (2009). Unemployment impairs mental health: Meta-analysis. *Journal of Vocational Behavior*, 74, 264–282. <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2009.01.001>
- Petersen, A. & Willig, R. (2004). Work and recognition. Reviewing new forms of pathological developments. *Acta Sociologica*, 47(3), 338–350. doi:10.1177/0001699304048667
- Pfau-Effinger, B. (2005). Culture and welfare state policies: Reflections on a complex interrelation. *Journal of Social Politics*, 34(1), 3–20.
- Pfau-Effinger, B. (2012). Women's employment in the institutional and cultural context. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32(9/10), 530–543. doi:10.1108/01443331211257634
- Røysum, A. (2016). The work ethic disguised as gender equality? *Søkelys På Arbeidslivet*, 32(1–2), 142–161.
- Rugkåsa, M. (2012). *Likhetens dilemma: Om sivilisering og integrasjon i den velferdsambisiøse norske stat [the dilemma of equality: On civilisation and integration in the Norwegian welfare-ambitious state]*. Oslo: Gyldendal.
- Rugkåsa, M. (2016). Velferdstjenester et gavebytte? [Welfare services as gifts in return?]. In: H. Vike & H. Haukelien (Eds.), *Tilbakeblikk på velferdsstaten [the welfare state in a retrospective glance]* (pp. 150–168). Oslo: Gyldendal.
- Scott, J. (1999). *Gender and the politics of history*. New York: Columbia University Press.
- Skjefstad, N. (2012). Brukermedvirkning sett i et anerkjennelsesteoretisk perspektiv [User involvement in the perspective of recognition theory]. In: A.-G. Jenssen & I.- M. Tronvoll (Eds.), *Brukermedvirkning: Likeverd og anerkjennelse [User involvement: Equality and recognition]* (pp. 57–70). Oslo: Universitetsforlaget.

- Skjeie, H. (2013). Hva var statsfeminisme? [What was state feminism?]. In: C. Thun & B. Bråten (Eds.), *Krysningspunkter. Likestillingspolitikk i et flerkulturelt Norge [Intersecting points. Gender-equalizing policy in multicultural Norway]* (pp. 29–43). Oslo: Akademika forlag.
- Statistics Norway. (2017). Fakta om arbeid [Facts on labour]. Retrieved from <https://ssb.no/arbeid-og-lonn/nokkeltall/fakta-om-arbeid>
- Syltevik, L. J. & Wærness, K. (2004). Det rasler i lenker—Forsørgernormen i endring? [Rattling fetters—The breadwinner norm in for a change?]. In: A. L. Ellingsæter & A. Leira (Eds.), *Velferdsstaten og familien. Utfordringer og dilemmaer [The welfare state and the family: Challenges and dilemmas]* (pp. 100–127). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Tabin, J.-P. & Perriard, A. (2016). Active social policies revisited by social workers. *European Journal of Social Work*, 19(3–4), 441–454. doi:10.1080/13691457.2015.1131147
- Tanum, S. & Krogstad, A. (2014). Fortellinger om livet uten arbeid [Narratives about life without work]. *Sosiologisk Tidsskrift*, 22(3), 249–275. Retrieved from https://www.idunn.no/st/2014/03/fortellinger_om_livet_uten_arbeid
- Thébaud, S. & Pedulla, D. (2016). Masculinity and the stalled revolution: How gender ideologies and norms shape young men's responses to work–family policies. *Gender and Society*, 30(4), 590–617. doi:10.1177/0891243216649946
- Turney, D. (2012). A relationship-based approach to engaging involuntary clients: The contribution of recognition theory. *Child and Family Social Work*, 17, 149–159. doi:10.1111/j.1365-2206.2012.00830
- Wadel, C. (1973). *Now, whose fault is that? the struggle for self-esteem in face of chronic unemployment*. St. John's, NL: Memorial University of Newfoundland.
- Webb, S. (2010). (Re)Assembling the left: The politics of redistribution and recognition in social work. *British Journal of Social Work*, 40, 2364–2379. doi:10.1093/bjsw/bcq070
- Winker, G. & Degele, N. (2011). Intersectionality as multi-level analysis: Dealing with social inequalities. *European Journal of Women's Studies*, 18(1), 51–66. doi:10.1177/1350506810386084

Artikkel 3

Hansen, Helle Cathrine. Catch 22! Institutional paradoxes and service users' everyday problematics in labour activation. Artikkelen er i review i Social Policy & Society.
[Artikkel ikke vedlagt]

