



Anne Berit Hippe Nordal

Arbeidsaktivering og sosialt medborgerskap

- en litteraturstudie

2021

Master i sosialt arbeid

OsloMet – Storbyuniversitetet

Fakultet for samfunnsvitenskap

Forord

Inkluderingens bakside er ekskludering. Denne oppgaven er mitt forsøk på å forstå litt mer av nettopp dette.

Takk til veileder Ivar Lødemel. Uten din rettleiding og hjelp ville det ikke blitt noen oppgave.

Takk til Lovisenberg Diakonale Sykehus for tilrettelegging av arbeidstid.

Takk til Elin for oppmuntring, støtte og tålmodighet.

Nå skal spisebordet ryddes.

Anne Berit Hippe Nordal

Oslo, 14.11.2021

Sammendrag

Målet med denne oppgaven er å diskutere arbeidsaktivering i lys av sosialt medborgerskap. Casen jeg skal studere er Kvalifiseringsprogrammet fra 2007, et arbeidsrettet aktiveringsprogram for sosialhjelpsmottakere. Med påstand om nye rettigheter, økt inkludering og deltakelse i samfunnslivet, tok programmets intensjoner sosialhjelpsmottakernes medborgerskap på alvor. Jeg ønsker å kritisk vurdere om data matcher intensjonene. Oppgavens problemstilling er *Hvordan kan Kvalifiseringsprogrammet fungere som en mulighet for, eller en barriere mot sosialt medborgerskap?*

Jeg har gjennomført en *litteraturstudie* basert på publisert forskning, og forskningen er innhentet ved hjelp av systematiske søk i utvalgte databaser, i tillegg til snøball-metoden. Jeg har brukt to typer forskningsdata i oppgaven: kvalitative forskningsartikler og evaluerings- og effektstudier. Artikkene er tematisk analysert, fra studiene har jeg dratt ut funn som jeg har vurdert relevante for problemstillingen.

Funnene fra forskningen peker på det jeg omtaler som fire spenningsfelt i Kvalifiseringsprogrammet. Første spenningsfelt, «Treffsikkerhet eller fløteskumming», sikter til de skjønnsbaserte inngangsvilkårene, og hvilken betydning disse har for rekrutteringspraksisen. Videre omhandler både «Rimelig eller urimelig» og «Demokratisering eller styring», utformingen av Kvalifiseringsprogrammet som en velferdskontrakt. Disse diskuterer rimeligheten av deltakelse i arbeidsaktivering for en gruppe med mange hindringer mot arbeid, og hvordan programmets kontraktpreg kan gi rom for demokratisering av utforming, brukermedvirkning og myndiggjøring av deltakerne. Siste spenningsfelt, «Verdighet eller skam», diskuterer deltakernes subjektive opplevelser med programmet., hvorvidt denne gir en økt eller svekket følelse av anerkjennelse og verdighet.

Kvalifiseringsprogrammet representerer nye muligheter, rettigheter og verdighet, men i mindre grad for sosialhjelpsmottakerne enn det som var tenkt. Programmet har gått fra å ha intensjoner om politisk handlekraft og inkludering, til å bli en arbeidsorientert tvangstrøye hvor evnen til arbeid er det mest avgjørende for det sosiale medborgerskapet.

Abstract

This thesis aims to explore labour activation, drawing on notions of social citizenship. The case I will study is the Qualification program from 2007, a work-oriented activation program for social assistance recipients. With claims of new rights, increased inclusion and participation in society, the programs intentions took the social assistance recipients' citizenship seriously. I want to critically assess whether the data matches the intentions. My main research question is *How can the Qualification program act as an opportunity for, or a barrier to social citizenship?*

I have conducted a *literature review* based on published research, and the research has been obtained using systematic searches in selected databases, in addition to snowball sampling. I have used two types of research data in the thesis: qualitative research articles and evaluation and effect studies. The articles are thematically analyzed, from the studies I have extracted findings that I consider relevant to the research question.

The research findings point to what I refer to as four fields of tension in the Qualification Program. The first field, "Accuracy or creaming", refers to the discretionary entry conditions, and what significance these have for the recruitment practice. Furthermore, both "Reasonable or unreasonable" and "Democratization or governance" address the design of the Qualification Program as a welfare contract. These discuss the reasonableness of participation in labour activation for a group with many obstacles to work, and how the program's contractual character can allow for democratization of service delivery, user participation and empowerment of participants. The last field, "Dignity or shame", discusses the participants' subjective experiences with the program, whether this gives an increased or weakened feeling of recognition and dignity

The Qualification program represents new opportunities, rights and dignity, but to a lesser extent for the social assistance recipients than was intended. The program has gone from having intentions of political action and inclusion, to become a work-oriented straitjacket where the ability and the willingness to work is the most crucial marker for social citizenship.

Innhold

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Innledning | 1 |
| 1.1 | Bakgrunn | 1 |
| 1.2 | Begrepsavklaring og avgrensing | 2 |
| 1.2.1 | <i>Problemstilling</i> | 3 |
| 1.3 | Oppgavens gang | 3 |
| 2 | Velferdspolitisk kontekst | 5 |
| 2.1 | Sosialhjelp – marginalitet i en generøs velferdsstat | 5 |
| 2.1.1 | <i>Behovsprøvd og skjønnsbasert</i> | 6 |
| 2.2 | Arbeidslinja | 7 |
| 2.3 | Virkemidler i arbeidslinja..... | 8 |
| 2.3.1 | <i>Vilkår, insentiv, kontraktualisme, paternalisme</i> | 8 |
| 2.4 | Arbeidsaktivering..... | 10 |
| 2.4.1 | <i>Aktivering av sosialhjelpsmottakere</i> | 11 |
| 2.4.2 | <i>Hvem er sosialhjelpsmottakerne?</i> | 13 |
| 3 | Presentasjon av Kvalifiseringsprogrammet..... | 15 |
| 3.1 | Rett til deltakelse - men ikke plikt?..... | 15 |
| 3.2 | Kvalifiseringsstønad..... | 16 |
| 3.3 | Skreddersydde tiltak | 16 |
| 4 | Medborgerskap..... | 19 |
| 4.1 | Ulike politiske tradisjoner | 19 |
| 4.2 | Sosialt medborgerskap - status og rettigheter | 20 |
| 4.2.1 | <i>Sosiale rettigheter</i> | 21 |
| 4.3 | Praksis og deltakelse | 21 |
| 4.3.1 | <i>Agency</i> | 22 |
| 4.3.2 | <i>Empowerment</i> | 22 |
| 4.3.3 | <i>Arbeidsdeltakelse</i> | 24 |
| 4.4 | Anerkjennelse og verdighet..... | 24 |
| 4.4.1 | <i>Rettslig anerkjennelse</i> | 25 |
| 4.4.2 | <i>Sosial verdsettelse</i> | 26 |
| 5 | Metode..... | 27 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 5.1 | Litteraturstudie | 27 |
| 5.1.1 | Søkeord- og strategi..... | 28 |
| 5.1.2 | Inklusjons – og eksklusjonskriterier | 30 |
| 5.2 | Tematisk analyse..... | 35 |
| 5.3 | Etikk og studiens troverdighet..... | 36 |
| 6 | Presentasjon av funn..... | 38 |
| 6.1 | Evaluering- og effektstudier..... | 38 |
| 6.1.1 | Oppsummering..... | 41 |
| 6.2 | Kvalitativ forskning..... | 41 |
| 6.2.1 | Økte rettigheter | 41 |
| 6.2.2 | Begrensede rettigheter..... | 42 |
| 6.2.3 | Individuell tilpasning – behov eller arbeidsinkludering..... | 43 |
| 6.2.4 | Samarbeidsrelasjon – myndiggjørende eller tvungen | 45 |
| 6.2.5 | Normalisering og verdighet..... | 46 |
| 6.2.6 | Marginalisering og skam..... | 47 |
| 6.2.7 | Kjønnsforskjeller..... | 49 |
| 6.2.8 | Annengjøring | 49 |
| 6.2.9 | Oppsummering..... | 50 |
| 7 | Diskusjon av funn..... | 52 |
| 7.1 | Treffsikkerhet eller fløteskumming?..... | 52 |
| 7.2 | Rimelig eller urimelig?..... | 54 |
| 7.3 | Demokratisering eller styring? | 57 |
| 7.4 | Verdighet eller skam?..... | 61 |
| 8 | Konklusjon..... | 65 |
| 8.1 | Arbeidsorientert tvangstrøye..... | 65 |
| 9 | Litteratur..... | 68 |
| | Vedlegg 1. Flytskjema..... | 73 |

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Lønnsarbeid står som en av de viktigste verdiene i Norge, Knut Halvorsen refererer til det som «vår tids sekulære religion» (Halvorsen, 2012). Gjennom arbeidet realiseres individuelle mål som økonomisk selvstendighet, anerkjennelse og inkludering. Samtidig er høy sysselsetting essensiell for finansieringen av velferdsstaten. Gjennom 1980- og 1990- tallet vokste det frem en bekymring for velferdsstatens økonomiske og moralske bærekraft. Bekymringen handlet om stønadsnivået var blitt for generøst, og om dette kunne føre til velferdsavhengighet og en redusert arbeidsmotivasjon. Resultatet ble en skjerpet arbeidslinje, med mål om flere i arbeid og færre på trygd. Gjennom aktiveringspolitikken ble velferd knyttet enda tettere til arbeid, og søkelyset ble satt på aktivitet fremfor passivitet, plikter fremfor rettigheter, og individets medansvar for egen velferd. Staten skulle ikke lenger bære ansvaret alene, og borgerne ble i økende grad sett på som ansvarlige aktører.

Målet med arbeidslinja og aktiveringspolitikken var å få flere av dem som står utenfor arbeidsmarkedet inn i lønnsarbeid. Grovt sett kan en skille mellom to målgrupper for aktiveringspolitikk i Norge: de som står nær arbeidsmarkedet, og de som står langt fra. Førstnevnte gruppe har vært en del av landets aktive arbeidsmarkedspolitik gjennom flere tiår, hvor staten griper inn for å stimulere og bygge ut arbeidsmarkedet, samtidig som den søker å styrke kompetansen hos den enkelte arbeidssøker. Dette bygger på en strukturell forståelse av arbeidsløshet, hvor statens ansvar for inkludering fremheves gjennom offentlige investeringer. Den gruppen som står lengst fra arbeidsmarkedet, i all hovedsak sosialhjelpsmottakerne, er derimot blitt møtt med en annen type politikk. Denne tar utgangspunkt i en individuell forståelse av arbeidsløshet, og hovedtanken er at aktive tiltak skal hindre passivitet og velferdsavhengighet. Et eksempel på denne type politikk er innføringen av arbeid for sosialhjelp i 1991, hvor kommunene gjennom et tillegg i sosialtjenesteloven fikk mulighet til å sette vilkår om at stønadsmottakeren skulle jobbe i bytte mot sosialhjelp. Dette vilkåret eksisterer fortsatt, og ble senest i 2017 endret fra at kommunen hadde en mulighet å stille aktivitetskrav, til at de fikk en plikt til det samme. Ivar Lødemel betegner disse to ulike arbeidslinjene for henholdsvis «pisk» og «gulrot» (Lødemel, 1997), hvor gulroten skal stimulere, mens piskan skal tvinge til aktivitet.

Det har allikevel skjedd en bevegelse i aktiveringen av sosialhjelpsmottakere de siste 15 årene. Nav- reformen og en ny politisk kamp mot fattigdom som begge fant sted første tiår i det nye millenniumet, banet vei for en fornyet innsats rettet mot utsatte grupper. I 2004 ble Introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger lansert, med mål om å gi deltakerne grunnleggende norskferdigheter, innsikt i norsk samfunnsliv og forberedelse til arbeid eller utdanning. For sosialhjelpsmottakere gikk tiltakene fra kun å bestå av arbeid for sosialhjelp og forefallende arbeid for kommunen, til en utvidet tilgang til statlige arbeidsmarkedstiltak gjennom Nav- reformen i 2006 og innføringen av Kvalifiseringsprogrammet i 2007.

1.2 Begrepsavklaring og avgrensing

Aktivering har vært i fokus for norsk velferdspolitikken siden 1990- tallet. Det finnes ingen unison definisjon av hva aktivering er, men jeg har valgt å ta utgangspunkt i Helle Cathrine Hansen (Hansen, 2019) sin bruk av begrepet:

«... opplegg som retter seg mot brukere som står uten tilknytning til arbeidsmarkedet uansett årsak, og som ikke er omfattet av opplegg rettet mot brukergrupper som mottar ordinære stønader som sykepenger eller dagpenger, men som får tilbud om særskilte tiltak, programmer og/eller oppfølging med tanke på jobb» (Hansen, 2019, s. 6)

Aktivering er et bredt felt som favner alt fra politikk, tiltak, praksiser m.m. For at dette prosjektet skal være mulig å gjennomføre ut fra tilmålt tid og omfang, må tema og problemstilling avgrenses. Jeg har valgt å bruke Kvalifiseringsprogrammet som case i oppgaven, dette er et arbeidsrettet aktiveringstiltak for sosialhjelpsmottakere. Etter en gryende erkjennelse av at dette var en målgruppe som krevde en helhetlig og individuelt tilpasset oppfølging for å oppnå målet om arbeid, ble programmet presentert som en ny mulighet for sosialhjelpsmottakerne. Det ble sagt å inneholde nye rettigheter for en gruppe som var både økonomisk og sosialt marginalisert, det skulle også virke som et alternativ til sosialhjelp. Programmet ble omtalt som innovativt fordi det gjennom aktiv inkludering adresserte både sysselsetting, inntekt og tilgang til tjenester for en utsatt gruppe (Duffy, 2010).

Medborgerskap er et nøkkelbegrep innen sosiologi, samfunnsvitenskap og sosialfag. Det er et kontekstuel begrep som kan forstås og tolkes på ulike måter, avhengig av både tid, sted og politisk tilhørighet. Felles for forståelsene er allikevel båndet mellom individ og fellesskap, mer spesifikt mellom den individuelle borger og stat, samt borgerne seg imellom.

Medborgerskapsbegrepet innebærer flere dimensjoner, det handler om statens og borgerens rettigheter og plikter hver for seg og til hverandre, det handler om borgernes evne til og

mulighet for deltakelse i samfunnet, om inkludering, identitet og tilhørighet. En kan si at medborgerskap har en formell rettighetsdimensjon, men også en uformell sosial dimensjon (Andersen, 2004). Det kan anvendes både som et ideal for politisk utforming (Marshall & Bottomore, 1992), men også som et mål på samfunnsutvikling og borgernes opplevde status som likeverdige samfunnsmedlemmer (Bergwitz, 2001). Nettopp av den grunn mener jeg medborgerskap er et godt teoretisk rammeverk og referansepunkt for en studie av velferdspolitiske tiltak generelt, men Kvalifiseringsprogrammet spesielt. Det er med på å belyse både den objektive og formelle siden av tiltaket, men også den subjektive og uformelle siden. Denne oppgaven tar utgangspunkt i Thomas Humphrey Marshall sin teori om *sosialt medborgerskap*, og fokuserer på dimensjonene rettigheter, plikter og praksis, i tillegg til opplevd anerkjennelse og verdighet. Jeg kommer nærmere tilbake til medborgerskapsbegrepet i kapittel 4.

1.2.1 Problemstilling

Oppgavens overordnede problemstilling blir som følger:

Hvordan kan Kvalifiseringsprogrammet fungere som en mulighet for, eller en barriere mot sosialt medborgerskap?

1.3 Oppgavens gang

Opgaven består av to hoveddeler: kapittel 2 til 5 utgjør oppgavens grunnmur, mens kapittel 6 til 8 presenterer analyse, diskusjon og konklusjon.

I *kapittel 2* gir jeg et velferdspolitisk bakteppe for oppgaven og oppgavens tema. Første punkt er en overordnet redegjørelse for sosialhjelpens plass det norske velferdssystemet, ved å fremheve forskjeller mellom sosialhjelpen og det statlige trygdesystemet. Deretter kommer en kort innføring i arbeidslinja og dens virkemidler: vilkår, insentiver, kontraktualisme og paternalisme Videre en presentasjon av ulike typer arbeidsaktivering, en historisk gjennomgang av aktivering av sosialhjelpsmottakere siste 30 år, og til slutt noen ord om hvem sosialhjelpsmottakerne er som gruppe.

I *kapittel 3* presenteres Kvalifiseringsprogrammet mer inngående. Kapitlet er utformet for å understreke programmets profil, med vekt på rett (og plikt) til deltakelse, rett til kvalifiseringsstønad, og rett til individuelt tilpasset utforming.

Kapittel 4 presenterer oppgavens teoretiske rammeverk, medborgerskap. Første del er en kort innføring i ulike politiske tradisjoner for medborgerskap, så følger en introduksjon til Thomas

Humphrey Marshall og sosialt medborgerskap, med vekt på status og sosiale rettigheter. Deretter kommer jeg til medborgerskap som praksis og deltakelse, med vekt på Ruth Lister sitt begrep agency, det beslektede begrepet empowerment, og så kort om arbeidets plass i medborgerskapet. Til slutt et punkt om den subjektive siden av medborgerskap, likeverd og anerkjennelse, med blick mot tyskerne Axel Honneth og Lutz Leisering. Til slutt i dette punktet kommer jeg innom begrepene verdighet, skam og annengjøring.

I *kapittel 5* følger en inngående redegjørelse for metoden som er anvendt, herunder innhenting, utvelgelse og analyse av litteratur, samt metodiske refleksjoner omkring forskningsetikk og studiens troverdighet. Kapittelet inneholder også en skjematisk oversikt over alt datamaterialet som er brukt i neste kapittel.

Med kapitlene 2 til 5 som bakteppe, presenteres oppgavens funn i *kapittel 6*. Dette er utvalgte funn fra evaluerings- og effektstudiene, og funn fra tematisk analyse av de kvalitative forskningsartiklene. Funnene blir så innlemmet i diskusjonen i *kapittel 7*, hvor de diskuteres i lys av det teoretiske rammeverket presentert i kapittel 4.

Avslutningsvis følger konklusjon i *kapittel 8*.

2 Velferdspolitisk kontekst

2.1 Sosialhjelp – marginalitet i en generøs velferdsstat

Før vi fikk statlige trygdeordninger i Norge besto det offentliges hjelp av fattighjelp.

Fattighjelpen var lite rettighetspreget, den besto snarere av en sterk behovsprøving for å sikre at kun personer som oppfylte visse krav, og helt klart ikke kunne forsørge seg selv gjennom arbeid, fikk hjelp. Fattigdom ble ansett som et moralsk problem, et resultat av latskap og manglende vilje til å arbeide. Historien om den norske velferdsstaten er historien om hvordan stadig flere blir flyttet fra den lokale fattighjelpen og over til statlige trygdeordninger.

Trygdesystemet i Norge er basert på kategorier av persongrupper som er både sosialt og politisk anerkjent som verdig trengende, for eksempel gamle, syke eller uføre. Disse har staten forpliktet seg til å hjelpe gjennom rettighetsfesting av stønader og tjenester. Under utbyggingen av velferdsstaten var tanken at fattighjelpen, og senere sosialhjelpen skulle bli overflødig. Det ble den imidlertid aldri, og økonomisk sosialhjelp er i dag en ytelse for de gjenværende personer eller grupper som ikke klarer å forsørge seg gjennom lønnet arbeid, og samtidig faller utenfor rammen av de universelle trygdeordningene. Disse må altså fanges opp av sosialhjelpen, som av den grunn kalles velferdsstatens siste økonomiske sikkerhetsnett.

Det er flere ting som skiller sosialhjelpen og trygdene fra hverandre. Sosialhjelpen er både kommunalt organisert og finansiert, i motsetning til trygdene hvor staten har ansvar for begge deler. At sosialhjelpen er kommunalt organisert betyr at det er opp til kommunene selv å organisere tjenestene innenfor gitte retningslinjer og rammer i det nasjonale lovverket. Dette henger sammen med prinsippet om kommunalt selvstyre, et prinsipp som ble lovfestet i Norge i 1837 og som fortsatt står sterkt i Norge (Halvorsen et al., 2019, s. 97). At sosialhjelpen er kommunalt finansiert betyr at kommunen selv må dekke kostnader ut fra egen budsjetttramme. Dette er et budsjett som består av inntekt gjennom kommunale skatter, øremerkede midler og rammetilskudd fra staten. Øremerkede midler er statlige tilskudd for at kommunen skal yte spesifiserte tjenester overfor innbyggerne, mens rammetilskudd er en økonomisk kompensasjon til kommunen for å utføre statlige pålagte oppgaver, og innenfor denne rammer står kommunen fritt til å disponere midlene de får. Trenden de siste tiårene har vært en økning i overføring av rammetilskudd snarere enn øremerkede midler, noe som fører til at kommunene selv kan styre hvilke tjenester og tilbud de velger å prioritere (Halvorsen et al., 2019, s. 295-296).

2.1.1 Behovsprøvd og skjønnsbasert

Det som allikevel skiller sosialhjelpen mest fra trygdene, er at den er behovsprøvd og skjønnsbasert. Sosialhjelpen er ikke knyttet til en bestemt risikokategori på den måten trygdene er, det er i stedet behovet her og nå som er bestemmende. Dette medfører en stor grad av kontroll for å sikre stønadens subsidiære karakter, og at kun de som har et reelt behov får sosialhjelp. At det er en subsidiær vil si at alle andre muligheter for å forsørge seg selv skal være prøvd, det betyr at sosialhjelp kun skal gis til «De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter ...» (Sosialtjenesteloven, 2009, § 18). Videre skal sosialhjelpen være midlertidig, og bidra til å gjøre personene økonomisk selvstendige.

I motsetning til de fleste trygder som er standardisert, er det for sosialhjelpen kun innført veiledende satser for stønadsnivået. Dette betyr at utmåling av stønaden er basert på kommunal variasjon i stønadsnivået, i tillegg til saksbehandler sin skjønnsutøvelse i hver enkelt sak. Rettighetspreget kan dermed sies å være svakt og uforutsigbart i sosialhjelpen, i motsetning til trygdene som har en tydeligere og mer forutsigbar rettighetsforvaltning (Magnussen & Nilssen, 2015). Skjønnen er allikevel ikke grenseløst, det rammes inn av lover og regler, kommunen og Nav- kontoret sin økonomi, saksbehandlerens kompetanse og velferdsforvaltningens organisering. Skjønnen kan styres gjennom ressurser, for eksempel antall ansatte og deres kompetanse, tiltaksplasser, gjennom hvordan organisasjonen utfører oppgavene sine, for eksempel gjennom rutiner, regler og overordnede verdier, og ikke minst gjennom mål- og resultatstyring. Skjønnen skal være et middel for ressursfordeling, men samtidig et middel for å realisere politiske målsetninger (Heum, 2014, s. 85-88).

Ved å bygge på behovsprinsipp og skjønnsutøvelse kan sosialhjelpen i praksis sies å være en forlengelse av den gamle fattighjelpen, karakterisert av svake rettigheter og med en hensikt om kun å sikre et økonomisk minimum. Gubrium og Lødemel omtaler dette som en marginalitet i en generøs velferdssetting (Gubrium & Lødemel, 2014b, s. 87), og hevder at sosialhjelpsmottakeres marginaliserte status understrekes ved at velferdssystemet skiller mellom verdige og uverdige grupper, gjennom sosialhjelpens skjønsmessige karakter, og gjennom sosialhjelpsmottakernes innskrenkede sosiale rettigheter (Gubrium & Lødemel, 2014b, s. 93). Det at sosialhjelpen har et marginalisert preg i en ellers så generøs velferdsstat, i et land med lav arbeidsledighet, gjør at det i tillegg er en stønad med mye stigma og skam knyttet til seg. Dette henger også ikke minst sammen med en offentlig retorikk som gjennomgående preges av mistillit, og som gjerne omtaler sosialhjelpsmottakere som late og

uvillige til å arbeide. Eksempler på dette er følgende utspill fra arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hansen (Ap) i 2005: «Sosialklienter skal også stå opp om morran», eller hans arvtaker Robert Eriksson (FrP) sitt lignende utspill i 2014: «Skal du nyte, må du først yte» (Eriksson, 2014).

2.2 Arbeidslinja

I begynnelsen av 1990- tallet ble arbeidslinja presentert og understreket som et tverrpolitisk styringsprinsipp i norsk velferdspolitik. Dette var en del av en internasjonal trend hvor velferd ble koblet enda tettere til arbeid, og søkelyset ble satt på aktivitet fremfor passivitet, plikter fremfor rettigheter, og individets medansvar for egen velferd. Staten skulle ikke lenger bære ansvaret alene, og borgerne ble i økende grad sett på som ansvarlige og rasjonelle aktører. Bakgrunnen for arbeidslinja var bekymring for velferdsstatens økonomiske og moralske bærekraft, og ønske om en endret politikk. Målet var flere i arbeid og færre på trygd. Arbeidslinja som begrep ble lansert i Attføringsmeldinga i 1991 (St. meld. nr. 39 (1991-1992)), og begrepet og politikken ble ytterligere utdypet i Velferdsmeldinga tre år senere (St. meld. nr. 35 (1994-1995)): «Arbeidslinja betyr at virkemidler og velferdsordninger – enkeltvis eller samlet – utformes, dimensjonere og tilrettelegges slik at de nærer opp under målet om arbeid til alle» (St. meld. nr. 35 (1994-1995), s. 89). Begge stortingsmeldingene la vekt på at trygdeytelser må utformes slik at en alltid velger arbeid fremfor trygd, og virkemidlene skulle finnes i både de statlige trygdene og i den kommunale sosialhjelpen. Trygdeytelser og sosialhjelp skal sikre borgerne i situasjoner hvor de ikke kan sørge for seg selv, men de skal samtidig motivere for tilbakeføring og overgang til arbeidslivet.

Det økte fokuset på arbeidslinja førte til en kritisk gransking av arbeids- og velferdsforvaltningen i Norge. Frem til 2005 var denne delt mellom arbeidsmarkedsetaten Aetat, trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten, men flere av velferdstjenestenes brukere var i behov av bistand fra mer enn én etat samtidig, og disse endte ofte opp som «kasteballer» mellom de ulike forvaltningsorganene (St.prp.nr.46 (2004-2005), s. 34). Den tredelte administrasjonen ble vurdert å være ineffektiv, for dårlig koordinert og lite i stand til å hjelpe personer med sammensatte behov, blant annet langtidsmottakere av sosialhjelp. Den var med andre ord et lite tilfredsstillende verktøy for å realisere arbeidslinjas mål. Stortinget ba derfor i 2001 regjeringen om å utrede en samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialetaten til én etat. Nav- reformen ble vedtatt i 2005 og iverksatt i 2006 (Andreassen & Aars, 2015, s. 40-42).

Målet med Nav- reformen var tredelt: flere i arbeid og aktivitet fremfor på trygd og sosialhjelp, en effektivisering av forvaltningen og til sist slutt, tjenestene skulle bli mer tilpasset og brukerrettet (St.prp.nr.46 (2004-2005), s. 5). Brukerretting, eller individualisering, ble i reformforslaget definert som «... å la behovene til den enkelte bruker og brukergrupper i større grad styre både hvilke tjenester som skal gis, og hvordan de gis» (St.prp.nr.46 (2004-2005), s. 34). Særlig ble sosialhjelpsmottakere fremhevet i denne sammenheng, det ble understreket at denne gruppen ofte står langt fra arbeidslivet og trenger utstrakt hjelp hvis de skal komme seg i arbeid. Regjeringen mente derfor at det måtte tilrettelegges for en sammenhengende og helhetlig tiltakskjede bestående av rehabilitering, kvalifisering og arbeid, og at dette ville kreve tjenester og tilbud fra både kommunalt og statlig nivå. Med andre ord åpnet reformen opp for enklere tilgang til et bredere tiltakstilbud for sosialhjelpsmottakere, inkludert de statlige arbeidsmarkedstiltakene som tidligere var forbeholdt mottakere av statlige trygdeordninger. Disse besto av lønnstilskudd, arbeidspraksis, opplæring og bedring av arbeidsevnen. Hensikten var å øke mulighetene for å komme i arbeid gjennom kvalifisering og arbeidstrening (St.prp.nr.46 (2004-2005)).

2.3 Virkemidler i arbeidslinja

2.3.1 Vilkår, insentiv, kontraktualisme, paternalisme

Det kan skilles mellom vilkår for tildeling av en stønad, såkalte inngangsvilkår, og vilkår som stilles dem som mottar en stønad, såkalte *aktivitetsvilkår* (Molander & Terum, 2019, s. 19). Aktivitetsvilkår kom som en følge av arbeidslinja, og disse inneholdt et premiss om å ikke lenger være en passiv stønadsmottaker, men være i aktivitet for at ikke stønaden skulle reduseres eller stanses. Eksempler på vilkår er for eksempel krav om dokumentasjon på jobbsøkeaktivitet for dagpengemottakere, plikt til å være i aktivitet innen 8 uker for sykepengemottakere, plikt til å delta i arbeidsrettede tiltak for mottakere av arbeidsavklaringspenger, eller aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år.

Lødemel og Trickey (Lødemel & Trickey, 2001, s. 10-11) kaller den økte bruken av vilkår for en ny og endret kontrakt i sosialhjelpen, som de mener kan gi sosialhjelpsmottakeren enten *mer* eller *mindre*. Ved å knytte vilkår til sosialhjelpen vil rettigheten i utgangspunktet bli begrenset og redusert, altså den gir sosialhjelpsmottakeren *mindre*. Men dette trenger ikke bety at verken kvaliteten eller kvantiteten blir redusert. Hvis vilkåret gir sosialhjelpsmottakeren tilgang til nye ressurser og muligheter som forbedrer sjansene for arbeid, da vil i så fall vilkåret gi mottakeren *mer*. Hvorvidt et vilkår gir mer eller mindre til mottaker, er altså avhengig av innholdet i vilkåret.

Bruk av vilkår handler om å motivere for arbeid og demotivere for trygd. Det bygger på *insentivtenkning* og forestillingen om stønadsmottakeren som en økonomisk motivert aktør. Vilkåret får dermed til hensikt å fremme eller forhindre en bestemt handling eller atferd. Vilkårene følges av en sanksjon. Sanksjonene bærer preg av å enten ha en positiv karakter, altså at en får en form for belønning om en følger pålagt vilkår, eller en negativ karakter, at stønaden enten reduseres eller kuttes helt om vilkårene ikke følges. Sanksjonene vil med andre ord enten fungere som en gulrot eller en pisk (Lødemel, 1997).

Aktivitetsvilkårene kan ses som en sterkere kobling mellom rettigheter og plikter. For å få rett til en stønad har du en plikt du må oppfylle. Dette har vært en økende trend i europeisk sosialpolitikk siden 1990- tallet, og omtales gjerne som *kontraktualisme* (Kildal & Nilssen, 2011). Kontraktualisme finner vi også i norsk sosialpolitikk, og er tenkt som et verktøy for å oppnå arbeidslinja sitt mål om flere i arbeid og aktivitet. Kontraktualisme bygger på bruk av vilkår og går ut på at tilgang til sosiale rettigheter er betinget av at borgeren oppfyller visse plikter. I en stortingsmelding fra Stoltenberg II- regjeringen lagt frem i 2006, blir begrepet «velferdskontrakt» presentert, og defineres som et «... gjennomgående og systematisk prinsipp for å konkretisere gjensidige forventninger, krav og forpliktelser mellom forvaltning og bruker» (St. meld. nr. 9 (2006-2007), s. 16).

Velferdskontrakt er ikke et begrep som brukes aktivt lenger i Norge, men kontraktstenkningen og prinsippet om gjensidighet (resiprositet) ligger fortsatt til grunn for utformingen av sosialpolitikken. Vi finner den blant annet i bruk av aktivitetsplaner og individuell planer, hvor sosialarbeideren og klienten sammen skal formulere konkrete mål, tiltak og aktiviteter, og hvor brudd på planen kan føre til sanksjoner i form av reduksjon eller stans av stønad.

Kildal og Nilssen hevder at bruk av vilkår og kontraktualisme gjenspeiler en endring i velferdspolitikken mål (Kildal & Nilssen, 2011). Fra å tidlige skulle sikre borgere mot sosiale risiko, har velferdspolitikken i dag som mål å endre atferd. Motstandere av kontraktualisme peker på nettopp dette og det de mener er de disiplinerende og kontrollerende sidene ved kontraktualisme. Kontraktualisme anses i dette perspektivet for å være et verktøy for å endre individer fra å opptre politisk, moralsk og økonomisk uakseptabelt, og i stedet forme dem til aktive, autonome og selvhjulpne individer. Den australske professoren Anna Yeatman hevder derimot at kontraktualisme fører til en demokratisering av velferdstjenestene (Yeatman & Oowler, 2000) (Yeatman, 1998, ref. i Kildal & Nilssen, 2011). Dette mener hun skjer gjennom de individuelle forhandlingene mellom de lokale myndighetene og velferdsmottakeren, og at dette gir stønadsmottakere mulighet til å delta i utformingen av

sosialpolitikk på lokalt nivå. Hun mener det underliggende premisset er at politikken må tilpasses individuelle behov, og ikke omvendt.

Vilkårssetting og kontraktstenkningen rettferdiggjøres gjerne ved hjelp av *paternalisme*. Paternalisme betyr å få en person til å gjøre noe som er til personens eget beste. I aktiveringspolitikken dreier dette seg om å få stønadsmottakeren til å foreta valg eller utføre handlinger som kan øke sjansene for å komme ut i arbeid, for eksempel deltakelse i kvalifiserende tiltak. Plikten til å delta fremheves av sanksjoner om vilkåret om deltakelse ikke oppfylles. Dette kan kalles en «throffer» (Goodin, 1998, s. 180) (Goodin, 1998, ref. i Molander & Torsvik, 2021), en kombinasjon av en «threat» (trussel) og en «offer» (tilbud). Trusselen har som intensjon å gjøre noe verre, mens tilbudet tilbyr en mulighet. Obligatoriske aktiveringstiltak kan forstås som en «throffer» fordi de kombinerer tilbudet om å delta i et tiltak med trusselen om å sanksjonere de som nekter. En «throffer» beskrives videre å være en form for juridisk paternalisme, det vil si en tvungen intervensjon som er lovfestet, gjennomført av offentlige institusjoner, i dette tilfellet Nav og deres ansatte (Molander & Torsvik, 2021, s. 3).

2.4 Arbeidsaktivering

Det har i Norge vært tradisjon for en differensiering av tiltak for arbeidsløse på «innsiden», altså personer innenfor eller med nær tilknytning til arbeidsmarkedet, og arbeidsløse på «utsiden», personer som står langt fra arbeidsmarkedet og med nedsatt arbeidsevne.

Førstnevnte gruppe har i flere tiår høstet fruktene av landets aktive arbeidsmarkedspolitik og de statlige tiltakene, mens sistnevnte gruppe har kun fått benytte kommunale tiltak og tjenester. Med andre ord har det eksistert et delt aktiveringssystem, med ulike strategier og ulike tilbud til ulike grupper (Gubrium et al., 2014).

De statlige aktiveringstiltakene i Norge er en del av landets aktive arbeidsmarkedspolitik. Målet med denne politikken har vært å stimulere både tilbudssiden – stimulere enkeltindivid til arbeid gjennom for eksempel kvalifiserende og kompetansehevende tiltak, og etterspørselssiden av arbeidsmarkedet – stimulere markedet gjennom å skape arbeidsplasser, blant annet gjennom økt utbygging av offentlig sektor. Arbeidsmarkedspolitikken har også grener inn i andre deler av politikken, for eksempel familiepolitikk og likestillingspolitikk. De statlige arbeidsmarkedstiltakene var på 1990- tallet og frem til midten av 2000- tallet forbeholdt de som var «innenfor» arbeidslivet, altså de som hadde opptjent rett til inntektssikring hos trygdekontoret og arbeidskontoret. Det er først gjennom Nav- reformen fra

2006 og Kvalifiseringsprogrammet fra 2007 at disse tiltakene også er blitt tilgjengelig for sosialhjelpsmottakere (Van der Wel et al., 2019).

Når det gjelder aktiveringstiltak for de på «utsiden» av arbeidslivet, har dette stort sett dreid seg om virkemidler rettet mot tilbudssiden av arbeidsmarkedet, altså mot enkeltindividet og den arbeidsløse. Også her finnes det differensiering av tiltak, en kan blant annet skille mellom det som kalles «work first- tilnærmingen» eller LMA- tiltak (Labour Market Attachment) og «human capital- tilnærmingen» eller HRD- tiltak (Human Resource Development) (Lødemel, 2001a) (Molander & Terum, 2019). LMA- tiltak handler primært om å få folk raskt ut i arbeid, gjerne ved bruk av insentiver, vilkår og sanksjoner. Tanken er at enhver jobb er bedre enn ingen jobb. Argumentet for disse tiltakene er at de ansvarliggjør stønadsmottakeren og motvirker velferdsavhengighet. HRD- tiltak derimot prioriterer utvikling og styrking av den enkeltes ressurser - humankapitalen, eksempelvis gjennom utdanning, kvalifisering, kompetanseheving, og dette får fortrinn før en rask overgang til arbeid. Tanken er at dette vil øke sysselsettingspotensialet og gi mulighet for bedre jobbmatch. Argumentet for disse tiltakene er at de forhindrer sosial ekskludering gjennom tilbakeføring til arbeidslivet (Gubrium & Lødemel, 2014a).

Et tvillingbegrep til LMA og work first er begrepet «workfare» fra USA. Workfare, eller «work-for-you-welfare», kobler plikten tett sammen med rettigheten. Grunnprinsippet er at får du en stønad, så følger det med et vilkår om arbeid. Eller sagt omvendt: du må jobbe for stønaden. Hvis du ikke oppfyller vilkåret, blir du sanksjonert med trekk i, eller stans av stønaden. Lødemel og Trickey beskriver tre kjennetegn ved workfare som idealtipe: det er obligatorisk, det handler primært om arbeid og det er en del av sosialhjelpen (Lødemel & Trickey, 2001). De definerer workfare som «Programmes or schemes that require people to work in return for social assistance benefits» (Lødemel & Trickey, 2001, s. 6).

2.4.1 Aktivering av sosialhjelpsmottakere

Arbeidslinjas tettere kobling mellom velferd og arbeid fikk også implikasjoner for sosialhjelpsmottakerne. Økningen av sosialhjelpsmottakere gjennom 1980- tallet førte til et uttalt politisk ønske om ansvarliggjøring av, og mer krav til stønadsmottakerne. Første tegn kom i 1989, hvor et utvalg i Oslo kommune la frem forslag om et strengere regime for sosialhjelpsmottakere, blant annet gjennom å kreve arbeid for sosialhjelp (Lødemel, 1997). Begrunnelsen for forslaget var økonomisk, en så muligheten til innsparing dels gjennom at arbeidskraften til klientene ville ha større verdi enn kostnadene til tiltakene, og dels at det ville heve terskelen for sosialhjelpen. Arbeiderpartipolitikerene Rune Gerhardsen løftet

problemstillingen videre opp på et nasjonalt nivå, da han i 1991 ga ut boken «Snillisme på norsk». Her tok han et oppgjør med deler av den norske velferdspolitikken, som han mente bar for lite preg av personlig ansvar. Han tok han til orde for strengere krav til stønadsmottakere, og satte spørsmålsteget ved hvor grensen mellom ansvaret til staten og ansvaret til den enkelte skulle gå (Lødemel, 1997).

Avgjørende var allikevel lovforslaget fremmet av Høyre- politikerne John G. Bernander og Thea Knutzen våren 1991. De foreslo en endring av den daværende sosialomsorgsloven i form av et tillegg til lovens vilkårsparagraf. Det foreslåtte tillegget besto i at kommunene skulle kunne kreve at sosialhjelpsmottakere måtte utføre arbeid for kommunen som gjenytelse for tildelt sosialhjelp. Deres begrunnelse var tredelt: det skulle virke kvalifiserende for sosialhjelpsmottakeren, som også med dette skulle unngå passivitet og sosial eksklusjon, kommunen skulle få utført nyttige funksjoner, og til slutt ville det bidra til å luke ut mottakere som ikke hadde krav på stønaden, for eksempel søkere som arbeidet svart. Forslaget til Bernander og Knutzen ble i første omgang ikke stemt frem, men høsten samme år fremmet Bernander igjen forslaget i Sosialkomiteen i forbindelse med gjennomgang av et forslag om å bytte ut sosialomsorgsloven med en ny sosiallov. Den nye loven ble vedtatt i Stortinget høsten 1991, med det foreslåtte tilleggsvilkåret fra Bernander (Stjernø, 2020) (Lødemel, 1997).

Den nye lov om sosiale tjenester trådte i kraft 1. januar 1993. Sosialomsorgsloven fra 1964 stilte allerede vilkår om å være aktivt arbeidssøkende og å ta imot tilbud om egnet arbeid, men tillegget i den nye sosialtjenesteloven ble en ytterligere innskjerping av dette vilkåret. Den nye sosialloven inneholdt fra og med 1993 følgende tillegg: «Det kan stilles vilkår om at mottakeren skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunene så lenge stønaden oppbevares» (Lødemel, 1997, s. 9). Ivar Lødemel kaller denne innskjerpingen «... det klaraste dømet på arbeidslina i sosialomsorga» (Lødemel, 1997, s. 9), han mener videre den er et eksempel på workfare (Lødemel, 2001b) ved å vise til at lovverket med dette grepet gikk fra å stille krav om å jobbsøking, til å kreve at en faktisk utfører tildelt arbeid som motytelse for sosialhjelpen. Hva slags arbeid som kunne kreves var opp til hver enkelt kommune å bestemme, men det kunne for eksempel bestå av forefallende arbeidsoppgaver og vedlikeholdsarbeid i kommunen (Stjernø, 2020) (Lødemel, 1997). Vilåret i sosialtjenesteloven ble ytterligere skjerpet i 2017, hvor pålegget gikk fra at kommunen *kan* stille vilkår, til at *den* skal stille vilkår om aktivitet for sosialhjelpsmottakere (Sosialtjenesteloven, 2009, § 20a). Vilåret gjelder for mottakere under 30 år, men politiske krefter ønsker å utvide vilåret til også å gjelde mottakere over 30 år (Piene, 2020).

Innskjerpingen i den nye sosialtjenesteloven fra 1993 var delvis et resultat av økning av antall sosialhjelpsmottakere gjennom 1980- og 1990- tallet. Samtidig med økningen i sosialhjelpen, ble også de sosiale forskjellene i Norge større, og andelen fattige doblet seg (Stjernø, 2020). Et gryende engasjement gjennom sosiale bevegelser, som etableringen av Fattighuset i Oslo og Aksjonen mot sosial nød i Bergen, vekket sakte men sikkert politikerne sin oppmerksomhet, og det første tiåret i det nye århundret refereres til som «fattigdomstiåret» (Hagen & Lødemel, 2010, s. 284). Fattigdom ble først satt på den politiske dagsorden under stortingsvalget i 2001, og året etter presenterte Bondevik II- regjeringen sin Tiltaksplan mot fattigdom (St.meld.nr.6 (2002-2003)) (Hagen & Lødemel, 2010). Planen var opptatt av aktivitet, samfunnsdeltakelse og forebygging av sosial utstøting, og den tok til orde for satsing på kvalifiserende og kompetansehevende tiltak for å styrke sosialhjelpsmottakeres posisjon i arbeidslivet. De fleste som levde i fattigdom var personer uten arbeid eller med svak tilknytning til arbeidslivet, og regjeringen mente at tiltak rettet mot denne gruppen ville være effektive for å bekjempe fattigdom og ekskludering. Tiltakene inneholdt i hovedsak tre strategier: arbeid, målretting og sosial inkludering, og det ble forslått å øremerke plasser i arbeidsmarkedstiltak for sosialhjelpsmottakere, unge under 25 år og enslige forsørgere. Målet var å unngå at de to sistnevnte gruppene skulle ende opp på sosialhjelp (St.meld.nr.6 (2002-2003)). Regjeringen ønsket i tillegg å videreføre et allerede eksisterende tiltaksforsøk for sosialhjelpsmottakere hvor den kommunale sosialtjenesten i samarbeid med den statlige Aetat, ga tilgang til et større spekter av arbeidsrettede tiltak. Disse var i større grad kvalifiserende, og hadde en mer helhetlig oppfølging av deltakerne (Gubrium et al., 2014).

Bondevik II- regjeringen tapte stortingsvalget i 2005, og den nye Stoltenberg II- regjeringen presenterte i 2006 sin egen handlingsplan mot fattigdom (St.prp. nr. 1 (2006-2007)). Denne inneholdt imidlertid lite nytt, men videreførte i stor grad forslag og tiltak fremmet av Bondevik II- regjeringen. Blant annet inneholdt handlingsplanen forslag om et nytt arbeidsrettet tiltak, og en ny stønad til sosialhjelpsmottakere (St.prp. nr. 1 (2006-2007)). Kvalifiseringsprogrammet ble lansert året etter, i 2007.

2.4.2 Hvem er sosialhjelpsmottakerne?

Både Bondevik II- og Stoltenberg II- regjeringen var enige i at arbeid var det beste bøtemiddelet for fattigdom og utenforskap, også for langtidsmottakere av sosialhjelp. Alle andre var ikke like udelt positive til denne forsterkingen av arbeidslinja, blant annet en gruppe forskere ved Høgskolen i Oslo som i 2005 gjennomførte en funksjonsevnestudie blant langtidsmottakere av sosialhjelp (Van der Wel et al., 2006). Undersøkelsen var basert på

offentlige registre og en spørreundersøkelse blant 554 sosialhjelpsmottakere, og formålet var å undersøke psykisk og fysisk helse, sosiale nettverk, psykologiske ressurser og menneskelige og sosioøkonomiske ressurser. Bakgrunnen for undersøkelsen var tidligere studier som viste tegn til at sosialhjelpsmottakere var en sammensatt gruppe, og at detaljert kunnskap derfor ville være avgjørende for treffsikre tiltak. Blant annet viser Funksjonsevnestudien til Tiltaksforsøket, et fireårig nasjonalt forsøk med 14 kommuner hvor hovedmålet var å avklare om bedre utnyttelse av tjenester fra arbeidsmarkedsetaten, samarbeid med lokalt næringsliv og kommunen kunne få flere langtidsmottakere av sosialhjelp ut i arbeid. Evalueringen viste at mangel på arbeid var et symptom snarere enn en årsak til at de var sosialhjelpsmottakere, og at det var andre bakenforliggende årsaker som var viktige, blant annet fysiske eller psykiske helseproblemer, atferdsproblemer og lese - og skrivevansker (Van der Wel et al., 2006, s. 2).

Resultatene fra Funksjonsevnestudien viste at sosialhjelpsmottakere var en gruppe med svært sammensatte behov. Studien fant en overrepresentasjon av yngre mennesker, personer under 25 år. Det ble beskrevet lavere mestringsfølelse og egenverd sammenlignet med normalbefolkningen, og en tredjedel svarte at de var misfornøyde med tilværelsen. Studien sammenfatter resultatene med at tre fjerdedeler av respondentene har store eller vesentlige hindringer mot å komme i arbeid og vil trenge langsiktig oppfølging, mens siste fjerdedel har få eller moderate problemer og kan være en målgruppe for arbeidsrettede tiltak (Van der Wel et al., 2006, s. 96-100). Studien kommenterer videre arbeidslinja sin forskjellsbehandling av personer nært arbeidsmarkedet, og personer langt fra arbeidslivet – langtidsmottakere av sosialhjelp - hvor det har vært en tendens til å fokusere på å stimulere individuelle ressurser, og spesielt arbeidsviljen hos mottakerne. Konklusjonen i studien peker på at signalene fra statsråd Bjarne Håkon Hansen om at sosialhjelpsmottakerne må «... stå opp om morran» fortsetter den tidligere politiske linjen, og at denne har begrenset verdi (Van der Wel et al., 2006, s. 108).

3 Presentasjon av Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet ble lansert som en del av regjeringens forsterkede innsats for å fremme hjelp til selvhjelp, sosial trygghet og inkludering av personer utenfor arbeidsmarkedet (St. meld. nr. 9 (2006-2007)). Formålet var å få flere i målgruppen ut i arbeid, men samtidig fremme bedre funksjonsevne og livskvalitet for de som ikke lykkes i å nå dette målet.

Dette kapittelet gir en nærmere innføring i Kvalifiseringsprogrammet, og gjennomgangen er tenkt å synliggjøre programmets profil og intensjon; nye rettigheter i form av rett til deltakelse, rett til kvalifiseringsstønad og rett til skreddersydde tiltak. Jeg benytter meg i all hovedsak av relevante politiske dokumenter; Stortingsmelding nr.9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering, samt lovforslaget i Ot.prp. nr.70 (2006-2007).

3.1 Rett til deltakelse - men ikke plikt?

Ansvaret for Kvalifiseringsprogrammet ble lagt til kommunen og det lokale Nav- kontoret. Dette ble blant annet begrunnet med at mange i målgruppen ville være i behov av annen type kommunal oppfølging i tillegg, og at det derfor ville være mest hensiktsmessig å legge også dette programmet til kommunen for å styrke det helhetlige perspektivet.

Med ansvarsforholdet plassert hos kommunen, ble programmet rettslig forankret i sosialtjenestelovens kapittel 4 Individuelle tjenester, i likhet med sosialhjelpen (Sosialtjenesteloven, 2009). At deltakelse i programmet ble etablert som en rettighet ble sagt å skulle «... styrke den enkeltes rettssikkerhet, bidra til likebehandling og gi større forutberegnelighet for den enkelte ...» (Ot.prp.nr.70 (2006-2007), s. 25). Rettighetsfesting av programmet medførte en plikt for kommunen å tilby programmet, dette ble sagt å skulle sikre tilgjengeligheten til ordningen. Retten til deltakelse forutsatte allikevel at Nav- kontoret og kommunen hadde virkemidler tilgjengelig til å kunne dekke søkers behov, samt tilby et individuelt tilpasset program (Ot.prp.nr.70 (2006-2007), s. 26). Lovhjemmelen presiserer at «Kommunen er ikke forpliktet til å innvilge program dersom det på grunn av søkeren vil være uforholdsmessig byrdefullt å tilby et program» (Sosialtjenesteloven, 2009, § 29, 3. ledd).

Det var i tillegg visse vilkår for deltakelse som måtte oppfylles, disse var blant annet basert på de skjønnsbaserte inngangskriteriene «vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne» og det at «... tett og koordinert bistand gjennom programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig» (Sosialtjenesteloven, 2009, § 29, 1. og 2. ledd) (Ot.prp.nr.70 (2006-2007), s. 33) (St. meld. nr. 9 (2006-2007), s. 224). Med disse skjønnsbaserte kriteriene var det med andre

ord å være opp til det lokale kontoret å avgjøre om det ville være «hensiktsmessig og nødvendig» for søkere å delta.

Deltakelse i programmet var altså en rettighet etter sosialtjenesteloven, men det ble ikke etablert en lovfestet plikt til deltakelse. Økonomisk sosialhjelp er en subsidiær ytelse og det var sosialhjelpens subsidiære karakter som kunne styre deltakerne inn i programmet. Dette bygger på prinsippet om at den enkelte først skal utnytte alle muligheter for å forsørge seg selv. Deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet vurderes å være en slik inntektsmulighet, så det å nekte søknad til, eller deltakelse i programmet vil sann sette kunne føre til sanksjoner i form av reduksjon i, eller stans av den økonomiske sosialhjelpen. Dermed kan en påstå at deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet allikevel blir en plikt, om enn en tilslørt plikt.

3.2 Kvalifiseringsstønad

Deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet ga deltakerne rett til en egen stønad, en kvalifiseringsstønad. Denne skilte seg fra sosialhjelpen ved at den var standardisert og ikke behovsprøvd, den var i tillegg på et høyere nivå – to ganger grunnbeløpet i folketrygden, men med 2/3 av 2G til deltakere under 25 år. Stønaden ble også regnet som en skattepliktig inntekt, og ble utbetalt fra kommunens eget lønningskontor. Stønaden ga rett til sykepenger, feriepenger og pensjonspoeng. Fravær som ikke skyldtes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke var gitt tillatelse til, kunne føre til sanksjoner i form av reduksjon i, eller stans av stønaden. I tillegg til kvalifiseringsstønaden fikk deltakere med forsørgeransvar barnetillegg, samt velferdspermisjon med stønad i inntil 10 virkedager pr. kalenderår (Ot.prp.nr.70 (2006-2007)) (St. meld. nr. 9 (2006-2007)).

Hensikten med en egen stønad var å gjøre det attraktivt å delta i programmet, ved at deltakerne fikk en fast og forutsigbar ytelse, og større økonomisk sikkerhet sammenlignet med sosialhjelpen med sin subsidiære og skjønnsbaserte karakter. Samtidig var det et poeng at stønaden ikke var for høy, da målet med programmet var inntektsgivende arbeid, og at det var en bekymring for at deltakerne ved for høy kvalifiseringsstønad ikke ville være økonomisk motivert til å gå ut i arbeidslivet. Kvalifiseringsstønaden er med andre ord i tråd med arbeidslinjas insentivtenkning.

3.3 Skreddersydde tiltak

Tidligere kunnskap om målgruppen hadde vist behov for en bred og helhetlig tilnærming (Van der Wel et al., 2006), det ble derfor viktig at det var sosialhjelpsmottakerens behov, muligheter og begrensninger som skulle være førende for deltakelse og innhold i programmet.

Avklaring av deltakelse og utformingen av program skulle foregå i tett samarbeid mellom Nav- kontoret og den enkelte deltaker. Dette besto av ulike områder, blant annet en kartlegging, og en arbeids- og funksjonsevnevurdering. Kartleggingen skal synliggjøre viktige og relevante faktorer som påvirker den enkelte bruker sin evne til arbeid, for eksempel helseproblemer, sosiale forhold, interesser og kompetanse. Kartleggingen ble fremhevet som viktig fordi bidro til å identifisere den enkeltes barrierer mot arbeid, og dermed ble utgangspunktet for å finne riktig tiltak. Hvis relevante faktorer ble synlige først etter oppstart av Kvalifiseringsprogrammet, skulle det være mulig å justere tiltakene underveis i programmet. Arbeids- og funksjonsevnevurderingen er en skjønnsvurdering av brukerens reelle muligheter til å skaffe seg arbeid basert på kartleggingen i forkant, og danner grunnlaget for vurderingen av vilkåret om «vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne». Til slutt skulle Nav- kontoret utarbeide en plan i samarbeid med brukeren., denne ville være viktig ved utarbeidelsen av tiltak i Kvalifiseringsprogrammet (St. meld. nr. 9 (2006-2007), s. 225-226). Individuell tilpasning var et grunnleggende prinsipp, programmet skulle med andre ord ikke gis et standardisert innhold (Ot.prp.nr.70 (2006-2007)).

Kvalifiseringsprogrammet skulle være arbeidsrettet, og formålet var at flere i målgruppen skulle komme ut i arbeid. Dette ble understreket ved at programmet *skulle* inneholde arbeidsrettede tiltak, men *kunne* inneholde andre tiltak (Ot.prp.nr.70 (2006-2007), s. 36)). De arbeidsrettede tiltakene kunne bestå av arbeidsmarkedstiltak, opplæring, kvalifiserende tiltak, arbeidstrening, motivasjons- og mestringstrening m.m. Tiltakene ville kunne inkludere eksisterende tiltak i Arbeids- og velferdsetaten, samt arbeidsrettede tiltak i kommunene. De kommunale sysselsettingstiltakene bar preg av å være skreddersydde arbeidsforberedende tiltak, med fokus på egen mestring og ikke arbeidsmarkedets krav. Disse skulle virke som et springbrett til de statlige aktiveringstiltakene. Kvalifiserende tiltak innebar for det meste av arbeidsmarkedsoplæring med tilbud om nødvendig basiskompetanse, lærlingplass eller arbeidstrening (St. meld. nr. 9 (2006-2007), s. 226-228). Disse arbeidsrettede tiltakene kunne eventuelt kombineres med avsatt tid til medisinsk behandling, opptrening eller lignende. Arbeidssøking ble definert som en obligatorisk aktivitet, og lagt til slutten av programforløpet (Ot.prp.nr.70 (2006-2007), s. 35-36).

Målgruppen sammensatte utfordringer ble sagt å være den største barrieren mot arbeid, så tiltakene i programmet måtte bidra til å styrke hver enkeltes sosiale inkludering, med endelig mål om arbeid. Høringsinstansene kommenterte blant annet målgruppens behov for bruk av flere virkemidler samtidig, for eksempel bistand til helsehjelp, bolig, rusbehandling,

økonomisk rådgivning m.m. Programforløpene måtte av den grunn være helhetlige og tilrettelagte, også med tiltak som ikke var direkte arbeidsrettede, men som kunne bidra til, eller støtte opp under overgangen til arbeid. Tilretteleggingen av programforløpet krevde dermed et tett samarbeid mellom ulike instanser. Personer med behov for helhetlig og samordnede tjenester fra ulike deler av forvaltningen har rett til individuelle plan (IP). I lovforslaget til Kvalifiseringsprogrammet ble det foreslått å gjøre IP obligatorisk for deltakerne. Flere av høringsinstansene var imidlertid imot dette, de mente IP burde være frivillig for å virke etter intensjonene, en måtte i tillegg ta hensyn til de som eventuelt ikke ønsket IP. Det endelige forslaget endte dermed med at IP ikke skulle være obligatorisk, men frivillig (Ot.prp.nr.70 (2006-2007), s. 35), og retten til IP for deltakeren i Kvalifiseringsprogrammet er lovfestet i sosialtjenesteloven §33 (Sosialtjenesteloven, 2009). Denne fremhever at planen skal utformes i samarbeid med deltakeren, og viser til sosialtjenestens generelle plikt til å, så langt som mulig utforme tjenestetilbudet i samarbeid med tjenestemottaker, og legge stor vekt på hva vedkommende mener (Sosialtjenesteloven, 2009, § 42).

4 Medborgerskap

Medborgerskapsbegrepet er relatert til ordene «citizen» og «citizenship», det å være en borger i for eksempel en by, med en gitt status. Forestillingen om hva en citizen eller en borger er og bør være, har endret seg gjennom tiden. I den greske antikken var en borger en mann, jordeier og kriger. I vår tid assosieres begrepet borger med nasjonalstaten, og en rettslig status som definerer gjensidige rettigheter og plikter mellom borger og stat. En norsk statsborger er en person som oppfyller kravene om medlemskap i den norske stat, slik de står i statsborgerloven, uavhengig av kjønn, alder og sosial klasse. Typiske statsborgerrettigheter er stemmerett, å kunne stille til valg og rett til å ha pass. Verneplikt er et eksempel på en statsborgerplikt.

Citizenship kan på norsk sies å ha to betydninger: statsborgerskap og medborgerskap. Statsborgerskap gjenspeiler først og fremst formelle og juridiske rettigheter, men ikke øvrige forhold som er nødvendige for å fungere som et fullverdig og likeverdig medlem av samfunnsliv, arbeidsliv og hverdagsliv. Dette kan for eksempel dreie seg om økonomisk og sosial trygghet, inkludering, anerkjennelse og medbestemmelse. I denne sammenheng er medborgerskap et mer treffende begrep, da medborgerskap handler om hvordan en kan omsette sine formelle rettigheter i reelle deltakelsesmuligheter (Andersen, 2004).

Medborgerskap er et sosiologisk nøkkelbegrep i samfunnsfag og sosialfag, en kan finne referanser i faglitteratur, forskning og i politiske dokumenter. Det er et begrep som kan forstås og tolkes på ulikt, av ulike personer, men en felles referanse er likevel relasjonen mellom individet og samfunn, mer spesifikt mellom den individuelle borger og stat, samt borgerne imellom. Medborgerskap er med andre ord multidimensjonalt, og «med»- aspektet sikter til fellesskap, deltakelse, sosial inkludering, identitet og medvirkning, i tillegg til borgerens juridiske rettigheter. En kan si at medborgerskap har en formell rettighetsdimensjon, men også en mer uformell sosial dimensjon (Andersen, 2004).

4.1 Ulike politiske tradisjoner

En kan grovt skissere opp to politiske tradisjoner som gir bakgrunn for ulike forståelser av medborgerskapsbegrepet; kommunitarisme og liberalisme.

Kommunitarismen anser fellesskapet som den grunnleggende enhet i samfunnet. Den vektlegger borgerens lojalitet og forpliktelser til samfunnet, i tillegg samfunnets felles regler og verdier. Det sentrale målet er deltakelse og sosiale forpliktelser, og medborgerskap forstås i denne tradisjonen som en praksis og kjerne i livet, med vekt på borgerens plikter mot og

solidaritet med fellesskapet. Det er gjennom deltakelse og utføring av våre forpliktelser vi oppnår vårt medborgerskap. Dette er den eldste og tidligste forestillingen om medborgerskap, som kan spores tilbake til de greske bystatene Athen og Sparta (Dwyer, 2010).

I liberalismen derimot, står borgeren i sentrum. Borgeren er først og fremst bærer av rettigheter, og det er statens oppgave å beskytte disse rettighetene. Borgeren ses på som en selvstendig og rasjonell aktør, som selv er best egnet til å vurdere sine interesser og behov. Medborgerskap forstås i liberalismen som en status og en ytre ramme, og målet er autonomi og individets frihet fra statens inngripen. Denne forestillingen om medborgerskap knyttes til fremveksten av kapitalismen på 1800- tallet (Dwyer, 2010).

4.2 Sosialt medborgerskap - status og rettigheter

Det viktigste teoretiske bidraget til medborgerskapstenkning kommer fra den britiske sosiologen Thomas Humphrey Marshall. Han ga i 1950 ut et essay med tittelen “Citizenship and social class” (Marshall & Bottomore, 1992), et essay som står igjen for ettertiden som et klassisk verk og et ofte anvendt rammeverk i sosiale studier. I sitt essay redegjør Marshall for fremveksten av det moderne samfunn gjennom utviklingen av det han påstår å være medborgerskapets tre ulike deler, sivilt, politisk og sosiale medborgerskap. Hver av disse delene utgjør en katalog av individuelle rettigheter en får tildelt i kraft av sin status som borger, og disse danner til sammen grunnlaget for borgernes fulle medlemskap i samfunnet. Samtidig med de ulike rettighetene, vokste det også frem korresponderende institusjoner. Med de sivile rettighetene kom rettstaten, med de politiske rettighetene kom demokratiet, og med de sosiale rettighetene kom velferdsstaten.

Marshall var opptatt av de sosiale ulikhetene om det kapitalistiske systemet førte med seg. Han så hvordan klassetilhørighet historisk hadde vært avgjørende for hvilke rettigheter og reelle muligheter en borger hadde. Han mente at medborgerskapet ville virke som en motvekt til disse klasseulikhetene, da medborgerskapets underliggende premiss var likhet i status. Marshall definerte medborgerskap som «... a status bestowed on those who are full members of a community. All who possessed the status are equal with respect to the rights and duties with which the status is endowed” (Marshall & Bottomore, 1992, s. 18).

Rettigheter skulle med andre ord tildeles ut fra status, ikke klasse og kapital som var tilfelle tidligere, og statusen, rettigheter og plikter skulle være like for alle medlemmene i et gitt samfunn eller fellesskap. For Marshall var det ikke et mål at medborgerskapet skulle fjerne de sosiale ulikhetene helt, men det skulle bidra til å utjevne dem. Han kunne godta ulikheten som

de sosiale klassene førte med seg, så lenge likheten i status og rettighet ble anerkjent (Dwyer, 2010, s. 39-43).

4.2.1 Sosiale rettigheter

Ifølge Marshall består altså medborgerskapet av tre deler med tre tilhørende rettighetstyper, som hevder han kan spores til tre ulike historiske perioder. Det sivile medborgerskapet stammer fra 1700- tallet, og består av rettigheter først og fremst knyttet til individets personlige frihet, som ytringsfrihet, trosfrihet og kontraktsfrihet. Det politiske medborgerskap spores til 1800- tallet og består av politiske rettigheter som skulle gi mulighet for deltakelse i politiske prosesser, for eksempel retten til å stemme og retten til å stille til valg. Den siste og avgjørende delen av medborgerskapet var allikevel det sosiale medborgerskapet, og de sosiale rettighetene som for alvor kom utover 1900- tallet. Marshall mente at de sosiale rettighetene ville virke som en motvekt til de klasseforskjellene som preget samfunnet, de skulle bidra til å redusere gapet mellom kapitalistene og arbeiderklassen. De sosiale ulikhetene var med andre ord ikke et resultat av manglende sivile og politiske rettigheter, men av manglende muligheter for enkelte grupper å ta disse i bruk. Formålet med de sosiale rettighetene var derfor ikke bare å sørge for en minsteinntekt til borgerne, men også å sette de i stand til å ta i bruk alle sine rettigheter og dermed fremme muligheten til deltakelse i samfunnet og med det et fullverdig medborgerskap. Marshall definerte sosialt medborgerskap som

«...the whole range from the right to a modicum welfare and security to the right to share to the full in the social heritage and to live the life of a civilized being according to the standards prevailing in the society” (Marshall & Bottomore, 1992, s. 8).

Det sosiale medborgerskap kan altså forstås som et kontinuum fra et minimum av økonomisk og sosial sikkerhet og trygghet, til en fullverdig og likeverdig inkludering og deltakelse i samfunnet i tråd med rådende standarder. For Marshall var medborgerskapet et ideal og både en målestokk og rettesnor for samfunnsutvikling (Marshall & Bottomore, 1992, s. 18). Det som var avgjørende for Marshall var at borgerne skulle oppleve en generell berikelse og forbedring i livet, en reduksjon av risiko og utrygghet og en utjevning av individene i samfunnet (Marshall & Bottomore, 1992, s. 33).

4.3 Praksis og deltakelse

Medborgerskap som praksis og deltakelse kan sies å bygge på kommunitære preferanser for fellesskapet, sammenlignet med liberalismen og Marshall som setter individet i sentrum. Idealet er en aktiv borger som er lojal mot samfunnets verdier, og et aktivt heller enn et

passivt medborgerskap. Aktivt medborgerskap er opptatt av ulike former for samfunnsdeltakelse, også for marginaliserte eller ekskluderte grupper. Deltakelsen fremstilles ikke primært som en plikt, men som et middel eller verktøy for selvrealisering. Det fremhever samtidig de reelle sidene ved medborgerskap, som muligheter og begrensninger, inklusjon og eksklusjon.. Aktivt medborgerskap søker å bryte med forestillingen om medborgere som passive rettighetsbærere, og vektlegger i stedet praksis og aktive prosesser som deltakelse og medvirkning. Deltakelse i demokratiet og arbeidsliv er eksempler på svært viktige verdier.

4.3.1 Agency

En kan umiddelbart tenke at medborgerskap som en passiv status og medborgerskap som en aktiv deltakelse er to uforenelige motsetninger. Britiske Ruth Lister tenker snarere at disse kan kombineres og sammen virke som en arena for sosial inkludering av marginaliserte personer. Hun peker på at medborgerskapsrettighetene må utvides til også å inkludere rettigheter til deltakelse i beslutninger som omhandler det sosiale, økonomiske, kulturelle og politiske liv. For Lister blir dette dermed en bro mellom de to tradisjonene, og noe hun omtaler som en syntese som kan være fruktbar også i utøvelse av sosialt arbeid (Lister, 1998). Lister snakker om å *være* en medborger, altså inneha rettighetene som knyttet til statusen som borger, men også å *handle* som en medborger, å realisere hele potensialet knyttet til statusen som medborger (Lister, 1998, s. 7). Det sentrale er at rettighetene muliggjør «agency» (handlingskapasitet) hos borgeren og et fullverdig medborgerskap, også for grupper som kan anses som utsatt for diskriminering og undertrykking. Medborgerskapsrettighetene skal med andre ord sette borgeren i stand til å handle som en aktør.

4.3.2 Empowerment

Et begrep som er nært knyttet til både aktivt medborgerskap og agency er empowerment. Tor Slettebø beskriver empowerment som en tilnærming i sosialt arbeid, som kan virke både som mål, metode og prosess (Slettebø, 2000). Empowerment som mål forsøker å øke et individs eller en gruppes makt slik at individet, gruppen eller lokalsamfunnet kan handle mot å forbedre situasjonen sin, samt øke velferd i form av levekår og livskvalitet. Målet er å øke den faktiske makten til hvert enkelt individ, gruppe eller lokalsamfunn, slik at de kan forebygge eller endre problemene de har. Som metode skal empowerment være en ressursorientert tilnærming, med fokus på likeverd, partnerskap, samarbeid og brukermedvirkning. En empowerment-tilnærming krever en bevisst balansering av klientens ressurser og klientens ytre vanskeligheter. Sosialarbeideren må søke å mobilisere de ressursene klienten har, og i tillegg tenke at klienten selv vet best hva den trenger, og hva som vil være viktig hjelp.

Samtidig må ikke et ressursfokus overskygge ytre barrierer og tilsløre eventuelle behov for hjelp. Sosialarbeideren må tilrettelegge for at klienten får tilgang til nødvendige ressurser og hjelp fra ulike instanser som gir dem både mulighet og makt til å skape seg et godt liv (Slettebø, 2000, s. 76-77). Empowerment som mål og metode kan sammenlignes med det som Ole Petter Askheim kaller en individorientert tilnærming til empowerment (Askheim, 2019, s. 279). Dette handler om hvordan for eksempel sosialarbeideren kan være med på å utløse ressurser og styrker hos personer i en avmaktssituasjon, slik at de kan få mer kontroll og styring i sin egen livssituasjon. I en aktiveringskontekst vil denne tilnærmingens mål være å individualisere aktiveringstiltakene, for eksempel legge til rette for å få frem den enkeltes ressurser gjennom kvalifisering.

Den individorienterte tilnærmingen kan skilles fra det Askheim kaller motmaktstilnærmingen til empowerment (Askheim, 2019, s. 279), hvor det er sammenhengen mellom individers og gruppers livssituasjon og de strukturelle forholdene som får oppmerksomhet. Poenger her er å skape en bevissthet om egen situasjon og samfunnsforhold rundt, og hjelpe klienten til å få en forståelse av hvordan ytre samfunnsforhold påvirker eller er med på å skape vedkommende sine problemer. Målet er å få bukt med en individualisering av egen marginaliserte situasjon. I en aktiveringskontekst vil denne tilnærmingen være opptatt av ytre forhold som arbeidsliv og arbeidsmarked, og deres ekskluderende og marginaliserende trekk (Askheim, 2019, s. 279). Motmaktstilnærmingen til empowerment sammenfaller med Slettebø sitt syn på empowerment som en prosess. Som prosess skal empowerment jobbe mot utvikling av selvtillit, reduksjon av selvbebreidelse og økning av egen kompetanse (Slettebø, 2000, s. 78-79).

Brukermedvirkning er en viktig del av empowerment. Brukermedvirkning betyr at bruker skal være med på å definere problemene, og hva slags hjelp de trenger. Det skal fungere som en rettighet som skal bidra til at brukeren beholder eller gjenvinner sin status som et likeverdig og kompetent samfunnsmedlem (Slettebø, 2000, s. 78). Brukermedvirkning blir med andre ord en mer aktiv utgave av sosialt medborgerskap, hvor brukeren fremstilles som en aktiv deltaker heller enn en passiv rettighetshaver. I lovverket finner vi tydelige føringer for brukermedvirkning og hvordan denne skal praktiseres. Som et eksempel omhandler paragraf 42 i sosialtjenesteloven kommunens plikt til å rådføre seg med tjenestemottaker ved planlegging, tildeling og gjennomføring av tiltak (Sosialtjenesteloven, 2009).

4.3.3 Arbeidsdeltakelse

Norge er et utpreget arbeidsorientert samfunn. Deltakelse i arbeidslivet betyr derfor inkludering på en viktig samfunnsarena, og det kan hevdes av at et fullverdig medborgerskap betinger deltakelse i arbeidsmarkedet (Halvorsen, 2002). Arbeid er et viktig middel for omfordeling, sosial integrering, redusering av sosial ulikhet og fattigdom, samtidig som det gir mulighet til selvforsørgelse og økonomisk trygghet. Arbeidsføre i Norge anses å ha en sosial plikt til å arbeide, gjennom arbeid lever en opp til prinsippet om resiprositet (gjenytelse) ved å bidra til økonomisk vekst og finansiering av velferdsstaten gjennom skattebetaling.

Arbeid har allikevel ikke bare en økonomisk verdi for arbeidstakeren, det er også en arena som underbygger sosial status og posisjon. Det bidrar til tilhørighet, identitet og sosiale fellesskap, og gir muligheten til å ha en aktiv medborgerrolle. Som en del av arbeidsstyrken blir borgerstatusen befestet, og ved å ta en aktiv del i samfunnet oppnås selvrespekt og verdighet. I et land med høy arbeidsmoral og lav arbeidsledighet er det stigma knyttet til det å motta økonomiske ytelser fra det offentlige (Halvorsen, 2002). Dette er spesielt aktuelt for mottakere av økonomisk sosialhjelp, hvor mange kjenner på en skamfølelse og en sosial identitet som avhengig av offentlig stønad som er både behovsprøvd og marginal (Gubrium & Lødemel, 2014b).

4.4 Anerkjennelse og verdighet

Medborgerskap handler om å være en del av et samfunn, det handler om ulike identiteter, hvilken status og posisjon vi og andre har. Prefikset «med» sikter til at vi er en del av et fellesskap, og ikke bare enkeltindivider hver for oss. Anerkjennelse av seg selv og andre som likeverdige borgere står sentralt (Marshall & Bottomore, 1992).

Den tyske filosofen Axel Honneth har formulert en innflytelsesrik teori om anerkjennelse (Honneth, 2008). Honneth representerer den såkalte Frankfurterskolen og kritisk teori, som med et normativt perspektiv tar utgangspunkt i at det finnes noe som kan utgjøre det gode liv for mennesket. Og det som kjennetegner det gode liv er, ifølge Honneth en tilværelse preget av anerkjennelse. Han hevder vår identitetsutvikling betinges av anerkjennelse, og den personlige og sosiale verdien vi tilskriver oss selv. Det er de fellesskaper vi er en del av som setter grensen for hva som gjensidig anerkjennes, og dermed hvilken betydning det har (Honneth, 2008, s. 101-102, 134-136). Honneth skiller mellom tre former for anerkjennelse, kjærlighet, rettslig og sosial. I denne sammenheng er det den rettslige og sosiale som har relevans.

4.4.1 Rettslig anerkjennelse

Rettslig anerkjennelse handler ifølge Honneth om respekt for borgernes rettigheter, og synet på borgeren som et autonomt handlende rettssubjekt (Honneth, 2008, s. 116-130). Honneth hevder at det å besitte individuelle rettigheter innebærer en anerkjennelse av at behovet er så viktig at det er en offentlig oppgave å hjelpe personen, og kravet anses dermed som verdig og legitimt. Rettslig anerkjennelse er med på å gi borgeren selvrespekt. Han trekker frem Marshall og de sosiale rettighetene og hevder at disse oppstod fordi man fikk en utvidet forståelse av hva det vil si å være et fullverdig samfunnsmedlem (Honneth, 2008, s. 126). Mangel på rettslig anerkjennelse mener Honneth kan dreie seg om sosial ekskludering og tap av rettigheter, som fører til at personen mister sin status som en likeverdig borger. Rettslig krenkelse fører dermed til tap av selvrespekt (Honneth, 2008, s. 142). I norsk sammenheng er det et spørsmål om sosialhjelpen og Kvalifiseringsprogrammet kan anses som en full rettslig anerkjennelse av stønadsmottakerne. Sosialhjelpen, som på grunn av utpreget kontroll, behovsprøving og skjønnsutøvelse gjennom tidene har vært preget av skam og stigma (Gubrium & Lødemel, 2014b), og Kvalifiseringsprogrammet som representant for en kontraktualisering av velferdspolitikken preget av insentiver, vilkår, plikter for stønadsmottakeren.

Tyske Lutz Leisering knytter i likhet med Honneth anerkjennelse til medborgerskap. Leisering viser til at når staten gir stønader og tjenester som en rettighet, så reflekterer dette en anerkjennelse av disse individene som rettighetsbærere, og deres problemer blir anerkjent som «verdige» krav. Leisering understreker allikevel at formelle rettigheter har liten verdi om det ikke finnes en reell anerkjennelse av det enkelte individ sin rettighet. Han presiserer ved å lenke det opp til Marshall sitt krav om «welfare consciousness» (Marshall, 1981, s. 89) (Marshall, 1981, ref. i Leisering & Barrientos, 2013, s. 54), altså at samfunnet, politikere og velferdsforvaltning fullt ut må akseptere legitimiteten til stønadsmottakeren og dens behov, ta dem seriøst og prioritere dem. For eksempel mener Leisering at hvordan tjenester institusjonaliseres og utformes er avgjørende, og at kvaliteten på de sosiale rettighetene er avhengig av kvaliteten på velferdsbyråkratiet, profesjonsutøverne og lovverket (Leisering & Barrientos, 2013, s. 56). Anerkjennelsen av en person eller gruppe reflekteres i tilgangen til stønader og tiltak, og hvordan tiltakene er administrert. Når det kommer til sosialhjelpens bidrag til medborgerskap, mener Leisering at dette blant annet er avhengig av hvordan aktiveringstiltak er utformet og iverksatt. Han mener at aktivering i form av workfare

undergraver ideen om medborgerskap, men at aktivering i form av støttende og kvalifiserende tiltak kan bidra til å forsterke det.

4.4.2 Sosial verdsettelse

Den tredje og siste formen for anerkjennelse i Honneth sin anerkjennelsesteori, er den sosiale verdsettelsen. Her blir man verdsatt som en person med egenskaper, ferdigheter og ressurser av grunnleggende verdi for fellesskapet (Honneth, 2008, s. 130-138). Den sosiale anerkjennelsen er samtidig opptatt av hva som gjør det mulig for oss å vurdere verdien av en persons egenskaper, og Honneth foreslår at dette kan måles ut fra i hvilken grad de virkeliggjør samfunnsmessige mål (Honneth, 2008, s. 131). I Norge i dag kan en med stor sikkerhet påstå at den sosiale verdsettelsen er nært knyttet til rollen som yrkesaktiv, og arbeidslivet er blitt en svært viktig arena for selvrealisering og utvikling av selvfølelse.

Sosial krenkelse består av manglende anerkjennelse av et individ sitt bidrag til samfunnet. På individnivå kan dette dreie seg om nedvurdering og selvforakt, på kollektivt nivå kan det dreie seg som stigmatisering hvor noen får definert en lavere sosial verdi enn andre. Arbeidsløshet kan føre til sosial krenkelse, hvor mangel på arbeid går ut over anerkjennelsen av hva du kan og, og dermed hvordan du bidrar til fellesskapet (Honneth, 2008, s. 143).

Tre begreper som har nære bånd til sosial anerkjennelse og medborgerskap, er verdighet, skam og annengjøring. Verdighet tar for seg forholdet mellom det sosiale og det personlige ved at det både er en ytre påført og en indre følt status. Verdighet handler om å være verdig andres respekt, og selv å føle selvrespekt (Gubrium, 2014b). I sin avhandling om livskvalitet og verdighet blant deltakere i Kvalifiseringsprogrammet, tar Carolina Ohls utgangspunkt i en forståelse av verdighet som bestående av autonomi, empati og rettigheter (Ohls, 2021), og at verdighet vil styrke opplevelsen av egenverdi og handlingskraft. Det motsatte av verdighet kan forstås som skam, en følelse med negativt innhold som innebærer opplevelsen av lav egenverdi og et negativt selvbilde (Ohls, 2021, s. 42). Skam er videre et relasjonelt fenomen som kan oppstå i ulike settinger, som for eksempel i en offisiell kontekst (Ohls, 2021, s. 43). Annengjøring er en negativ kategorisering som skaper et skille mellom «oss» og «dem». Det kan dreie seg om fordommer, stereotyper eller ujevne maktforhold og kan være med på å opprettholde eller forsterke marginalisering (Ohls, 2021, s. 44-45).

5 Metode

Begrepet metode i forskning brukes om måten vi samler inn data på, og avhenger blant annet av hva en ønsker å finne ut av i en studie. Metoden forteller oss noe om hvordan en bør gå frem for å fremskaffe og etterprøve kunnskap. Ett av grunnkravene som stilles til metodene er tydelighet og tilgjengelighet. Dette har sammenheng med at forskningen skal være lagt frem på en slik måte at den skal kunne repeteres av andre. I dette kapitlet vil den metodiske rammen bli gjort rede for. Jeg vil først gjøre rede for hva en litteraturstudie innebærer, og hva slags type datamateriale jeg har benyttet meg av i denne litteraturstudien. Deretter vil jeg presentere søkeprosessen for de kvalitative forskningsartiklene (søkeord- og strategi og inklusjons- og eksklusjonskriterier), samt analyseprosessen (tematisk analyse). Avslutningsvis vil jeg kommentere studiens validitet, reliabilitet og begrensninger.

5.1 Litteraturstudie

I en litteraturstudie er det allerede eksisterende litteratur man studerer og fortolker. Der man med andre forskningsdesign bruker for eksempel intervju eller spørreskjema som metode for innhenting av data, vil man i en litteraturstudie bruke litteratursøk. En litteraturstudie er det omfattende studiet og tolkningen av litteratur som relaterer til et bestemt tema (Aveyard, 2019, s. 2). Aveyard mener en må strekke seg etter en systematisk tilnærming for å oppnå god kvalitet på en litteraturstudie (Aveyard, 2019, s. 3).

Først identifiseres en problemstilling, før en deretter prøver å besvare denne ved å lete etter, vurdere og analysere relevant litteratur ved å inkorporere en systematisk tilnærming. Et grundig søk og tilsvarende analyse av litteraturen vil gi ny innsikt som kun er mulig når litteraturen er gjennomgått sammen, og hver del ses i sammenheng med hverandre. Hvis en tenker på én del av litteraturen som en puslespillbrikke, så vil gjennomgangen av litteraturen være som å fullføre hele puslespillet (Aveyard, 2019, s. 2).

Målet med denne litteraturstudien er å se nærmere på hvordan Kvalifiseringsprogrammet kan fungere som en mulighet for, eller en barriere mot sosialt medborgerskap. For å lykkes med dette har jeg måttet se på et bredt spekter av forskning.

Deler av datamaterialet er *evaluerings- og effektstudier* fra Arbeidsforskningsinstituttet, Frischsenteret og Kunnskapsavdelingen i Nav Fra disse har jeg trukket ut funn som jeg vurderer relevante for oppgavens problemstilling, og som jeg bruker i diskusjonen i kapittel 7.

Jeg har også brukt *kvalitative forskningsartikler* for å få frem deltakernes og veiledernes erfaringer og perspektiver, disse er innhentet gjennom systematiske artikkelsøk i utvalgte databaser. Jeg vil nå gå igjennom søkeprosessen jeg brukte for innhenting av forskningsartiklene.

5.1.1 Søkeord- og strategi

For å finne frem til relevante forskningsartikler, brukte jeg innledningsvis en del tid på å finne ord som ville åpne opp søket mitt, samtidig som de ville luke ut «støy» i form av irrelevant litteratur. Valg av en åpen problemstilling og analysemetoden tematisk syntese, spilte også inn på hvilke søkeord jeg endte opp med å bruke. Da målet med tematisk analyse er å tolke og gjenbruke eksisterende kunnskap, og syntetisere dette snarere enn å oppsummere, fant jeg det fruktbart å bruke så åpne søkeord som mulig, og heller gi retning til analysen i form av et teoretisk rammeverk.

Jeg fant raskt ut av de aller færreste engelskspråklige artiklene om Kvalifiseringsprogrammet brukte en engelsk oversettelse av navnet - «Qualification program» - i tittel eller sammendrag. Det ble derfor viktig å finne et godt engelsk søkeord i tillegg, for å få med flest mulig relevante engelskspråklige artikler. Siden Kvalifiseringsprogrammet faller inn under paraplybetegnelsen «aktivering», valgte jeg å bruke det engelske ordet «activation». Med dette ordet ville søket også favne andre og utvidede varianter som for eksempel «activation program», «activation work» eller «activation policy», som alle ville være relevante i denne sammenheng. Søkeord 1 ble dermed «*activation*» og «*Qualification programme*».

Ulempen med et så generelt ord som «activation», er imidlertid at det gir treff på veldig mange irrelevante artikler, inkludert artikler om andre aktiveringstiltak enn det jeg var ute etter. Jeg måtte derfor snevre inn søket ved å presisere målgruppen. Siden Kvalifiseringsprogrammet sikter seg mot sosialhjelpsmottakere og administreres av sosialtjenesten, valgte jeg som søkeord 2 de engelske ordene «*social assistance*», «*social services*» og «*welfare services*».

Etter gjennomføring av søk med bruk av søkeord 1 og 2, fikk jeg fortsatt treff på mange irrelevante artikler, inkludert artikler som omhandlet tiltak i andre land. Jeg valgte derfor å legge til et søkeord 3, «*Norway*».

Relaterte søkeord, eller varianter av ett enkelt søkeord er kombinert med OR, mens de ulike søkeordene er kombinert med AND.

I søk med norske søkeord, erfarte jeg at det fantes relativt få forskningsartikler på norsk som omhandlet Kvalifiseringsprogrammet. Dette førte til at jeg kun bruke ett søkeord, «Kvalifiseringsprogrammet», for ikke å utelukke relevante artikler. Under vises en skjematisk oversikt over anvendte søkeord- og kombinasjoner.

Tabell 5.1. Søkeord og kombinasjoner

| Språk | Søkeord 1 | | Søkeord 2 | | Søkeord 3 |
|---------|---------------------------|----|---------------------|-----|-----------|
| Engelsk | Activation | | «social assistance» | | Norway |
| | | OR | | AND | |
| | «Qualification Programme» | | OR | | |
| | | | «social services» | | |
| | | | OR | | |
| | | | «welfare services» | | |
| Norsk | Kvalifiseringsprogrammet | | | | |

I forkant av litteratursøket kontaktet jeg universitetsbiblioteket ved OsloMet, og fikk råd og veiledning av en spesialbibliotekar om hvilke databaser jeg burde bruke, samt en enkel innføring i hvordan en gjennomfører søk på disse. Det ble anbefalt å bruke to til tre fagspesifikke databaser, og én til to generelle databaser. Av de fagspesifikke databasene ble jeg anbefalt å bruke Academic Search Ultimate, SocINDEX og Applied social sciences index & abstracts (ASSIA). Av de generelle databasene ble jeg anbefalt Oria og/eller Google Scholar, hvor jeg valgte å bruke Oria. Tabell 5.2 viser en skjematisk oversikt over hvilke databaser jeg har benyttet, antall treff med søkeord fra tabell 5.1, og antall artikler til videre screening etter gjennomgang av titler og sammendrag.

Tabell 5.2. Databaser og treff

| | Oria | Academic Search Ultimate | SocINDEX | ASSIA | Sammenlagte treff |
|------------------------------------|------|--------------------------|----------|-------|-------------------|
| Antall treff | 14 | 32 | 16 | 66 | 128 |
| Antall videre for screening | 8 | 12 | 11 | 9 | 40 |

For oversikt over resten av screeningprosessen frem til inkluderte artikler, se Vedlegg 1. Flytskjema.

I tillegg til søk i databaser, gjorde jeg som nevnt manuelle søk i referanselister, såkalt snøballmetoden. Disse søkene ga meg ytterligere to artikler som jeg inkluderte i oppgaven (oppgave nr.4 og nr. 9 i tabell 5.4), i tillegg til et bokkapittel (nr.7 i tabell 5.4).

5.1.2 Inklusjons – og eksklusjonskriterier

En litteraturstudie skal ha inklusjons- og eksklusjonskriterier som brukes for å inkludere eller ekskludere litteratur fra søket. Hensikten med kriteriet er å finne frem til den litteraturen som er relevant for å besvare oppgavens problemstilling, og luke ut den som ikke er relevant. Kriteriene vil også bidra til å skjerpe søket så det blir direkte relatert til studiens problemstilling (Aveyard, 2019, s. 77-79). For å finne frem til forskningsartiklene som skulle inkluderes i denne oppgaven, foretok jeg valg om hvilke kriterier som skulle settes for de artiklene som kom frem fra søkeprosessen.

Siden Kvalifiseringsprogrammet ble lansert i 2007, har jeg valgt å inkludere artikler fra og med dette året. Selv om dette ga et tidsintervall på 14 år i søket, ga det allikevel ikke flere treff enn det som var håndterlig for en gjennomgang. Som det fremkommer av oversikten nedenfor, er det heller ingen artikler fra før år 2014. Videre inklusjonskriterier var norsk og engelsk språk, og at datagrunnlaget i artiklene skulle utgjøres av intervju og/eller observasjoner med deltakere og/eller veiledere.

Tabell 5.3 viser en skjematisk oversikt over inkluderte evaluerings- og effektstudier.

Tabell 5.4 viser en skjematisk oversikt over inkluderte kvalitative forskningsartikler.

Tabell 5.3. Inkluderte evaluerings- og effektstudier

| # | Forfatter/tittel/år | Formål | Design og utvalg |
|---|---|--|--|
| 1 | Schafft, Angelika Spjelkavik, Øystein Legard, Sveinung, <i>Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet -underveistrapport, 2009</i> | Peke på vesentlige problemstillinger og utfordringer som involverte aktører både lokalt og på sentrale nivå kan dra nytte av i den videre utviklingen av KVP | Casestudie, med 12 ulike case. (Caseenheten er KVP) - Intervju - Fokusgrupper - Uformelle samtaler |
| 2 | Reichborn- Kjennerud, Kristin, <i>En ny mulighet – brukernes opplevelse av Kvalifiseringsprogrammet i Nav, 2009</i> | Breddekartlegging av brukernes egne opplevelser av KVP, hvordan de har opplevd hjelpen de har fått og hvordan de selv opplever resultatene av tiltakene | Brukerundersøkelse - Telefonintervju med 235 KVP- deltakere |
| 3 | Schafft, Angelika Spjelkavik, Øystein, <i>Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet -sluttrapport, 2011</i> | Kartlegge hvorvidt KVP som helhet har hatt den tilsiktete virkning når det gjelder målet om arbeidsdeltakelse | Kvalitative caseundersøkelser av KVP i 12 casekommuner, spørreundersøkelser og dokumenter, herunder interne rapporter fra Nav |
| 4 | Markussen, Simen Røed, Knut, <i>Leaving poverty behind? The effects of a generous income support paired with activation, 2016</i> | Undersøke effekten av deltakelse i KVP på inntekt, sysselsetting og stønadbruk opp til fire år etter programoppstart | - Registerdatabasert effektevaluering av 19211 KVP- deltakere mellom 2008 - 2011 |
| 5 | Lima, Ivar A. Åsland Furuberg, Jorunn, <i>Hvem starter i Kvalifiseringsprogrammet og kommer de i arbeid? 2018</i> | Undersøke om sammensetningen av deltakergruppen har endret seg, og utfall etter program for ulike grupper over tid | Bruker individdata om KVP som rapporteres fra kommune til Nav. Deskriptiv analyse og regresjonsanalyse. Datagrunnlag er alle som startet i KVP f.o.m. mai 2010 t.o.m. desember 2017 |

Tabell 5.4. Inkluderte forskningsartikler

| # | Forfatter/tittel/ år | Formål | Design og utvalg | Kritisk vurdering av studien |
|---|---|--|--|--|
| 1 | Gubrium, Erika Johnstone, Leah & Lødemel, Ivar <i>Building dignity? Tracing rights, discretion, and negation within a Norwegian Labour activation program,</i> 2016 | Utforske balansen mellom rettigheter og skjønn, og hvordan disse forhandles om av veileder og deltaker ut fra idealet om lønnsarbeid | Feltarbeid ved 2 Nav-kontor: - Observasjoner (klientsamtaler, interne møter på kontoret, konferanser) - Individuelle intervju med 16 KVP-deltakere og 10 veiledere/ledere | Forskerens tilstedeværelse kan påvirke interaksjonen i møtene: veileder kan ønske å fremme et bestemt image, deltaker kan holde igjen i samtalen. |
| 2 | Gubrium, Erika Leibetseder, Bettina Dierckx, Danielle & Raeymaeckers, Peter <i>Investing in work: exclusionary inclusion in Austria, Belgium, and Norway,</i> 2017 | Undersøke påvirkningen av styringsreform og arbeidsaktivering, med fokus på økonomisk og sosial inkludering hos sosialklienter | Undersøkelsen fra Norge: - Individuelle intervju med 28 KVP-deltakere | Benytter sekundærlitteratur. Dette kan begrense forskernes evne til å forstå meningen respondentene legger i svarene. Denne problemstillingen er forsøkt begrenset ved å inkludere de originale forskerne i andre runde med analyse av data (av i at tre runder med analyse) |
| 3 | Hansen, Helle Cathrine, <i>Recognition and gendered identity constructions in labour activation,</i> 2018 | Undersøker hvordan kjønn kan påvirke deltakernes identitetskonstruksjon og opplevelse av sosial verdi | Feltarbeid ved 4 Nav-kontor: - Observasjoner fra 33 møter mellom veileder og KVP- deltaker - Individuelle intervju med 14 KVP-deltakere | Forskerens tilstedeværelse kan påvirke interaksjonen i møtene: veileder kan ønske å fremme et bestemt image, deltaker kan holde igjen i samtalen. Veileder rekrutterte KVP- deltakere til studien, kan ha ført til en «creaming»- effekt i utvalget. Kjønnsubalanse: 21 kvinner, 13 menn. |
| 4 | Hansen, Helle Cathrine, <i>From problems to barriers: a bottom-up perspective in</i> | Undersøke hvordan institusjonelle rammer kan forstyrre og virke som | Feltarbeid ved 4 Nav-kontor: | Forskerens tilstedeværelse kan påvirke interaksjonen i møtene: veileder kan ønske å vise et bestemt image, deltaker |

| | | | | |
|---|--|--|--|---|
| | <i>the institutional framing of a labour activation programme,</i> 2020 | barrierer for målet om å kvalifisere brukere til arbeidsmarkedet | <ul style="list-style-type: none"> - observasjoner fra 33 møter mellom veileder og KVP-deltakere - Individuelle intervju med 14 KVP- deltakere | kan holde igjen i samtalen. Mangler inngående analyse av ytre strukturelle kontekster. |
| 5 | Ohls, Carolina, <i>Dignity-based practices in Norwegian activation work,</i> 2020 | Identifisere verdighetsbasert praksis I KVP | <ul style="list-style-type: none"> - Individuelle intervju med 20 KVP-deltakere og 10 KVP-veiledere ved et aktiveringssenter | Veiledere rekrutterte KVP- deltakere til studien, dette kan ha ført til en «creaming»- effekt i utvalget. Manglende språkkunnskaper blant flere deltakere førte også til at de hadde problemer med å uttrykke seg på norsk. Det ble ikke brukt tolk. |
| 6 | Solvang, Ida, <i>Discretionary approaches to social workers' personalisation of activation services for long-term welfare recipients,</i> 2017 | Undersøker veilederens skjønnsutøvelse ved tilpasning av aktiveringstiltak: hva de tillegger betydning og hva som er utslagsgivende for deres beslutninger | <ul style="list-style-type: none"> - Journaler tilhørende 16 KVP- deltakere fra en periode på 1,5 år - Intervju med deltakernes veiledere | Veiledere rekrutterte KVP- deltakere til studien, dette kan ha ført til en «creaming»- effekt i utvalget. |
| 7 | Gubrium, Erika <i>Participant Meaning making Along the Work Trajectory of a Labour Activation Programme,</i> 2014 | Undersøke erfaringer og identitetskonstruksjon i et aktiveringsforløp: undersøke den subjektivt formende klientifisering som skjer i løpet av aktiveringsforløpet, og hvordan deltakernes identitetskonstruksjon preges av den generaliserte forestillingen om aktiveringsforløpet | <ul style="list-style-type: none"> - Individuelle intervju med 28 KVP-deltakere | Intervju gjennomført på Nav- kontoret (i private rom), dette kan ha påvirket kvaliteten og innholdet i intervjuene; respondentene kan ha vært mer forsiktig med å komme med kritiske uttalelser. Samtidig ønsket respondentene å gjennomføre intervjuene der, og ikke på annet offentlig sted eller deres private hjem. |

| | | | |
|---|--|---|--|
| <p>8 Hansen, Helle Cathrine & Sidsel Natland, <i>The working relationship between social worker and service user in an activation policy context,</i> 2017</p> | <p>Undersøker hvordan veilederne tilnærmer seg deltakerne i forsøk på å møte KVP sine mål om arbeid, aktivering og brukermedvirkning, og hva deres tilnærming betyr for utviklingen av arbeidsrelasjonen</p> | <p>Feltarbeid ved 4 Nav- kontor: - Observasjoner fra 20 møter mellom veiledere og KVP-deltakere</p> | <p>Veiledere har rekruttert KVP- deltakere til studien, kan ha ført til en «creaming»-effekt i utvalget. Forskerens tilstedeværelse kan påvirke interaksjonen i møtene: veileder kan ønske å vise et bestemt image, deltaker kan holde igjen i samtalen.</p> |
| <p>9 Ohls, Carolina, <i>Annengjøringens mekanismer og betydning – en studie av Kvalifiseringsprogrammet,</i> 2019</p> | <p>Undersøke om kulturell ulikhet danner grunnlag for negativ kategorisering av minoritetsdeltakere, og hvilken betydning dette eventuelt får for aktiveringsløpet</p> | <p>- Intervju med 10 aktiveringsveiledere hos en tiltaksarrangør - Materiale fra uformelle samtaler med minoritetsdeltakere</p> | <p>Veilederne ansatt hos ekstern tiltaksarrangør. Bygger bare på ett tiltak, studien ville blitt styrket dersom ett eller to til ble sammenlignet. Kun 10 respondenter – færre nyanser og generaliserbart materiale.</p> |
| <p>10 Ohls, Carolina, <i>A qualitative study exploring matters of ill-being and well-being in Norwegian activation policy,</i> 2017</p> | <p>Undersøke årsaker for livskvalitet og mangel på livskvalitet blant KVP-deltakere</p> | <p>- Individuelle intervju med 20 KVP- deltakere</p> | <p>Veiledere rekrutterte KVP- deltakere til studien, dette kan ha ført til en «creaming»-effekt i utvalget. Manglende språkkunnskaper blant flere deltakere førte også til at de hadde problemer med å uttrykke seg på norsk. Det ble ikke brukt tolk.</p> |

5.2 Tematisk analyse

Å analysere er å lete etter svar i data (Johannessen et al., 2018, s. 22). Det finnes mange ulike måter å gjøre en kvalitativ analyse på, noen tar utgangspunkt i spesifikke teorier som for eksempel diskursanalyse eller narrativ analyse, mens andre kan gi en fremgangsmåte for hvordan finne mønstre i data. Eksempel på sistnevnte er tematisk analyse, som er den analyseformen jeg har valgt for de kvalitative forskningsartiklene.

I en tematisk analyse ser en etter tema i dataene, det er en metode for å identifisere, analysere og rapportere mønstrene. Et tema er en gruppering av data med fellestrekk (Johannessen et al., 2018, s. 279). Målet med analysen er at temaene til sammen skal kunne svare ut problemstillingen. Gruppering av data i temaer gir en orden og oversikt i dataene, samt at det identifiserer nye sammenhenger. Tematisk analyse er utarbeidet av psykologene Virginia Braun og Victoria Clarke, og beskrives å være en studentvennlig tilnærming som anbefales for studenter eller forskere uten mye erfaring med kvalitativ analyse fra før av (Braun & Clarke, 2006) (Johannessen et al., 2018). Braun og Clarke redegjør for seks faser i en tematisk analyse (Braun & Clarke, 2006, s. 87-93), mens Johannessen et al. har forenklet og tilpasset denne versjonen ned til fire faser: forberedelse, koding, kategorisering og presentasjon (Johannessen et al., 2018, s. 282-303). Overordnet inneholder allikevel de to tilnærmingene de samme elementene. Min tematiske analyse er en teoridrevet analyse, det vil si at oppgavens teoretiske rammeverk bestemmer hva som er interessant i data, i motsetning til en datadreven analyse, hvor man underveis oppdager hva som er de mest interessante observasjonene eller spørsmålene (Johannessen et al., 2018, s. 37).

I *forberedelsesfasen* innhenter en data, og blir kjent med disse. Denne fasen startet for meg med prosessen beskrevet i punktene om søkeord- og strategi, og inklusjons- og eksklusjonskriterier. Når jeg hadde funnet frem til de forskningsartiklene jeg ønsket å inkludere, leste jeg alle i sin helhet uten å markere eller notere, dette gjorde jeg for å få en oversikt over helheten i materialet. Jeg gikk deretter over til *koding* av materialet, hvor hensikten er å fremheve og sette ord på viktige poeng i teksten. Jeg kodet teksten flere ganger, hvor jeg markerte relevante poeng med markeringstusj, strøk under ekstra viktige poeng med kulepenn, og skrev stikkord i marginen. Dette opplevde jeg klargjorde teksten på en bedre måte, og ga en visuell effekt som jeg dro godt nytte av.

I *kategoriseringsfasen* er målet å sortere kodene i mer generelle kategorier eller tema. Temaene er dels navngitt av meg, men jeg har også valgt å bruke temaer som allerede er benyttet i artiklene. De fleste artikkelforfatterne hadde kategorisert resultatene under deskriptive tema, så det var naturlig å bruke noen av disse. Den fjerde og siste fasen er *rapportering*, denne utgjør deler av kapittel 6, Presentasjon av funn, sammen med data fra evaluerings- og effektstudiene.

5.3 Etikk og studiens troverdighet

Ved gjennomføringen av et forskningsprosjekt er det flere *etiske hensyn* som må ligge til grunn, og disse er knyttet til ulike deler av prosjektet. Dette kan for eksempel dreie seg om hensyn knyttet til forskningsdeltakerne, deres personvern og ansvar for den enkelte (De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2018). Siden en litteraturstudie benytter allerede eksisterende forskning, så er etiske hensyn knyttet til forskningsdeltakerne allerede ivaretatt. Videre er det etiske hensyn knyttet til redelighet og kollegialitet, dette dreier seg blant annet om god henvisningsskikk (De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2018). Jeg har vært gjennomgående nøye med å gi nøyaktige henvisninger til litteraturen jeg har brukt, dette gjelder både forskning og annen litteratur. God henvisningsskikk sikrer også mot plagiat, altså at en tar noe fra andre og presenterer det som eget. Både ved bruk av direkte sitat og parafrasering har jeg derfor henvist til kilde og sidetall.

En studie sin *troverdighet* er knyttet opp til validitet og reliabilitet. Validitet handler om i hvilken grad resultatene er gyldige, altså om en måler det en ønsker å måle. En skiller mellom intern validitet, i hvilken grad resultatene er gyldige for det utvalg og fenomen som er undersøkt, og ekstern validitet, i hvilken grad resultatene kan overføres til å gjelde for andre utvalg enn de som er utforsket. Reliabilitet handler om i hvilken grad en studie kan etterprøves.

Jeg har i denne oppgaven ønsket å studere hvordan Kvalifiseringsprogrammet kan fungere som en mulighet for, eller en barriere mot sosialt medborgerskap. Dette har jeg forsøkt på ved både å *trekke ut* funn fra forskning, men også ved å *tolke* forskning. For å sikre troverdighet i denne prosessen, har jeg vært transparent om både innhenting, og analyse av data for å muliggjøre etterprøvbarehet. Jeg har redegjort for valg av søkeord og søkestrategi, samt inklusjons- og eksklusjonskriterier. Jeg har gjort rede for analyseprosess, og hvilke tema som spant ut fra denne.

Når det gjelder det endelige utvalget av den kvalitative forskningen, er det en begrensning at flere av artiklene benytter samme datagrunnlag. Dette henger sammen med at 6 av de 10 inkluderte artiklene er en del av to ulike doktorgradsprosjekter. Videre vil svakheter og begrensninger i den kvalitative forskningen også ha betydning for min studie, for eksempel at det er mistanke om skjevt utvalg, eller at enkelte studier har et lite utvalg.

I tillegg til at forskningen er blitt studert og tolket, skal den forstås ut fra et teoretisk rammeverk som også kan gi opphav til ulike tolkninger. Medborgerskap er som nevnt et kontekstuel begrep som kan forstås på ulike måter, avhengig av tid, sted og politisk overbevisning. Som norsk kvinne på venstresiden av politikken, er det med andre ord stor sannsynlighet for at jeg har forstått og tolket medborgerskapsbegrepet og idealene annerledes enn en amerikansk, middelaldrende republikaner. Samtidig kjenner jeg meg trygg på at min forståelse av medborgerskap er i overenstemmelse med de sosialdemokratiske verdiene de aller fleste nordmenn deler, og derfor utgjør et godt referansepunkt for oppgaven.

Jeg tror likevel ikke resultatene kan overføres til andre utvalg, verken i andre land eller i Norge. Dette henger sammen med sosialhjelpens plass i det norske velferdssystemet, og hvordan denne historisk har vært en liten del av et ellers generøst velferdssystem.

6 Presentasjon av funn

Dette kapittelet presenterer relevante funn fra hele det inkluderte datamaterialet.

Første del av kapittelet - 6.1 – består av funn fra evaluerings- og effektstudier jeg vurderer som relevante for min problemstilling. Etter innføringen av Kvalifiseringsprogrammet, fikk Arbeidsforskningsinstituttet i oppdrag fra Arbeids – og inkluderingsdepartementet å gjennomføre en forskningsbasert evalueringsstudie. Den endelige studien består av en underveisrapport, en brukerundersøkelse, en sluttrapport, og i tillegg en effektstudie som er gjennomført i samarbeid med Frischsenteret. I tillegg presenteres funn fra en nyere studie fra Kunnskapsavdelingen i Nav. Avslutningsvis gis en kort oppsummering.

Andre del av kapittelet – 6.2 - er tematiske funn fra 10 kvalitative forskningsartiklene. Den tematiske analysen ga totalt 8 tema, disse presenteres punktvis. Avslutningsvis gis en kort oppsummering.

6.1 Evaluering- og effektstudier

Underveisrapporten (Schafft et al., 2009) tar for seg implementering og gjennomføring av Kvalifiseringsprogrammet. Rapporten viser at veilederne selv opplever at de gjennom programmet kan få til bedre løsninger for deltakerne sammenlignet med tidligere, samtidig som de er bekymret for deres faktiske evne til å gjennomføre programforløpet etter intensjonen. Gjennom programmets organisering i sosialtjenesten vil den sosialfaglige kompetansen bli vektlagt, men samtidig må veilederne jobbe på områder tidligere dekket av andre etater. Det spørres derfor om kompetansen og ressursene er gode nok hos veilederne, og det anbefales at den samlede sosialfaglige og arbeidsmarkedsfaglige kompetansen ved kontorene forenes i arbeidet med programmet. Den daglige oppfølgingen av deltakere er i stor grad satt til eksterne tiltaksarrangører (Schafft et al., 2009, s. 1-2).

Rapporten viser også til bekymringer rundt rekruttering av deltakere (Schafft et al., 2009, s. 2-3). Mangel på egnet verktøy for arbeidsevnevurdering, samt kompetanse til å bruke det, førte til at arbeidsevnevurderingen for mange fant sted først etter opptak til programmet, og ikke som en vurdering som la grunnlaget for deltakelse. I tillegg førte fokus på måltall til at rekrutteringen ble tilpasset ressursituasjonen ved Nav- kontorene mer enn faglige vurderinger av deltakernes behov. Siden oppstarten av programmet gikk tregt, ble det fra direktoratets side oppfordret til tiltak som skulle bidra til økt rekruttering, noe som førte til svært ulik rekrutteringspraksis ved kontorene. Noen satset på deltakere som var antatt å være mindre ressurssterke, mens andre rekrutterte flest mulig på kortest tid.

Når det gjaldt kvalifiseringsstønadene var alle deltakerne som ble intervjuet fornøyd med at den kom som en fast utbetaling. De slapp derfor å «trygle» om penger eller «snylte på sosialen» (Schafft et al., 2009, s. 4). De opplevde det i tillegg som mindre stigmatiserende at den ble utbetalt i form av lønn fra kommunen, enkelte fremhevet at dette hadde gitt økt selvfølelse.

Brukerundersøkelsen (Reichborn-Kjennerud, 2009) viste blant annet stor variasjon av type deltakere, både i alder, kjønn, utdanning og arbeidserfaring. Dette ga utfordringer i å få tilpasset programmet individuelt ut fra hver enkelt deltaker sitt behov, som var en av programmets intensjoner. De fleste deltakerne var allikevel fornøyde med hjelpen og tilbudene de fikk, og fikk være i tiltak de selv hadde ønsket seg, dette også til tross for at mange ikke opplevde deltakelsen i selve programmet som et reelt valg. Mange rapporterte også om forbedringer på det personlige plan, for eksempel bedret økonomi og helse, bedring av livsstil, opplevelse av en mer meningsfull tilværelse og evnen til sosial omgang. De fleste deltakerne fikk også økt tro på egne evner og egne muligheter for å komme i arbeid etter deltakelsen (Reichborn-Kjennerud, 2009, s. 22-23).

Sluttrapporten (Schafft & Spjelkavik, 2011) fra evalueringsstudiet peker på en endring i rekrutteringen av deltakere, til at man ikke lenger rekrutterer «de svakeste», sammenlignet med første fase av Kvalifiseringsprogrammet. Fra å rekruttere så mange som mulig, er det nå en større vurdering av hvem som kan ha nytte av å delta. Samtidig er det fortsatt sterkt fokus på måltall. Til tross for at rekrutteringen er bedret, er det likevel mange veiledere som oppgir at de ikke klarer å gi god nok oppfølging til deltakerne. Rapporten mener forklaringen til dette kan ligge i at mange veiledere har fått ansvar for flere deltakere enn de hadde i begynnelsen.

Det er gjennomført kompetansehevede tiltak blant veilederne som har styrket den arbeidsmarkedsfaglige kompetansen og gitt økt kunnskap om statlige tiltak og regelverk, samtidig etterlyser veilederne bedre psykisk helse- og ruskompetanse. Individuell plan er lite brukt i arbeidet med deltakerne, og andre planer som ukeplaner og handlingsplaner vurderes å være mer nyttige.

Når det gjelder deltakernes egne opplevelser, er kvalifiseringsstønadene og dens utforming som en fast og forutsigbar inntekt én av tingene som ble fremhevet. Deltakerne opplevde unisont stønadene som mye mer positiv enn økonomisk sosialhjelp, og for mange var denne viktigere enn selve innholdet i de tilbudene de fikk. Mange fortalte at de ikke opplevde deltakelsen som et reelt valg, heller ikke tiltakene de fikk. Rapporten peker på svak

kartlegging, manglende relevante tilbud lokalt og arbeidspress som årsaker til svekket brukermedvirkning. En annen ting som ble fremhevet var betydningen av oppfølging til, og i arbeidslivet. De mest fornøyde deltakerne var de som fikk tett oppfølging fra Nav-veileder i praksisplasser i ordinært arbeidsliv, de minst fornøyde var de som hadde oppfølging av eksterne private tiltaksarrangører, og hvor veilederen ikke samarbeidet tett med disse eller fulgte opp det faglige innholdet som ble gitt. Nav-veilederne selv opplevde også delegering til eksterne tiltaksarrangører som problematisk, da tiltaksarrangørens fokus var snevret inn mot deltakernes kvalifisering til arbeid, mens veilederne hadde et mer helhetlig sosialfaglig fokus som også inkluderte den enkeltes livssituasjon (Schafft & Spjelkavik, 2011, s. viii-xv).

Som en del av evalueringen av Kvalifiseringsprogrammet, ble det også gjennomført en *effektstudie* (Markussen & Roed, 2016), denne ser på effekter for perioden 2008-2011. Resultatene viste at programdeltagelse ga økt sysselsetting og arbeidsinntekt for deltakerne: målinger fire år etter oppstart i programmet viste 18 prosentpoeng høyere sysselsettingsmuligheter og 50 000 høyere arbeidsinntekt. Resultatene viste imidlertid at dette ofte var midlertidige jobber, deltidsjobber eller dårlige betalte jobber. Til tross for dette understreker studien at deltakelse i programmet kan være et skritt på veien mot sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet, spesielt sammenlignet med den svake posisjonen målgruppen i utgangspunktet har når det gjelder arbeid (Markussen & Roed, 2016, s. 207-208).

En studie fra Kunnskapsavdelingen i Nav to år senere (Lima & Furuberg, 2018) viser også langt på vei en positiv utvikling i overgangen til arbeid for deltakere: en økende andel er registrert som yrkesaktive etter fullført deltakelse i programmet. Allikevel understrekes det at det fortsatt er et mindretall av de som har deltatt i Kvalifiseringsprogrammet som faktisk kommer i jobb, og mange fortsetter å motta ulike typer bistand fra Nav etter endt deltakelse. Ellers bemerker studien at det er en tydelig nedgang i antall deltakere etter 2011. Studien spekulerer i om en av årsakene til dette kan være en endring i finanseringen av programmet, fra øremerkede midler fra lanseringen i 2007 og frem til 2011, hvor finansieringen gikk over til ordinær rammefinansiering. Dette kan ha ført til at kommunen er blitt mer restriktiv og bevisst i rekrutteringen, og har lagt til seg en praksis hvor de rekrutterer mer ressurssterke deltakere. Ifølge studiens data er omtrent 50% av deltakerne langtidsmottakere av sosialhjelp, programmets opprinnelige målgruppe. Det vises til tall fra Statistisk sentralbyrå som viser at andelen deltakere fra denne målgruppen har gått ned de siste årene (Lima & Furuberg, 2018, s. 11).

6.1.1 Oppsummering

Så langt har vi sett på evalueringsstudier av Kvalifiseringsprogrammet, fra 2008-2018, og vi ser blant annet at rekrutteringen har endret karakter under denne tiårsperioden. I begynnelsen var praksisen at så mange som mulig deltakere ble rekruttert, noe som førte til en stor variasjon av type deltakere, til en mer bevisst rekruttering i nyere tid, hvor man inkluderer deltakere med mer ressurser og størst sannsynlighet til å klare å få seg jobb. Denne praksisen gir et skjevt utvalg som kalles fløteskumming, eller en «creaming»- effekt. Videre viser studiene til svak brukervedvirkning, både når det gjelder selve deltakelsen som mange ikke opplever som et reelt valg, men også for innholdet i programmet. Deltakerne var allikevel stort sett fornøyd, ikke minst på grunn av den nye kvalifiseringsstønad som var en fast og forutsigbar utbetaling. Når det gjelder effektene av Kvalifiseringsprogrammet vises en økning i sysselsetting, men det er fortsatt et mindretall som får arbeid etter endt deltakelse.

Med resultater fra evaluerings- og effektstudiene som bakteppe, skal vi nå over til den kvalitative forskningen. Hva sier deltakerne og veilederne selv om sine opplevelser og erfaringer med Kvalifiseringsprogrammet?

6.2 Kvalitativ forskning

Denne delen presenterer tematiske funn etter analyse av kvalitative forskningsartikler. Funnene dreier seg rundt to hovedtema – utforming av Kvalifiseringsprogrammet og deltakernes subjektive opplevelse av medborgerskap.

6.2.1 Økte rettigheter

Deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet førte med seg rett til en egen økonomisk ytelse, kvalifiseringsstønad. Denne var høyere og mer forutsigbar sammenlignet med økonomisk sosialhjelp, som kun gir et minimum av livsopphold. I Carolina Ohls sin studie av livskvalitet og verdighet fremheves rettigheter som ett sentralt element for deltakerne (Ohls, 2020a). Én deltaker i studien hennes uttalte at hun med kvalifiseringsstønad «... did not have to beg Nav for money» (Ohls, 2020a, s. 172-173). Siden stønaden var en fast månedlig utbetaling, trengte hun ikke å søke om penger hver måned. Dette er derimot vanlig praksis med økonomisk sosialhjelp, noe denne deltakeren opplevde som tigging. Én deltaker i Gubrium et al. sin undersøkelse fremhevet at det var mindre bekymringer for økonomi under deltakelsen i programmet: «I don't have to worry about money all the time» (Gubrium et al., 2016, s. 57).

I tillegg til å være en fast utbetaling, var også kvalifiseringsstønad skattepliktig, den ga dermed økte rettigheter i form av rett til sykepenger og pensjonspoeng tilsvarende en ordinær

ansettelse. I tillegg ble den utbetalt fra det kommunale lønnskontoet, og lignet med det på en normal lønnsutbetaling (Ohls, 2020a, s. 174) (Gubrium et al., 2017, s. 612).

Deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet var en lovfestet rettighet for de som oppfylte vilkårene for deltakelse. Dette ga deltakerne rett til et daglig program med fulltidsaktivitet, i tillegg til rett til kvalifiseringsstøtten. Selve innholdet i programmet var imidlertid ikke lovfestet, dette var primært opp til saksbehandlerens skjønn (Gubrium et al., 2016). Blant annet oppga flere av deltakerne som var utplassert hos en tiltaksarrangør at det var saksbehandleren deres som hadde tatt den beslutningen (Ohls, 2020a).

En viktig del av Kvalifiseringsprogrammet var at saksbehandlerne skulle ha færre deltakere å følge opp, noe som skulle gi deltakerne en helhetlig og tilpasset oppfølging. Flere av deltakerne var positive til dette, i tillegg til aktivitetskravene. Mange beskrev dette som en klar forbedring fra oppfølgingen de fikk mens de mottok sosialhjelp, hvor enkelte hadde følt seg som «kasteballer» mellom saksbehandlere som ikke «gadd» å gjøre mer enn å betale ut sosialstøtten (Gubrium et al., 2017, s. 612-613). Saksbehandlerne i Kvalifiseringsprogrammet ble i stedet opplevd å ha bedre oversikt, de hjalp til med å finne riktig retning og å bygge selvtillit (Gubrium et al., 2017, s. 613).

Opplevelsen av å ha fått økte rettigheter gjennom Kvalifiseringsprogrammet dukket oftere opp blant deltakere som nettopp hadde begynt. Programmet var for dem en ny rettighet til den hjelpen de trengte videre for å få seg arbeid (Gubrium et al., 2016, s. 57).

6.2.2 Begrensede rettigheter

Selv om deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet skulle by på nye rettigheter, var det allikevel flere som rapporterte om reduserte eller begrensede rettigheter, eller direkte brudd på særskilte rettigheter. Blant annet opplevde flere minoritetsdeltakere diskriminering på grunn av etnisk tilhørighet, dette kunne skje enten hos mulige arbeidsgivere eller under arbeidspraksis (Ohls, 2020a, s. 174) (Ohls, 2017). I en studie hvor Carolina Ohls studerte hvordan kulturell ulikhet kunne ha betydning for aktiveringsløpet til minoritetsdeltakere, fortalte blant annet en veileder om en arbeidsgiver som hadde trukket tilbake løftet om praksisplass med begrunnelse i at deltakeren hadde «feil etnisitet» (Ohls, 2020b, s. 25). Dette var erfaringer flere deltakere og veiledere rapporterte om.

Flere saksbehandlere uttrykte også bekymring for om deltakerne og deres situasjon var blitt tilstrekkelig kartlagt i forkant av programstart. Manglende kartlegging av fysiske eller psykiske helseproblemer, språkproblemer eller kognitive problemer kunne resultere i at de

berørte deltakerne ikke fikk den tilretteleggingen og oppfølgingen de hadde krav på. Dette strider imot programmets rettighetsbaserte tilnærming (Solvang, 2017, s. 543) (Ohls, 2020a, s. 174) (Ohls, 2020b, s. 24).

Det var ikke bare bestemmelser innad i programmet som påvirket deltakernes rettigheter. I sin studie av Kvalifiseringsprogrammets institusjonelle rammer og hvordan de påvirket deltakernes aktiveringsforløp, fant Helle Cathrine Hansen at flere opplevde begrensede rettigheter som et resultat av et motsetningsfylt forhold mellom reglementet i selve Kvalifiseringsprogrammet, og betingelser utenfor (Hansen, 2020). Dette kunne for eksempel dreie seg om kommunens økonomi, som spilte inn på Nav- kontorets budsjett. Det var ikke uvanlig at deltakere ikke fikk innvilget tiltak som åpenbart ville øke sjansene på arbeidsmarkedet, fordi disse tiltakene innebar en økonomisk forpliktelse for sosialkontoret. Én deltaker ønsket å få økonomisk støtte til førerkort da dette ville øke sjansene for ansettelse. Nav- kontoret sa imidlertid nei til dette, og krevde en ansettelsesgaranti før de ville vurdere det (Hansen, 2020, s. 80). Nedskjæringer i kommuneøkonomien påvirket også det lokale arbeidsmarkedet, som igjen fikk implikasjoner for deltakernes muligheter i arbeidslivet. På denne måten ble den nye rettigheten som Kvalifiseringsprogrammet skulle representere, i realiteten begrenset for deltakerne (Hansen, 2020).

Andre opplevde begrensninger i rettigheter i form av selvmotsigende reglement. En kvinnelig minoritetsdeltaker i Hansen sin studie hadde selv kontaktet en barnehage angående mulighet for arbeidspraksis. Arbeidsstedet hadde imidlertid ikke kunnet ta imot henne da hun ikke tilfredsstilte kommunens språkkrav om fullført norskkurs på nivå 3. Veilederen hennes frarådet henne til å kontakte flere barnehager for utplassering, da dette ville være bortkastet tid siden hun ikke hadde nødvendig språkferdigheter. Hun hadde heller ikke rett til gratis språkopplæring i kommunen grunnet for lang botid. I stedet for å innvilge språkkurs som en aktivitet gjennom Kvalifiseringsprogrammet, ble deltakeren oppfordret til selv å betale for norskkurs, om hun fortsatt ønsket seg dette. Dette hadde imidlertid ikke kvinnen økonomi til å klare (Hansen, 2020, s. 81).

6.2.3 Individuell tilpasning – behov eller arbeidsinkludering

Ida Solvang har studert hvordan veiledere i Kvalifiseringsprogrammet tar i bruk skjønn ved individuell tilpasning av aktiveringstiltak for deltakerne (Solvang, 2017). Hun finner at veilederne i stor grad benytter seg av to ulike tilnærminger når de utøver skjønn: en behovsorientert eller en ansettelsesorientert tilnærming.

I den behovsorienterte tilnærmingen er det deltakerens personlige behov, utfordringer og problemer som er utgangspunkt for målsetting, og utforming av tiltak. Målsettingen er gjerne knyttet til utvikling av deltakerens mestringsevne, for eksempel tro på og tillit til seg selv. Én veileder hadde tildelt en deltaker praksisplass i en skjernet virksomhet, og forklarte at det var for å styrke selvtilliten hennes: «... much of the intent was to show that she was clever [...] we gathered up some fabrics and the likes and gave her. So, she used her creative abilities, a creative girl» (Solvang, 2017, s. 541). Andre deltakere kunne ha målsetninger om bedret hverdagsfunksjon, fysisk og psykisk helse, håndtering av daglige rutiner og jobbe med å opparbeide seg tillit til andre mennesker (Solvang, 2017, s. 541-542).

Siden styrking av deltakerens mestringsevne var avgjørende for veilederens skjønnsutøvelse, kunne denne tilnærmingen føre til at deltakernes eventuelle potensiale i form av arbeidserfaring, kompetanse eller ferdigheter ble oversett. Konsekvensen kunne bli at overgangen til arbeid kunne bli forsinket eller komplisert, og muligheter for lønnsarbeid et mer perifert mål for disse deltakerne. Tilnærmingen viste seg imidlertid å være til nytte for deltakere med alvorlige helseproblemer (Solvang, 2017, s. 543-544).

I den ansettelsesorienterte tilnærmingen blir imidlertid deltakernes personlige utfordringer satt til side til fordel for styrking av ansettelsesmuligheter. Det blir lagt til rette for et kontinuerlig fokus på arbeidsmarkedet og hvilke krav det stiller, og arbeidsmuligheter er avgjørende for tiltaksutforming. Veiledere som brukte denne tilnærmingen vurderte at enhver ordinær praksisplass ville heve ansettelsespotensialet, sammen med relevante kurs. Tilnærmingen fremhevet muligheter og mål, noe som kunne resultere i at relevante problemer, for eksempel helseproblemer blant deltakere ikke ble synliggjort. Et eksempel er følgende deltaker, som startet programmet med uavklarte helseproblemer:

«I first assigned her to several courses, and then she had an internship at (employer), and her physical health was not a problem. So we didn't know anything [...] So it wasn't until she started her internship at the shop that we discovered that it was too hard on her back. And then we sent her to the doctor [...] And then we decided to apply for disability» (Solvang, 2017, s. 543).

Den ansettelsesorienterte medførte økte sjanser for frafall fra programmet på grunn av uavdekkede problemer i deltakerens liv, for eksempel fysiske eller psykiske helseproblemer, samtidig ble tilknytningen til arbeidslivet styrket for deltakere som klare seg bra i for eksempel utplasseringer eller jobbsøking (Solvang, 2017, s. 543-544).

6.2.4 Samarbeidsrelasjon – myndiggjørende eller tvungen

Samarbeidet mellom deltaker og veileder i Kvalifiseringsprogrammet danner grunnlaget for en arbeidsrelasjon som skal strekke seg mot programmets mål om arbeid, aktivering og brukermedvirkning. Helle Cathrine Hansen og Sidsel Natland har studert hvordan veiledere i programmet nærmer seg deltakere for å skape en samarbeidsrelasjon (Hansen & Natland, 2017). Funnene viser at de gjør dette ved å ta i bruk tilnærminger på et kontinuum fra en myndiggjørende til en tvungen praksis (Hansen & Natland, 2017, s. 106).

Den myndiggjørende praksisen kjennetegnes av en symmetrisk dialog, hvor deltaker blir posisjonert som ekspert, med evnen til å handle på en autonom og selvdefinerende måte. Relasjonen er ikke-konfronterende, og deltakeren veiledes mot en økt forståelse av hva som kreves for å nå målet gjennom å stille spørsmål og anerkjenne innsatsen hans. Her er utdrag av sitater fra en veileder, som fremhever hvordan hun tar i bruk en myndiggjørende praksis med åpne, men samtidig bevisstgjørende spørsmål som hjelper deltakeren til innsikt:

I am sitting here thinking, what is required in order for you to do it, moving to (navn på sted)?" [...] The most important thing is that you do it because you want to [...] But in order to move, what do you need to be able to control to be able to move? [...] I think a lot has happend with you since then, so, just keep on hurrying slowly [...] (Hansen & Natland, 2017, s. 108-109)

Den tvungne praksisen kjennetegnes i stedet av en mer asymmetrisk relasjon. Veilederen posisjonerer seg som eksperten og deltakeren blir i økende grad posisjonert som en som er i behov av hjelp. Vi skal se eksempler på en veileders svar til en deltaker som uttrykker frustrasjon og uenighet omkring videre planer i Kvalifiseringsprogrammet, hvor deltakeren etter flere mislykkede forsøk på å få seg praksisplass ønsker å begynne på norskkurs for å øke sjansene for arbeid:

[...] I am sure we fill find something. I think the most important thing is that you contact more shops, and then I can make some phone calls [...] As we discussed last time, I think work-training placement is a safer bet because courses are full [...] You must continue searching [...] You know, we talked about this the first time you came, and we decided to leave out Norwegian [kurs] [...] I think you just have to keep on. You will learn lots of Norwegian as soon as you start working" (Hansen & Natland, 2017, s. 107).

Hansen og Natland beskriver arbeidsrelasjonen mellom deltaker og veileder som en prosess av forhandling og posisjonering, hvor veilederen pragmatisk bruker ulike tilnærminger for å oppnå mål, og samtidig utvikle en fruktbar relasjon til deltakeren. Hva slags praksis veileder brukte, viste seg å være relatert til to forhold; institusjonell kontekst, og posisjoner og relasjoner. En myndiggjørende praksis hviler på en institusjonell kontekst med en bredere og mer overordnet forståelse av aktivering, som ga veileder anledning til å benytte en mer fleksibel og helhetlig tilnærming (Hansen & Natland, 2017, s. 110). En tvungen praksis spiller på en institusjonell kontekst hvor det er en mer snever forståelse av aktivering som leder til et mer direkte arbeidsfokus hos veileder. Når det gjelder posisjonering trekker en tvungen praksis på en profesjonell posisjon, hvor veileder går fra å være en tilrettelegger til en ekspert som styrer deltakeren mot et spesifikt mål. En myndiggjørende praksis spiller i stedet på en mer personsentrert tilnærming, omsorg og omtanke for deltakeren (Hansen & Natland, 2010, s. 110).

6.2.5 Normalisering og verdighet

Erika Gubrium og Carolina Ohls har begge sett på deltakernes erfaringer med deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet. Gubrium har blant annet studert deltakeres syn på egen identitet, og hvordan denne påvirkes av forestillinger knyttet til aktiveringsløpet i Kvalifiseringsprogrammet (Gubrium, 2014a). Felles for de alle deltakerne var at de hadde et uttalt ønske om å være i arbeid, og at tilværelsen med sosialhjelp var preget av demotivasjon, skam, håpløshet og frustrasjon (Gubrium, 2014a, s. 142). Deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet ble derfor for mange opplevd som en bevegelse i riktig retning. Dette kunne for eksempel komme av at de ulike tilbudene eller kursene følte som en ny mulighet, og bidro til å styrke deltakernes tro på seg selv og egen mestring. Økt mestringstro kunne komme av at tiltakene for mange fungerte som en hjelp til selvhjelp, eller ved å være en konkret handling mot et mål: «You get out and get positive feedback and you get energy from that [...] dare a little here and dare a little there [...] Now I think I have a choice and can do something with that ...» (Gubrium, 2014a, s. 145). Noen påpekte programmets krav om fulltidsaktivitet, og at dette de ga dem følelsen av å være en mer balansert og normal samfunnsborger. Spesielt gjaldt dette for de deltakere som hadde tidligere arbeidserfaring, for disse ble deltakelsen nærmest et løfte om arbeid (Gubrium et al., 2017, s. 613).

Andre igjen fremhevet betydningen av de forventningene som fulgte med selve deltakelsen, enten det var institusjonelle forventninger eller forventninger fra veileder, og hvordan disse ga mulighet til å strekke seg og styrke synet på seg selv som en ansvarlig og kapabel person.

Dette ble også satt i kontrast til erfaringene med sosialhjelp, hvor opplevelsen var at det var lave forventninger både fra samfunnet generelt, men saksbehandler spesielt. Én deltaker sa følgende om overgangen til Kvalifiseringsprogrammet:

«You have no rhythm, and you don't move forward [...] The killer is not to have anything to go to during the day ... as a social assistance client you don't have shit to go to, and that's almost the worst [...] Before I would maybe get irritated and show more opposition. I knew that I didn't like it and tried to turn away and such... [now] I have more determination that I just want to get things in order and move further. So, it's a lot easier to get a handle on things» (Gubrium, 2014a, s. 144, s. 146).

Carolina Ohls har studert livskvalitet og verdighet blant deltakere i Kvalifiseringsprogrammet (Ohls, 2020a), og fremhever spesielt veiledernes empati som viktig. De fleste deltakerne påpekte og satte pris på veiledernes uttrykk for empati, dette kunne dreie seg om grunnleggende ting som vennlighet, hjelpsomhet og følelsen av å bli vist respekt, men ikke minst ble det knyttet til veilederens evne til å anerkjenne deltakerens behov. Flere veiledere ga imidlertid uttrykk for at det sterke arbeidsfokuset i programmet kunne føre til at de gikk bort fra en helhetlig tilnærming, til fordel for en mer arbeidsrettet en. Én veileder uttrykte følgende: «Problems ... we don't ask much about them. It is more advantageous to focus on co-operation with employers. This is business» (Ohls, 2020a, s. 174).

6.2.6 Marginalisering og skam

Selv om mange hadde positive opplevelser med overgangen til Kvalifiseringsprogrammet, var det andre som fikk negative erfaringer med selve deltakelsen. Enkelte kunne for eksempel føle på skam over å delta i et aktiveringstiltak, og kunne holde dette skjult for folk rundt seg ved å la dem tro de hadde ordinært arbeid i stedet (Gubrium et al., 2017, s. 614). Negative opplevelser kunne også komme av at man sammenlignet seg med andre deltakere i programmet som en i utgangspunktet så på som veldig annerledes fra en selv. Dette kunne oppleves som en bekreftelse på en marginalisert posisjon. I stedet for å styrke troen på seg selv, fikk i denne deltakeren forsterket opplevelsen av å være annerledes og utenfor:

«I've noticed when I deliver my [programme] timesheet... the people who are also delivering... they look like they have real issues... drug addicts – I don't know what they are [...] And so, when I meet these sorts of drug addicts and such [...] I wonder, maybe I must be that way and such! » (Gubrium, 2014a, s. 146).

Økonomiske vansker var også en sentral faktor som førte til en forsterking av utenforskap og marginalisering for mange. Selv om kvalifiseringsstøtten var en økonomisk styrking sammenlignet med sosialhjelpen, var den allikevel ikke høy nok til å avhjelpe deltakernes økonomiske barrierer mot deltakelse i ulike arenaer. Det var flere deltakere som fortalte at de unngikk for eksempel sosiale aktiviteter fordi de ikke hadde råd til å være med, og mangel på penger ble assosiert med skam (Ohls, 2020a, s. 173). Det var også flere som rapporterte om utfordrende boligsituasjoner på grunn av stram økonomi, enten at de slet med ustabile bosisituasjoner eller at de måtte bo sammen med venner eller familie (Ohls, 2017, s. 599).

De fleste tilfellene av negative opplevelser var allikevel hos deltakere som nærmet seg slutten av Kvalifiseringsprogrammet, og som ennå ikke hadde lyktes i å få seg arbeid (Gubrium et al., 2017) (Gubrium et al., 2016). Spesielt kjente de som hadde sett på seg selv som arbeidklare på håpløshet og stigmatisering over å klare å delta i arbeidsaktivering, men ikke å klare å få seg jobb i det ordinære arbeidsmarkedet (Gubrium et al., 2017, s. 613). Mange kjente på følelsen av håpløshet og å ha blitt utnyttet. For disse ble aktiveringsløpet en påminnelse om, og en forsterking av deres identitet som klient, og endte i en svekket tro på seg selv som ansettelsesbar. For mange var det et personlig nederlag, som resulterte i en skamfølelse over at de ikke hadde lyktes med muligheten de hadde fått til å få seg arbeid (Gubrium et al., 2017, s. 615). Én deltaker knyttet tydelig sin identitet og status som en fullverdig samfunnsborger direkte til det å være i arbeid, og som et motstykke til det å være stønadsmottaker:

« You feel that you're doing something for your money, that you pay taxes [...] If you only receive welfare benefits, you don't have the feeling that you're doing real work. But if you pay some taxes now and then, then you're getting that "job feeling", you know. That you're contributing back to the society. That's important » (Gubrium, 2014a, s. 148).

Negativiteten og håpløsheten mange kjente på i slutten av programforløpet var også knyttet til redselen over å kanskje måtte gå tilbake til sosialhjelp. I tillegg til skuffelsen over å ikke klare å få seg arbeid, var redselen over å måtte gå tilbake til en stigmatisert og marginalisert klientidentitet tydelig til stede. Én deltaker uttrykte følgende:

«Can anyone be proud of going on the social assistance office and ask for money? I don't think so. To be dependent on Nav, year after year, is that anything I should be proud of?» (Gubrium, 2014a, s. 143).

6.2.7 Kjønnforskjeller

En studie gjennomført av Helle Cathrine Hansen fant at kjønn hadde betydning for hvordan deltakerne opplevde deltakelse og utbytte av Kvalifiseringsprogrammet, og ikke minst for deres identiteter som ansettelsesbar og opplevelse av sosial verd (Hansen, 2018). Hun påpeker at utvalget i hennes studie hadde en høy andel av minoritetsdeltakere, men at kjønnsmonstrene allikevel var til stede for etnisk norske deltakere (Hansen, 2018, s. 193-194).

De fleste kvinnelige deltakerne ga i stor grad uttrykk for et positivt utbytte av deltakelsen i programmet, uavhengig av om det endte i ansettelse eller ikke. Flere kvinner rapporterte om utbytte i form av økte ferdigheter, økt kunnskap, forbedrede språkkunnskaper, utvidet sosialt nettverk og bedret integrering i det norske samfunnet. Følgende utsagn fra en kvinnelig deltaker er beskrivende:

“It [Kvalifiseringsprogrammet] 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 [...] In work-placement, I got a lot of contact with people [...] I learned a lot, to trust myself” (Hansen, 2018, s. 192)

Deltakelsen i programmet, og i spesielt arbeidspraksisen i eksempelet ovenfor, bidro til å styrke opplevd sosial verdi, inkludert en identitet som både mestrende, kapabel og ansettelsesbar (Hansen, 2018).

Flertallet av mannlige deltakere hadde imidlertid en annen opplevelse, de opplevde enten ingen endring, eller en reduksjon i opplevd sosial verdi. Flere av de mannlige deltakerne som ikke fikk ansettelse etter aktiveringsløpet rapporterte om opplevelser med skuffelse og utnyttelse. For dem var identiteten som en verdsatt medborger i større grad avhengig av betalt arbeid. Én mannlige deltaker beskrev følgende frustrerende opplevelse med manglende verdsetting og anerkjennelse, som for denne deltakeren førte til svekket selvtillit og selvrespekt:

«I worked for free for a long, long time [...] I worked so hard, long hours, until the night [...] 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” (Hansen, 2018, s. 192).

6.2.8 Annengjøring

Carolina Ohls har også studert betydningen av kulturell ulikhet i et aktiveringsløp (Ohls, 2020b). Hun fant at dette i flere tilfeller førte til annengjøring, en negativ kategorisering som

skaper et skille mellom «oss» og dem». Dette var tilfelle hos både potensielle arbeidsgivere og veiledere, og spant ut fra deltakernes språk, kultur og religion. Funnet ble også bekreftet i studiet Ohls sine studier om verdighetsbasert praksis (Ohls, 2020a) og livskvalitet blant deltakere i Kvalifiseringsprogrammet (Ohls, 2017).

Det var tilfeller hvor deltakere ble fremstilt som annerledes blant annet på grunn av manglende språkferdigheter, og at de derfor ikke ville passe inn i arbeidsmiljøet: «Han snakker dårlig norsk. Han trenger tolk. Han integreres ikke [...] Siste beskjed fra sjefen: beklager, men vi kan ikke ansette en som bare går som et spøkelse her» (Ohls, 2020b, s. 24). Språkferdigheter ble også tillagt stor vekt i veiledernes beskrivelser av deltakerne, også i såpass stor grad at andre medvirkende forhold ble oversett (Ohls, 2020b). Det samme gjaldt i forbindelse med religionsutøvelse. For eksempel ble en muslimsk kvinne som brukte heldekkende klær og hijab fremstilt som «fryktfremkallende for barna» under utplassering i en barnehage (Ohls, 2020b, s. 27). Deltakere kunne også bli oppfordret til å ikke bruke klær fra egen kultur, men føle press på å tilpasse seg norsk klesstil for ikke å bli omtalt og behandlet som «den andre» eller for å tilpasse seg arbeidsgivers forventninger (Ohls, 2020b, s. 27) (Ohls, 2017, s. 601).

Det var også flere tilfeller av negativ kategorisering på grunnlag av etnisitet, og flere opplevde direkte diskriminering på grunnlag av sin etniske tilhørighet i forbindelse med arbeidspraksis (Ohls, 2020a) (Ohls, 2020b). Annengjøring på grunn av etnisitet eller kultur kunne også komme til uttrykk i form av normer som skiller «oss» og «dem», for eksempel hvordan spesifikke arbeidsoppgaver ble utført feil sammenlignet med hva som er vanlig i Norge. Annengjøring tok også form som stereotypiserende antakelser, som følgende utsagn fra en veileder: «Tempoet er altså ikke høyt nok. Og det møter vi veldig sjelden med det norske. Så det, det må være noe sånt kulturelt betinget i det her altså» (Ohls, 2020b, s. 25), eller generalisering av trekk ved noen deltakere til alle deltakerne. En veileder uttalte: «De er ikke vant til å måtte møte til et klokkeslett, og det å lære seg å ta bussen til riktig klokkeslett til kokken ni da, kan være en utfordring for mange» (Ohls, 2020b, s. 26).

6.2.9 Oppsummering

De kvalitative forskningsartiklene peker på 8 funn som er relevante for problemstillingen. For gir Kvalifiseringsprogrammet nye rettigheter for de som deltar, blant annet retten til deltakelse og retten til en kvalifiseringsstønad. Praksis viste imidlertid at rettigheter også kunne begrenses gjennom Kvalifiseringsprogrammet, blant annet gjennom diskriminering av minoritetsdeltakere, mangelfull kartlegging og selvmotsigende regelverk knyttet til

rammebetingelser utenfor selve programmet. Videre viser forskningen til veiledernes praksis når det gjelder skreddersøm av tiltak, og hvordan denne dreier rundt enten deltakerens behov eller målet om arbeidsinkludering. Arbeidsrelasjonen mellom veileder og deltaker fremheves også, som enten en myndiggjørende relasjon hvor deltakeren blir posisjonert som ekspert, eller en tvungen relasjon hvor veileder posisjoneres som ekspert. Arbeidsrelasjonen er imidlertid ikke et enten- eller, men den beveger seg mellom de to ytterpunktene.

Forskningen viste også at Kvalifiseringsprogrammet kan påvirke deltakernes opplevelse av medborgerskap. Flere hadde positive opplevelser knyttet til følelser av normalisering og verdighet, mens andre rapporterte negative erfaringer i form av ytterligere marginalisering og skam. Hvor deltakerne befant seg i aktiveringsløpet var av betydning, i tillegg til kjønn og annengjøring på bakgrunn av kulturell ulikhet.

7 Diskusjon av funn

Formålet med denne oppgaven er å studere hvordan Kvalifiseringsprogrammet kan fungere som en mulighet for, eller en barriere mot deltakernes sosiale medborgerskap. Programmet kom med intensjoner om nye rettigheter, skreddersøm og brukermedvirkning. Det ble lovfestet en rett til å delta i programmet, men ikke en plikt. Samtidig kan det sies å ligge et tvangsaspekt knyttet til det at Nav- kontoret kan sanksjonere sosialhjelpsmottakere som ikke ønsker å delta, eller deltakere som ikke klarer å følge programmet. Retten til individuell tilpasning ble også lovfestet, det samme ble deltakerens rett til å medvirke i utforming av programmet. Samtidig er ikke selve innholdet i programmet lovfestet, dette er opp til forhandlinger mellom deltaker og veileder, og veilederens skjønnsutøvelse. I dette kapitlet skal jeg drøfte problemstillinger knyttet til Kvalifiseringsprogrammets og deltakernes sosiale medborgerskap.

7.1 Treffsikkerhet eller fløteskumming?

T.H. Marshall fremhevet likhet i status og rettigheter som det viktigste prinsippet i medborgerskap. Han anså de sosiale rettighetene som selve bærebjelken – disse skulle muliggjøre et fullverdig medborgerskap. For Marshall var dette viktigere enn likhet i inntekt (Marshall & Bottomore, 1992, s. 33). Som nevnt har det tradisjonelt vært et skille mellom den kommunale sosialhjelpen og den statlige folketrygden når det kommer til nettopp rettighetene. Sosialhjelpen har et svakere rettighetspreg på grunn av behovsprøving og skjønnsbruk, mens trygdenes rettighetspreg er sterkere etter mer tydelige og presise formuleringer, jf. kapittel 2.2. Én av tingene som ble fremhevet da Kvalifiseringsprogrammet ble lansert, var at det skulle være en ny rettighet for en marginalisert gruppe. En kan allikevel, av flere grunner, sette spørsmålsteget ved styrken på denne rettigheten. Første punktet som skal diskuteres omhandler inngangsvilkåret til Kvalifiseringsprogrammet.

I høringsrundene gjennomført av Arbeids- og inkluderingsdepartementet var det flere instanser som påpekte at Kvalifiseringsprogrammet var en svak rettighet (Ot.prp.nr.70 (2006-2007)). De begrunnet dette med at deltakelsen i programmet var tuftet på de skjønnsmessige kriteriene «vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne», og at deltakelse i programmet måtte vurderes å være «hensiktsmessig og nødvendig». Det ble fremhevet at dette var uklare kriterier som ville kunne gjøre det vanskelig å vurdere hvem som var, og ikke var en del av målgruppen, og det kunne føre til ulik og uforutsigbar rekrutteringspraksis ved de forskjellige Nav- kontorene. De skjønnsmessige vilkårene ble dermed sagt å svekke karakteren av

rettigheten (Ot.prp.nr.70 (2006-2007)). Arbeids- og inkluderingsdepartementet mente imidlertid tvert om at skjønnsbruken ville styrke rettssikkerheten til søkerne ved å bidra til treffsikkerhet i utvelgelsen, sammenlignet med utvelgelse basert på objektive fakta. Skjønnsbruken var ifølge departementet avgjørende for å finne frem til de deltakerne som ville ha mest utbytte av deltakelse (Ot.prp.nr.70 (2006-2007)).

Treffsikkerhet er et argument en også kan finne støtte for hos Marshall (Marshall, 1981). Han mente at nettopp skjønnsbruk var avgjørende for gode vurderinger av individuelle behov, og ikke minst for å finne de beste og mest hensiktsmessige tiltakene for å møte akkurat det individet sitt behovet. Skjønn gjør ikke rettighetene mindreverdige mente han, snarere tvert imot, fordi ved skjønsvurderinger er målet alltid å finne den løsningen som gir ønsket resultat, og ikke kun å følge lovens bokstav (Marshall, 1981, s. 87-88).

Ved å følge Marshall sitt argument for skjønsmessige vurderinger, skal altså de personene som er i behov av, og hvor man vurderer Kvalifiseringsprogrammet som det mest hensiktsmessige tiltaket, få tilbud om å delta. En videreføring av denne tanken vil være at individets behov settes foran individets evne. Samtidig viser evalueringstudiene av Kvalifiseringsprogrammet at det motsatte er tilfelle, og at stadig færre deltakere rekrutteres fra den opprinnelige målgruppen (Lima & Furuberg, 2018) (Schafft & Spjelkavik, 2011). Dette kalles fløteskumming, eller en «creaming»- effekt, ved at de personene som har best mulighet for å oppnå målet om arbeid vil få tilbud om å delta. Studien til Gubrium, Johnstone og Lødemel (Gubrium et al., 2016) viser også tegn til dette. Eksempelvis fortalte en saksbehandler i studien om praksisen med å tolke inngangskriteriene slik at de deltakerne med størst sjanse for å finne arbeid fikk delta i programmet:

«For participants who are... further away from employment, maybe they have several different challenges in their lives [...] We've solved this by saying that the (extra) rounds that are needed are not taken while *in* the program, but *before* the program» (Gubrium et al., 2016, s. 57).

Ingen av evalueringene eller studiene peker på helt sikre årsaker til en «creaming»- effekt. Allikevel spekulerer Lima og Furuberg i om ikke finansieringsordningen til Kvalifiseringsprogrammet kan være av betydning (Lima & Furuberg, 2018). Fra lanseringen av programmet i 2007 og frem til 2011, fikk nemlig kommunene øremerkede tilskudd som skulle dekke merutgifter knyttet til programmet. Fra 2011 gikk dette imidlertid over til rammefinansiering, som innebærer at kommunen selv må dekke kostnadene fra den totale

rammen av statlig overføringer. Dette kan føre til at kommunen blir mer restriktive i rekrutteringen (Lima & Furuberg, 2018). I tillegg til, eller i kombinasjon med finansieringsordningen, kan høyt fokus på måloppnåelse ha en stor innvirkning. Ved å sikre seg mer ressurssterke deltakere, økes sjansene for å oppnå satte måltall. Underveisrapporten i evalueringstudiet viste at fokus på måltall førte til at rekruttering ble tilpasset ressurssituasjonen, i stedet for faglige vurderinger av behov (Schafft et al., 2009). En kan mistenke at det samme fortsatt er tilfelle. Konsekvensen blir uansett at et lite utvalg får dra nytte av nye muligheter og nye rettigheter som programmet kan tilby, ved at ansettelseevne- eller vilje, settes over behov. Dermed skapes et nytt skille i sosialhjelpen, mellom de verdige og de uverdige.

7.2 Rimelig eller urimelig?

Et annet forhold ved Kvalifiseringsprogrammet som er relevant i et medborgerskapsperspektiv, er programmets utforming som en kontrakt. Programmet ble omtalt som en velferdskontrakt mellom velferdsforvaltning og borger, hensikten var å understreke sammenhengen mellom rettigheter og plikter (St. meld. nr. 9 (2006-2007)). Programmets kontraktpreg gjelder både det å *bli* deltaker, og det å *være* deltaker. Deltakelse til Kvalifiseringsprogrammet ble rettighetsfestet i sosialtjenesteloven. Plikt til deltakelse ble ikke lovfestet, da det er sosialhjelpens subsidiære karakter som indirekte kan pålegge deltakelse. Ved å nekte deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet kan en person risikere sanksjon i form av reduksjon i sosialhjelpen. Det samme kan skje hvis en ikke klarer å følge avtalte aktiviteter underveis i programmet, da risikerer deltakeren reduksjon i, eller stans av kvalifiseringsstøtten. Med andre ord innebærer kontraktpreget at det settes vilkår i forbindelse med både deltakelse og opprettholdelse, og det er rimeligheten av dette som nå skal diskuteres.

Det er satt spørsmålsteget ved om velferdskontrakter er i overensstemmelse med Marshalls filosofi om sosialt medborgerskap og sosiale rettigheter. Nanna Kildal er én av flere som har uttalt skepsis, hun sikter til utviklingen av kontraktualisme ved at velferdsstaten har beveget seg bort fra sosiale rettigheter til kontraktbaserte rettigheter (Kildal, 2013). Kildal opptatt av at en kontraktualisme som Kvalifiseringsprogrammet representerer består av et asymmetrisk maktforhold mellom forvaltningen og den enkelte borger. Med tanke på hvilken sårbar posisjon programmets målgruppe er i, hevder Kildal at en velferdskontrakt vil gå ut over de mest sårbare og hjelpetrengende i samfunnet vårt, i stedet for å beskytte dem som hun mener velferdsstaten skal. Mange har for eksempel ikke mulighet til å si nei til deltakelse på grunn

av de økonomiske sanksjonene, og mange kan ha utfordringer knyttet til å følge opp forpliktelsene som deltakelsen medfører. Programmet blir dermed ikke tuftet på frivillighet ved å være rettighetsfestet, men tvang gjennom trusler om sanksjoner.

Kvalifiseringsprogrammet bærer på den måten preg av å være en «throffer» (Goodin, 1998). Kildal er videre opptatt av at kontraktstenkningen strider imot en omfordelingspolitikk, ved at staten blir mer opptatt av hvilke krav som *ikke* er legitime, og dermed hvem som kan nektes en økonomisk ytelse (Kildal, 2013).

Britiske Stuart White diskuterer bruk av vilkår ved tildeling av økonomiske ytelser, og han fremhever en viktig distinksjon i denne sammenheng (White, 2017). Han skiller mellom retten til å bli *gitt* en økonomisk ytelse ubetinget, og den ubetingede retten til en *rimelig tilgang* til en økonomisk ytelse (White, 2017, s. 182) (White, 2000, s. 510). Rimelig tilgang betyr at den økonomiske ytelsen kan oppnås og benyttes *uten urimelig* innsats. White sitt poeng er at hvis en person for eksempel er i stand til å arbeide, så kan ikke et krav om å søke jobb for å motta en økonomisk ytelse sies å være urimelig innsats, eller urimelig begrense tilgangen til ytelsen. White mener med andre ord at betingelser om for eksempel arbeidsrettet aktivitet ikke nødvendigvis strider imot Marshall sin forestilling om sosiale rettigheter (White, 2017) (White, 2000). I denne sammenhengen blir da spørsmålet om det å (mer eller mindre frivillig) delta i Kvalifiseringsprogrammet, eller å følge programaktivitetene, er et rimelig eller et urimelig vilkår for målgruppen. Svaret på dette er avhengig av flere forhold..

For det første vil rimeligheten henge sammen med vurderingen og kartleggingen av de mulige deltakerne i forkant. Som Funksjonsevnestudien viste, er målgruppen til programmet – sosialhjelpsmottakerne - en heterogen gruppe med sammensatte utfordringer (Van der Wel et al., 2006). De skiller seg fra normalbefolkningen ved større andel av fysiske og psykiske helseproblemer, atferdsproblemer og lese - og skrivevansker. Studien viste videre til at 3/4 av respondentene har store eller vesentlige hindringer mot å komme i arbeid og vil trenge langsiktig oppfølging, mens 1/4 har få eller moderate problemer og kan være en målgruppe for arbeidsrettede tiltak (Van der Wel et al., 2006). Dette levner ingen tvil om at kartleggingsprosessen i forkant må være god nok til å avdekke eventuelle problemer som enten utelukker fra deltakelse, eller som må adresseres underveis gjennom individuell tilpasning. Lovforslaget til Kvalifiseringsprogrammet understreker at de som er aktuelle for deltakelse skal bistås av det samme rammeverket som øvrige brukere, dette inkluderer en kartlegging som skal sette søkelys på de faktorene som kan påvirke den enkeltes arbeids- og funksjonsevne, for eksempel helse eller hjelpebehov (Ot.prp.nr.70 (2006-2007)).

Sluttrapporten fra evalueringsstudien viser en bedring i kartleggingsarbeidet i forkant (Schafft & Spjelkavik, 2011), men som flere av forskningsartiklene viser er det fortsatt en tendens til at det ikke er tilstrekkelig (Ohls, 2020a) (Ohls, 2020b) (Solvang, 2017). Studiene viser at mangelfull kartlegging kan føre til at deltakeren enten slutter, eller blir avsluttet i programmet, eller ikke får den tilretteleggingen den har krav på underveis for å klare å følge opp aktivitetene, eller få ønsket utbytte av deltakelsen. I de tilfellene hvor for eksempel relevante helseproblemer ikke avdekkes i forkant, og hvor vedkommende kanskje skulle hatt en helserelatert ytelse i stedet for kvalifiseringsstønad, kan det dermed hevdes at deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet er en urimelig innsats for den aktuelle deltakeren.

Hvorvidt deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet kan sies å være et rimelig eller et urimelig vilkår vil også være avhengig av programmets innhold og utfall. White refererer til dette som at “conditionality is conditional” (White, 2017, s. 185), og sikter med det til at aktivitetskravets rimelighet også hviler på øvrige samfunnsforhold. Ett forhold White holder frem er at innholdet i tiltaket må gi en rimelig mulighet eller belønning, som for eksempel realistiske muligheter for arbeid eller utdanning. Som tidligere nevnt er ikke innholdet i Kvalifiseringsprogrammet spesifisert fra myndighetenes side, foruten den obligatoriske jobbsøkingen som er lagt til slutten av programforløpet. Hensikten med deltakelse i programmet er likevel kvalifisering og styrking av deltakernes posisjon i arbeidsmarkedet (Ot.prp.nr.70 (2006-2007)). Flere av de kvalitative forskningsartiklene peker imidlertid på at deltakerne sjelden får innvilget tiltak eller opplæring som gir dem nødvendige og formelle kvalifikasjoner (Gubrium et al., 2016; Hansen, 2020; Ohls, 2017, 2020a). Et eksempel er Nav sin praksis med å kjøpe tiltakspakker fra private arrangører. Disse inneholder for det meste kursing i å skrive cv, skrive jobbsøknad, kommunikasjonsferdigheter m.m., men de gir sjelden formelle kvalifikasjoner til deltakerne, og har dermed en begrenset verdi for arbeidsmarkedet. Stramme kommunebudsjett førte også til at deltakere sjelden fikk innvilget kvalifiserende tiltak som førerkort eller språkopplæring etterspurt av flere mulige arbeidsgivere, uten dette kunne de dessverre ikke tilby deltakeren jobb (Hansen, 2020). Flere deltakere ønsket også utdanningsmuligheter gjennom programmet, men regelverket forhindret denne muligheten (Ohls, 2017). Mulighetene for å gjennomføre utdanning og opplæring gjennom Kvalifiseringsprogrammet er i senere tid blitt utvidet, men det understrekes at det som er avgjørende ved innvilgelse av programdeltakelse ved behov for utdanning eller opplæring, er at vedkommende ikke er i stand til å fullføre dette uten den tette bistanden som programmet innebærer (Prop.12L (2018-2019)).

Eksemplene overfor viser at mange av tiltakene som tilbys gjennom Kvalifiseringsprogrammet kommer til kort når det gjelder å tilfredsstillende arbeidsmarkedets krav. Mange av deltakerne vil derfor fortsatt ligge nederst i bunken av jobbsøknader. Dagens arbeidsmarked preges av stor etterspørsel etter utdannede og kvalifiserte arbeidstakere, og det er få muligheter for personer med lav eller ingen formell utdanning. Evalueringsstudier bekrefter også at det er et mindretall av deltakerne som får seg arbeid etter endt deltakelse, og de deltakerne som lykkes, får ustabil arbeid med dårlige betingelser og lave lønninger (Lima & Furuberg, 2018). Flere veiledere i de kvalitative studiene forteller i tillegg at programmets krav om fulltidsaktivitet førte til at de måtte gi deltakerne aktiviteter eller kurs som ikke var relevante eller direkte meningsfulle når det kom til det å få seg jobb. Én veileder uttalte at «When [policymakers] talk about activity requirements... it's perhaps more of a stamp-in, stamp-out activity. On paper it certainly sounds good, but I don't think it's the right way to work» (Gubrium et al., 2016, s. 57). Det er derfor et betimelig spørsmål hvorvidt deltakelse i aktiviteter som for det meste ikke klarer å gi tilstrekkelig kvalifisering eller kompetanse for arbeidsmarkedet er et rimelig vilkår.

7.3 Demokratisering eller styring?

Medborgerskap bygger på ideen om at alle individer er fullverdige samfunnsmedlemmer, med like rettigheter til deltakelse. Sentrale institusjoner i samfunnet skal bistå med å realisere dette, deriblant Nav og deres ansatte. Kvalifiseringsprogrammet var en del av regjeringens forsterkede innsats for sosialhjelpsmottakere, denne skulle ta utgangspunkt i en helhetlig og skreddersydd tilnærming basert på hver enkelt deltaker sitt behov. Brukermedvirkning ble derfor et viktig element i Kvalifiseringsprogrammet. Kommunens plikt til å samarbeide med deltakeren om utforming og innholdet i programforløpet ble fremhevet, det ble til og med hevdet å være en forutsetning for å lykkes med måloppnåelsen (Ot.prp.nr.70 (2006-2007)). Kommunens føringer for brukermedvirkning finner vi blant annet i sosialtjenesteloven (Sosialtjenesteloven, 2009), i sosialtjenesten sin plikt for til å rådføre seg med tjenestemottaker i utforming av tjenestetilbud (§42), tjenestemottaker sin generelle rett til individuell plan (§28), og deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet sin særskilte rett til individuell plan (§33).

Et annet viktig element ved Kvalifiseringsprogrammet, og som ble beskrevet et resultat av programmets satsing på brukermedvirkning, var myndiggjøring av deltakeren. I tillegg til at rettighetene i programmet skulle gi deltakeren økt økonomisk sikkerhet og forutsigbarhet, og medvirkning til individuell utforming, skulle pliktene sikre at deltakerne ikke ble passivisert

gjennom stønad. Denne balanseringen av rettigheter og plikter skulle til sammen bidra til økt myndiggjøring av deltakeren. Deltakerne skulle myndiggjøres gjennom involvering, motivering og ansvarliggjøring (St. meld. nr. 9 (2006-2007), s. 227). Dette bygger på grunnleggende prinsipper i empowerment- tenkningen, hvor brukeren selv har rett til å definere egen problemer og behov, og bestemme hva slags hjelp de trenger. Dette skal bidra til maktoverføring fra velferdsforvaltning til bruker (Slettebø, 2000).

Ruth Lister drar også vekslers på brukermedvirkning og myndiggjøring i sitt begrep «agency» eller handlingskraft (Lister, 1998). Hun etterspør medborgerskapsrettigheter som også inkluderer retten til å delta i beslutninger som berører arenaer i eget liv. Ifølge Lister er dette spesielt viktig fordi det vil gi et mer inkluderende medborgerskap også for marginaliserte grupper, blant annet gjennom brukermedvirkning og partnerskap mellom sosialarbeider og bruker. På denne måten blir brukeren en aktiv, heller enn en passiv medborger (Lister, 1998).

Som nevnt er Nanna Kildal en kritisk røst i Norge når det kommer til kontraktbaserte rettigheter for velferdsmottakere (Kildal, 2013). Én av hennes innvendinger er at disse går på tvers av borgerens autonomi, som hun mener utgjør essensen av det sosiale medborgerskap, blant annet muligheten til å forfølge egne interesser og prosjekter i møtet med velferdssystemet. I kjernen av denne diskusjonen er spenningsfeltene rettigheter og plikter, og paternalisme og demokrati (Kildal & Nilssen, 2011). En som derimot tar velferdskontraktualismen i forsvar, og hevder at den heller bidrar til en demokratisering av velferdstjenestene, er australske Anna Yeatman (Yeatman & Oowler, 2000). Hun forklarer sitt standpunkt ved at kontraktens intensjon er at velferdstjenestene skal tilpasses etter individets behov, og ikke individet etter velferdstjenestens behov. For Yeatman er dette en klar forbedring fra tradisjonell utøvelse av velferdstjenester, som hun mener bærer preg av å være paternalistiske og passiviserende. Videre kaller hun velferdskontrakter for relasjonelle kontrakter (Yeatman & Oowler, 2000, s. 38), og et verktøy for å åpne opp tjenesten til å bli en forhandlingsprosess mellom tjenesteutøver og tjenestemottaker.

En kan imidlertid sette spørsmålsteget ved Yeatman sin påstand om demokratisering når det kommer til praksisen i Kvalifiseringsprogrammet. Selv om deltakelse i programmet ble lovfestet, ble ikke innholdet i programmet det. Utformingen av programinnhold skal skje i samarbeid med deltaker, og intensjonen er at denne praksisen skal gi rom for forhandling mellom veileder og deltaker. Endelig innvilgelse og tildeling av tiltak er allikevel opp til veilederens skjønnsvurdering (Ot.prp.nr.70 (2006-2007)). Som funnene i denne oppgaven viser, er det imidlertid flere forhold som kan sies å begrense det som kunne vært en

demokratisering av Kvalifiseringsprogrammet, eller en myndiggjøring og maktoverføring fra forvaltning til borger. Eksempler på dette er forhold ved den organisatoriske konteksten, sosialarbeiderens praksis, og ikke minst hvordan den første påvirker og legger føringer for den siste.

Den organisatoriske konteksten er viktig av flere grunner. For det første er det vanlig praksis ved Nav- kontorene å kjøpe tiltakspakker og oppfølging fra private tiltaksarrangører. Som vi så i diskusjonen om rimeligheten ved bruk av vilkår, er dette tiltak som sjelden gir en formell kvalifikasjon for deltakeren, men heller et standardisert innhold, gjerne aktiviteter knyttet til jobbsøking (Hansen, 2020). Sluttrapporten fra evalueringsstudiet av Kvalifiseringsprogrammet viste at de minst fornøyde deltakeren var de som ble fulgt opp av private tiltaksarrangører. I tillegg uttrykte veilederne bekymring over at tiltaksarrangørene hadde et snevert fokus inn mot arbeid, mens veilederne arbeidet mer sosialfaglig og helhetlig, og kunne følge opp forhold som ikke direkte var arbeidsrettet (Schafft & Spjelkavik, 2011). Det knyttes allikevel en forventning til at veiledere fyller plassene og sender deltakere til disse forhåndskjøpte tiltakene, spesielt når Nav- kontoret har begrenset med andre tiltak. Dette henger i stor grad sammen med kommunens økonomi, og i forlengelsen av det, Nav- kontoret sitt budsjett (Hansen, 2020). Etter overgangen fra statlig finansiering til rammefinansiering i 2011, ble Kvalifiseringsprogrammet prisgitt kommunens egen prioritering av målgruppen og hvilken innsats kommunen vil sette inn for disse (Halvorsen et al., 2019; Lima & Furuberg, 2018).

En annen praksis som viser seg ved Nav- kontorene, er krav om jobbgaranti for innvilgelse av kvalifiserende kurs. Denne praksisen gjør det nesten umulig for deltakerne å få innvilget tiltak eller kurs som ville gitt dem en formell kompetanse og dermed øke ansettelsesmulighetene betraktelig. Helle Cathrine Hansen kaller dette kvalifiseringsparadokset (Hansen, 2020), kravet om å ha en jobb for å få innvilget tiltak som vil øke sjansene for å få en jobb. Kravet om jobbgaranti henger også, i likhet med bruk av forhåndskjøpte tiltaksplasser, sammen med Nav- kontoret sine begrensede økonomiske midler.

Når det kommer til veilederen sin praksis, er det flere forhold som må løftes frem også her. Først og fremst er veilederens definisjon av aktivering og arbeidsrettet aktivitet viktig. Ida Solvang (Solvang, 2017) hevder i sin kvalitative studie at Kvalifiseringsprogrammet kan sies å tjene målsetninger som kan være motstridende - individuell tilpasning til deltakerens behov, og arbeidsinkludering - og at disse målsetningene ender med å skille heller enn å forene veilederens praksis. Solvang finner at veilederens skjønnsutøvelse ender med å enten dreie

seg rundt deltakeren sitt behov, eller rundt en rask overgang til arbeid. Dermed blir aktiveringens og Kvalifiseringsprogrammet sitt mandat mer førende for forhandlingen mellom veileder og deltaker, enn deltakerens spesifikke situasjon (Solvang, 2017). Definisjonen av aktivering påvirker også veilederens tolkning av regelverket, og der det tenderer til en snever definisjon vil tiltak som arbeidspraksis og jobbsøking få fortrinn (Hansen, 2020).

En annen viktig side ved veileders praksis er hvordan veileder forhandler med, og posisjonerer seg i forhold til deltakeren. Sosialt arbeid generelt, og aktiveringsarbeidet spesielt, opererer i spenningsfeltet hjelp og kontroll. Hjelpen skal bidra til å myndiggjøre og fremme handlingskapasitet, mens kontrollen skal i en aktiveringskontekst bidra til å fremme arbeidsinkludering. Om en posisjonerer seg i én av ytterkantene, eller klarer å bevege seg imellom, er avgjørende for samarbeidsrelasjonen. Dette sammenfaller med Solvang sin påstand om motstridende målsetninger (Solvang, 2017). Funnene til Helle Cathrine Hansen og Sidsel Natland viser at veilederes tilnærming i stor grad er underbygget av den institusjonelle målsetningen om arbeidsinkludering, i tillegg til det lokale Nav- kontoret sin definisjon av aktivering (Hansen & Natland, 2017). Veilederen er til syvende og sist pålagt å jobbe med en klar agenda og målsetning, og vil derfor kunne spille på sin profesjonelle posisjon ved fra å være en tilrettelegger til en ekspert, og å ta i bruk en styrende tilnærming mot et spesifikt mål (Hansen & Natland, 2017).

Eksemplene vi nå har gått igjennom, relatert til organisatorisk kontekst og veileders praksis, peker på at brukermedvirkningen i, og demokratiseringen av Kvalifiseringsprogrammet har visse begrensninger. Programmets overordnede mål er arbeidsinkludering, og funnene viser at programmet tenderer til å styre deltakerne deretter. Der hvor programmets kontraktsutforming skal tilrettelegge for brukermedvirkning, handlingskapasitet og myndiggjøring, er det institusjonelle og profesjonelle styringsmekanismer som sørger for at deltakeren allikevel ikke har fullstendig valgfrihet. Empowerment- begrepet er i velferdssammenheng blitt kritisert for å ha blitt til en finslepen styringsteknikk hvor problemer individualiseres, og borgeren styres mot valg som anses fornuftige og akseptable innenfor velferdsstatens rammer (Askheim, 2019). Når det kommer til Kvalifiseringsprogrammet skjer dette blant annet gjennom styring av både innsats, atferd og mål (Heum, 2014). Som eksemplene har vist dreier dette seg om styring av innsats i form av økonomi og bevilgninger (Hansen, 2020), styring av atferd i form av lokale føringer for hvordan organisasjonen eller dens ansatte utfører oppgavene sine (Hansen, 2020; Schafft & Spjelkavik, 2011), og målstyring i form av tydelige forventninger om arbeidsinkludering (Hansen & Natland, 2017; Solvang, 2017). Lars Inge Terum og Talieh

Sadeghi (Terum & Sadeghi, 2021) konkluderer i samme retning i sin studie blant Nav-medarbeidere. De ser på hvilke forhold som bidrar til å hemme deres individuelle tilpasning av aktivitetskrav, og de peker spesielt på mål- og tiltaksstyring som medvirkende årsaker. Studien viser at veiledere som vektlegger å innfri forventninger om forhåndskjøpte tiltaksplasser, rapporterer i mindre grad at de legger vekt på aktiviteter tilpasset den enkelte. Dermed settes veilederens faglige og profesjonelle og skjønn i skyggen av tilgang på plasser og ledelsens forventning om å benytte disse. Motsetningen mellom de politiske målene om individuell tilpasning og arbeidsaktivering understrekes dermed (Solvang, 2017; Terum & Sadeghi, 2021).

7.4 Verdighet eller skam?

Medborgerskap kan sies å være et normativt begrep ved at det vurderer hva som er ønskelig og godt, og sier noe om hvilke normer som til enhver tid er regjerende i et samfunn. For liberale er individuell frihet den viktigste verdien, mens for kommunitære innebærer medborgerskap å følge forpliktelser til fellesskapet (Dwyer, 2010). For Marshall var medborgerskap et ideal som skulle fremme fullverdig og likeverdig inkludering i samfunnet (Marshall & Bottomore, 1992), for Honneth er medborgerskap knyttet til det gode liv gjennom rettslig og sosial anerkjennelse (Honneth, 2008).

Axel Honneth og Lutz Leisering kobler begge tildeling av individuelle rettigheter til anerkjennelse og verdighet. Gjennom tildeling av stønader og tjenester som en rettighet, blir personens problemer og krav ansett som legitime og verdige (Honneth, 2008; Leisering & Barrientos, 2013). Kvalifiseringsprogrammet burde i så måte være en rettslig anerkjennelse av sosialhjelpsmottakerne. Allikevel er, som vi har vært inne på, programmet vel så opptatt av pliktene som av rettighetene. Gjennom begrepet velferdskontrakt blir anerkjennelse og verdighet i Kvalifiseringsprogrammet knyttet til balanseringen av rettigheter og plikter, ved at deltakeren følger sin del av kontrakten den har inngått med velferdsforvaltningen. Der som verdighet tidligere var et argument for universelle og ubetingede rettigheter, er nå verdigheten altså bygget på innfrielse av plikter knyttet til de sosiale rettighetene.

Som forskningsfunnene, kan det imidlertid diskuteres om det er så enkelt at deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet gir anerkjennelse eller bidrar til økt verdighet. Grovt sett kan en si at opplevelsen av anerkjennelse og verdighet er mest til stede i begynnelsen av programforløpet, men at den sakte, men sikkert svinner hen når det nærmer seg slutten. Da

går verdigheten for mange over til frustrasjon, håpløshet, skam og en bekreftelse på en marginalisert posisjon. Årsakene til dette ser ut til å være flere.

For det første kan opplevelsen av verdighet forstås i lys av at deltakerne skal rekrutteres fra den økonomiske sosialhjelpen. Som nevnt er dette en stønad preget av skam og stigma befestet av dens marginale plass i velferdssystemet, kontrollpreg gjennom behovsprøving og skjønnsutøvelse, og en manglende evne til å gi økonomisk og sosial trygghet. Mange deltakere i Kvalifiseringsprogrammet fremhever derfor kvalifiseringsstønadene som et viktig gode (Gubrium et al., 2017; Ohls, 2020a). Mange mente det var spesielt verdighetsfremmende at stønaden var en fast og forutsigbar ytelse. Dette betyr at en slipper å søke månedlig om penger som man må med sosialhjelp, en praksis deltakere refererte til som «å tigge» eller «å trygle» om penger (Ohls, 2020a; Schafft et al., 2009). I tillegg er praksisen med å betale kvalifiseringsstønadene ut fra kommunens lønningskontor med på å gjøre stønaden mindre stigmatiserende (Schafft et al., 2009). Sett i lys av Lødemel og Trickey sin diskusjon om *mer* eller *mindre*, kan en si at kvalifiseringsstønadene ga *mer* - sammenlignet med sosialhjelpen (Lødemel & Trickey, 2001).

Men selv om kvalifiseringsstønadene kan sies å gi *mer*, og være et løft fra den økonomiske sosialhjelpen, har den allikevel en begrenset reell verdi. Flere av deltakerne forteller at de unngår sosiale aktiviteter fordi de ikke har råd til å være med, de har ikke mulighet til å dra på ferie eller hjelpe familien med penger når det trengs, og mange kjenner på skamfølelse knyttet til det å ha lite eller ingen penger (Ohls, 2020a). Andre rapporterte om vanskelige bosituasjoner i form av problemer med å klare å betale husleie eller spare opp penger til depositum til nytt bosted, som kunne resultere i at de måtte flytte tilbake til familien. Så selv om kvalifiseringsstønadene ligger over sosialhjelpen i stønadsnivå, er den allikevel ikke tilstrekkelig til å gi en økonomisk stabilitet og trygghet for deltakerne, eller en økt økonomisk deltakelse i samfunnet (Ohls, 2017, 2020a). Marshall definerte sosialt medborgerskap som et kontinuum fra et økonomisk og sosialt minimum, til en likeverdig og fullverdig samfunnsdeltakelse (Marshall & Bottomore, 1992). Ut fra Marshall sin definisjon kan en dermed hevde at kvalifiseringsstønadene kun tilfredsstillte minimumskravet, og knapt nok det.

Opplevelsen av verdighet i begynnelsen av programmet, kan for det andre forstås i lys av et nytt aktivitetstilbud og nye forventninger. Flere som hadde startet i Kvalifiseringsprogrammet refererte til det som et vendepunkt eller en bevegelse i riktig retning, og siktet med det til muligheten til å delta i det de opplevde som et positivt utviklingsløp (Gubrium, 2014a, s. 144-147). For mange var dette relatert til deltakelse i aktiviteter som ga positive effekter som

utvidet sosialt nettverk, økt selvtillit, mestringstro og myndiggjøring. Igjen var referansepunktet tilværelsen på sosialhjelp, hvor flere opplevde å få lite krav stilt til seg, mange beskrev snarere en «la det skure»- holdning fra saksbehandlere. Denne førte til en manglende følelse av motivasjon, som igjen førte til økt passivitet. Gjennom nå å bli stilt nye forventninger til, enten indirekte gjennom Kvalifiseringsprogrammets overordnede målsetning eller direkte fra veiledere, ga det muligheten til å strekke seg etter disse og dermed aktualisere en oppfatning av seg selv som en ansvarlig person, sammenlignet med identiteten som passiv sosialklient (Gubrium, 2014a, s. 144). Disse eksemplene sammenfaller også med rasjonale bak velferdskontrakten (St. meld. nr. 9 (2006-2007)), ved at deltakeren verdsetter muligheten til å innfri forpliktelser og krav, og ikke bare passivt motta en stønad. Det å kunne bidra som en «skikkelig borger», som én deltaker uttrykte det, ved å gjøre noe for pengene, ga følelsen av myndiggjøring og å bidra tilbake til samfunnet (Gubrium, 2014a, s. 148).

Mange deltakere opplevde altså et løft i begynnelsen av Kvalifiseringsprogrammet. Hvorvidt dette holdt hele veien ut, var allikevel i det store og det hele avhengig av om deltakerne klarte å innfri målsetningen om arbeid eller ei. Funn viser at de som hadde flest ressurser fra før av, altså ferdigheter eller arbeidserfaring som matchet arbeidsmarkedet, disse fikk også mest ut av Kvalifiseringsprogrammet. For disse ble deltakelsen et middel for å styrke sin posisjon, og innfri målsetningen om arbeid. For de fleste andre ble derimot programmet et mål de ikke klarte å nå, det ble i stedet et personlig nederlag med frustrasjon og skam over manglende evne til å nå programmets målsetning (Gubrium et al., 2016; Gubrium et al., 2017). Dette refereres til som Matteus- effekten, at de med mest ressurser fra før av høster fordelene av nye muligheter, mens de mindre ressurssterke får sin marginaliserte posisjon forsterket (Gubrium et al., 2017). En «creaming»-effekt som både evalueringstudiene (Lima & Furuberg, 2018; Schafft & Spjelkavik, 2011), og de kvalitative studiene peker på (Gubrium et al., 2016), vil kunne forsterke Matteus- effekten ytterligere, ved at de som anses som ansettelsesbare inkluderes i programmet, i stedet for de som vurderer å stå lenger fra arbeidsmarkedet.

Matteus- effekten kan også sies å gjelde for deltakere med minoritetsbakgrunn. Studien til Ohls om betydningen av kulturell ulikhet i Kvalifiseringsprogrammet (Ohls, 2020b), viser til praksiser med «annengjøring», altså en negativ kategorisering av minoritetsdeltakerne. Dette kan dreie seg rundt manglende språkferdigheter, etnisk tilhørighet eller ulike religionsmarkører. Deltakere med reduserte norskkunnskaper eller «feil etnisitet», eller som bruker religiøst passende klær, rapporterer å møte diskriminerende holdninger og praksiser, både blant mulige arbeidsgivere, men også blant veiledere. Denne diskriminering undergraver

ikke bare den rettslige anerkjennelsen til minoritetsdeltakerne, den fører også til en ytterligere marginalisering på arbeidsmarkedet. Veiledere fortalte av arbeidsgivere unngikk minoritetsdeltakere og -arbeidssøkere fra spesifikke etnisiteter, til fordel for andre (Ohls, 2020b). Studien til Hansen peker også på en kjønnsforskjell når det gjelder opplevelse og utbytte av deltakelse blant minoritetsdeltakere (Hansen, 2018). I hennes studie hadde 22 av 34 deltakere minoritetsbakgrunn, og funnene peker på at de mannlige deltakerne ser på lønnsarbeid som et krav for å anerkjennes som en verdsatt borger. Konsekvensen for blir da tap av selvrespekt og sosial verdi når de ikke klarer å få seg arbeid gjennom Kvalifiseringsprogrammet. Og sett i lys av den diskriminerende og annengjørende praksisen de risikerer å møte, kan denne ikke bare redusere arbeidsmulighetene og hindre sosial inkludering, den vil også undergrave den sosiale statusen for de mannlige minoritetsdeltakerne ytterligere. Og med tanke på at stadig flere av deltakerne i programmet er minoritetsdeltakere (Lima & Furuberg, 2018) er dette et voksende problem for Kvalifiseringsprogrammet.

8 Konklusjon

Kvalifiseringsprogrammet var et resultat av at den forsterkede arbeidslinja fra 1990- tallet ble utvidet til også å inkludere sosialhjelpsmottakere. Nav- reformen og fattigdomstiåret åpnet opp for en fornyet innsats for en utsatt gruppe, og tiltakene gikk fra forefallende arbeid i kommunen til tilbud om statlige arbeidsmarkedstiltak. Da Kvalifiseringsprogrammet ble lansert i 2007, var det med lovord om nye muligheter og nye rettigheter for personer som gjennom historien har vært marginalisert i samfunnet generelt, og i velferdssystemet spesielt. Sosialhjelpsmottakerne skulle ikke bare få økte rettigheter, men også økte muligheter til arbeidsinkludering og sosial inkludering. Kvalifiseringsprogrammet var med andre ord bygget på prinsipper om likeverdig medborgerskap.

Men ble det egentlig sånn?

Formålet med denne oppgaven har vært å kritisk vurdere om virkeligheten matcher intensjonene. Oppgavens problemstilling har vært «Hvordan kan Kvalifiseringsprogrammet fungere som en mulighet for, eller en barriere mot sosialt medborgerskap?». Medborgerskap forstås i denne oppgaven som å ha en objektiv side i form av rettigheter, plikter og praksiser, og en subjektiv side i form av opplevd medborgerskap som anerkjennelse og likeverd. For å besvare problemstillingen har jeg gjennomført en litteraturstudie basert på publisert forskning.

8.1 Arbeidsorientert tvangstrøye

Denne forskningen peker på det som jeg har valgt å kalle ulike spenningsfelt i Kvalifiseringsprogrammet, og med det mener jeg at programmet, deltakerne og veilederne ofte befinner seg mellom to motpoler eller dimensjoner.

Det første spenningsfeltet - treffsikkerhet eller fløteskumming - sikter til de skjønnsbaserte inngangskriteriene til programmet. Hensikten med disse var å tilrettelegge for treffsikkerhet i utvalget, men som vi har sett har det de siste årene ført til fløteskumming eller en «creaming»-effekt, ved at de som har flest ressurser i utgangspunktet, og vurderes å ha størst sjanse for å klare målsetningen om arbeid blir rekruttert til programmet. Dette betyr at stadig færre fra den opprinnelige målgruppen blir inkludert, i 2018 var kun om lag halvparten av deltakerne rekruttert fra sosialhjelpen.

Andre spenningsfelt – rimelig eller urimelig - berører utformingen av Kvalifiseringsprogrammet som en velferdskontrakt, og diskuterer om dette er i tråd med Marshall sin filosofi om sosiale rettigheter. Med utgangspunkt i White sin distinksjon mellom

rimelig eller urimelig tilgang, pekes det på to forhold som er viktige. Det første bunner i målgruppens sammensatte utfordringer, og betydningen av tilstrekkelig kartlegging for at deltakelsen kan sies å være rimelig for en gruppe med så mange hindringer for arbeid (Van der Wel et al., 2006). Dette perspektivet gir faktisk et forsvar for den restriktive og bevisste utvelgelsen av deltakere som «creaming»- effekten innebærer. Ved å plukke ut de deltakerne man tenker har størst mulighet til i første omgang å fullføre programmet, og i andre omgang få seg arbeid, sikrer man at deltakelsen ikke blir en *urimelig innsats* for deltakere som eventuelt burde fått andre tiltak og andre ytelser. Selv om ingen funn i denne oppgaven indikerer at dette er rasjonale bak den selektive rekrutteringen, kan en heldig konsekvens likevel være at ikke flere enn nødvendig må igjennom et urimelig aktiveringsløp som ikke matcher målgruppens behov og forutsetninger.

Det andre forholdet som er viktig for vurdering av rimelighet, inkluderer White sitt vilkår om at «conditionality is conditional» (White, 2017). Med dette mener han at vilkåret som pålegges stønadsmottakeren, i dette tilfelle sosialhjelpsmottakernes deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet, må inneholde realistiske muligheter for arbeid eller utdanning. Som funnene viser, er disse mulighetene dessverre magre. Ikke bare unnlater tiltakene i programmet å gi deltakerne de kvalifikasjonene som arbeidsmarkedet etterspør, men de færreste ender også opp med arbeid etter endt deltakelse. For det fåtallet som lykkes, bærer i tillegg arbeidet preg av dårlige arbeidsbetingelser, midlertidige ansettelser eller lave lønninger.

Det tredje spenningsfeltet – demokratisering eller styring – sikter til de potensialer for brukermedvirkning og myndiggjøring som ligger i Kvalifiseringsprogrammet som en velferdskontrakt. Med Yeatman sin påstand om demokratisering av velferdstjenestene, kunne Kvalifiseringsprogrammet tenkes å styrke deltakerens posisjon. Likevel viser funnene at deltakerens rom for medvirkning er lite, og at det rammes inn av styringsmekanismer knyttet til både organisatorisk kontekst og veileders praksis. Det overordnede institusjonelle målet om arbeidsinkludering og Kvalifiseringsprogrammets mandat legger føringer for både ressurser og tjenesteutøvelse, og dermed begrenses både veileders skjønnsutøvelse og forhandlingsrommet mellom veileder og deltaker.

Det fjerde og siste spenningsfeltet – verdighet eller skam – handler om deltakernes opplevelse av Kvalifiseringsprogrammet. Gjennom begrepet velferdskontrakt ble det sagt at programmet, ved å balansere rettigheter og plikter ville gi økt verdighet for, og myndiggjøring av deltakerne. Og mange rapporterte også om opplevelser som underbygget denne påstanden.

Dels fordi de fikk en ny retning i livet, og dels fordi de fikk økt tro på seg selv. Men det nye håpet viste seg dessverre å svinne hen, jo nærmere deltakerne kom slutten av programmet. Da ble det byttet ut med følelsen av håpløshet og skam, og en bekreftelse på en marginalisert posisjon. Dette gjaldt ikke minst for mannlige minoritetsdeltakere, som hadde inntektsgivende arbeid som mål på sitt fullverdige medborgerskap.

Så - hva betyr dette for medborgerskapet? Virker Kvalifiseringsprogrammet som en mulighet eller en barriere? Svaret er begge deler, men for ulike personer. På én side representerer programmet et løft fra sosialhjelpen. Det gir nye rettigheter, en ny stønad, nye tiltak og nye forventninger. Det gir også en ny anerkjennelse, ny verdighet, ny tro på egne evner og muligheter. Men dessverre ikke for alle. For på den andre siden representerer Kvalifiseringsprogrammet en arbeidsorientert tvangstrøye hvor ansettelsesevne settes foran behov, og marginaliseringen blir ytterligere befestet dersom du ikke oppnår det endelige målet om arbeid. Og flertallet av deltakerne gjør ikke det. Kvalifiseringsprogrammet har gått fra å være et uttrykk for inkludering og handlekraft mot fattigdom, til å bli enda et institusjonelt skille mellom verdig og uverdige i det norske velferdssystemet. I likhet med hvordan de statlige trygdene plukket verdige ut av fattighjelpen, blir de verdige nå plukket ut til Kvalifiseringsprogrammet. Problemet er at de verdige i mindre og mindre grad finnes blant sosialhjelpsmottakerne. De verdige er de som vurderes å ha både evne og vilje til å nå den politiske målsetningen, og ikke nødvendigvis de som har det største behovet. Resultatet er at det sosiale medborgerskapet stadig blir forbeholdt dem som klarer arbeid, eller som kan ledes dithen. Lønnsarbeid er ikke bare «vår tids sekulære religion», det er også blitt vår tids viktigste medborgerskapsmarkør.

9 Litteratur

- Andersen, J. G. (2004). *Et ganske levende demokrati*. Aarhus Universitetsforlag.
- Andreassen, T. A. & Aars, J. (2015). *Den store reformen : da NAV ble til*. Universitetsforl.
- Askheim, O. P. (2019). Empowerment - strategi for inkludering eller tåkelegging? I H. Glemmestad & L. C. Kleppe (Red.), *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (s. 277-289). Fagbokforlaget.
- Aveyard, H. (2019). *Doing a literature review in health and social care : a practical guide* (Fourth edition. utg.). McGraw-Hill Education : Open University Press.
- Bergwitz, Ø. (2001). Medborgerskapet i sosialt arbeid. *Nordisk Sosialt Arbeid*, 1, 66-74.
- Bergwitz, Ø. (2014). *Døves medborgerskap : en undersøkelse av døves samfunnsforankringer - opplevde rettigheter, deltagelsesformer og identiteter som medlemmer av det norske samfunnet* [Institutt for spesialpedagogikk, Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo]. Oslo.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- De nasjonale forskningsetiske komiteene. (2018). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. Hentet 9.10. fra <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-humaniora-juss-og-teologi/>
- Duffy, K. (2010). Active inclusion: a comprehensive strategy for poverty reduction? *Now It's Personal: Learning from welfare-to-work approaches around the world, IPPR Report, august 2010*, 13-15. <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2010-08/apo-nid22350.pdf>
- Dwyer, P. (2010). *Understanding social citizenship : themes and perspectives for policy and practice* (2nd. ed. utg.). Policy Press.
- Eriksson, R. (2014). Ungdom skal opp om morran. *Dagbladet*. <https://www.dagbladet.no/kultur/ungdom-skal-opp-om-morran/60208634>
- Goodin, R. E. (1998). The morality of incentives and deterrence. I D. Schmidtz & R. E. Goodin (Red.), *Social welfare and individual responsibility* (s. 172-189). Cambridge University Press.
- Gubrium, E. (2014a). Participant meaning making along the work trajectory of a labour activation programme. I J. F. Gubrium & M. Järvinen (Red.), *Turning troubles into problems. Clientization in Human Services* (s. 137-154). Routledge.
- Gubrium, E. (2014b). Resetting the stage. I E. Gubrium, S. Pellissery & I. Lødemel, *The shame of it* (s. 1-16). Policy Press.
- Gubrium, E., Harsløf, I. & Lødemel, I. (2014). Norwegian Activation Reform on a Wave of Wider Welfare State Change. I I. Lødemel & A. Moreira (Red.), *Activation or workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence* (s. 19-46). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199773589.003.0002>
- Gubrium, E., Johnstone, L. & Lødemel, I. (2016). Building Dignity? Tracing Rights, Discretion, and Negotiation within a Norwegian Labor Activation Program.

- International Journal of Social Quality*, 6(2), 52-70.
<https://doi.org/10.3167/IJSQ.2016.060205>
- Gubrium, E. & Lødemel, I. (2014a). Trajectories of Change. I I. Lødemel & A. Moreira (Red.), *Activation or workfare? Governance and Neo-Liberal Convergence* (s. 337-347). Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199773589.003.0012>
- Gubrium, E. K., Leibetseder, B., Dierckx, D. & Raeymaeckers, P. (2017). Investing in work: exclusionary inclusion in Austria, Belgium and Norway. *International Journal of Sociology & Social Policy*, 37(9/10), 605-622. <https://doi.org/10.1108/IJSSP-01-2017-0001>
- Gubrium, E. K. & Lødemel, I. (2014b). "Not good enough": social assistance and shaming in Norway. I E. Gubrium, S. Pellissery & I. Lødemel, *The shame of it. Global perspectives on policies* (s. 85-110). Policy Press.
- Hagen, K. & Lødemel, I. (2010). Fattigdomstiåret 2000-2010: Parentes eller ny kurs for velferdsstaten? I I. Frønes & L. Kjølrsrud (Red.), *Det norske samfunn* (s. 284-307). Gyldendal.
- Halvorsen, K. (2002). Unemployment and (un)employment policies in Norway: the case of an affluent but oil-dependent economy: the paradox of plenty? I *Europe's new state of welfare. Unemployment, employment policies and citizenship* (1. utg., s. 163). Policy Press.
- Halvorsen, K. (2012). Lønnsarbeidet - vår tids sekulære religion. I S. Stjernø & E. Øverbye (Red.), *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjon og velferdsstaten*. (s. 188-198). Universitetsforlaget.
- Halvorsen, K., Stjernø, S. & Øverbye, E. (2019). *Innføring i helse- og sosialpolitikk* (7. utgave. utg.). Universitetsforlaget.
- Hansen, H. C. (2018). Recognition and gendered identity constructions in labour activation. *International journal of social welfare*, 27(2), 186-196.
<https://doi.org/10.1111/ijsw.12294>
- Hansen, H. C. (2019). Aktivering - et komplekst felt for forskning og praksis. *FONTENE forskning*, 12(1), 4-16.
- Hansen, H. C. (2020). From Problems to Barriers: A Bottom-Up Perspective on the Institutional Framing of a Labour Activation Programme. *Social Policy and Society*, 19(1), 75-87. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1017/S1474746419000241>
- 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. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2016.1221850>
- Heum, I. (2014). *Skjønn : perspektiver på skjønnsutøvelse i NAV*. Gyldendal akademisk.
- Honneth, A. (2008). *Kamp om anerkjennelse : om de sosiale konfliktenes moralske grammatikk*. Pax.
- Johannessen, L. E. F., Rafoss, T. W. & Rasmussen, E. B. (2018). *Hvordan bruke teori? : nyttige verktøy i kvalitativ analyse*. Universitetsforl.
- Kildal, N. (2013). Den norske velferdsstaten: Fra sosiale til kontraktbaserte rettigheter.

- Kildal, N. & Nilssen, E. (2011). Norwegian welfare reforms : social contracts and activation policies. I S. Betzelt & S. Bothfeld (Red.), *Activation and Labour Market Reforms in Europe* (s. 218-239). Palgrave Macmillan.
- Leisering, L. & Barrientos, A. (2013). Social citizenship for the global poor? The worldwide spread of social assistance: Social citizenship for the global poor? *International journal of social welfare*, 22, S50-S67. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12046>
- Lima, I. A. Å. & Furuberg, J. (2018). Hvem starter i Kvalifiseringsprogrammet og kommer de i arbeid? *Arbeid og velferd*, 3, 3-23. file:///C:/Users/ABHN/Downloads/hvem-starter-i-kvalifiseringsprogrammet-og-kommer-de-i-arbeid%20(4).pdf
- Lister, R. (1998). Citizenship on the margins: Citizenship, social work and social action. *European Journal of Social Work*, 1(1), 5-18. <https://doi.org/10.1080/13691459808414719>
- Lødemel, I. (1997). *Pisken i arbeidslinja : om iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp* (Bd. 226). Fafo.
- Lødemel, I. (2001a). Discussion: workfare in the welfare state. I I. Lødemel & H. Trickey (Red.), *"An offer you can't refuse". Workfare in international perspective* (1. utg., s. 295-343). Policy Press.
- Lødemel, I. (2001b). National objectives and local implementation of workfare in Norway. I I. Lødemel & H. Trickey (Red.), *"An offer you can't refuse". Workfare in international perspective*. (1. utg., s. 133-158). Policy Press.
- Lødemel, I. & Trickey, H. (2001). A new contract for social assistance. I I. Lødemel & H. Trickey (Red.), *"An offer you can't refuse". Workfare in international perspective* (1. utg., s. 1-39). Policy Press.
- Magnussen, A.-M. & Nilssen, E. (2015). Sosialt medborgerskap, autonomi og deltakelse. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 18(1), 61-75.
- Markussen, S. & Roed, K. (2016). Leaving poverty behind?: The effects of generous income support paired with activation. *American economic journal. Economic policy*, 8(1), 180-211. <https://doi.org/10.1257/pol.20140334>
- Marshall, T. H. (1981). *The right to welfare and other essays*. The Free Press.
- Marshall, T. H. & Bottomore, T. (1992). *Citizenship and social class*. Pluto Press.
- Molander, A. & Terum, L. I. (2019). Aktivering. I A.-H. Bay, A. Hatland, T. Hellevik & L. I. Terum (Red.), *Trygd i aktiverings tid* (s. 85-114). Gyldendal.
- Molander, A. & Torsvik, G. (2021). In Their Own Best Interest. Is There a Paternalistic Case for Welfare Conditionality? *Journal of Social Policy*, 1-18. <https://doi.org/10.1017/S0047279420000768>
- Ohls, C. (2017). A Qualitative Study Exploring Matters of Ill-being and Well-being in Norwegian Activation Policy. *Social Policy and Society*, 16(4), 593-606. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1017/S1474746416000397>
- Ohls, C. (2020a). Dignity-based practices in Norwegian activation work. *International journal of social welfare*, 29(2), 168-178. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12388>
- Ohls, C. (2020b). Annengjøringens mekanismer og betydning - en studie av Kvalifiseringsprogrammet. *FONTENE forskning*, 12(2), 18-31.

- Ohls, C. H. & OsloMet - storbyuniversitetet Fakultet for, s. (2021). *Qualifying for a "good life" : a study of wellbeing and dignity, or the lack thereof in a Norwegian activation programme* [OsloMet - storbyuniversitetet]. Oslo.
- Ot.prp.nr.70 (2006-2007). *Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Piene, B. (2020, 14.09). Høyre vil utvide aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere *Dagsavisen*. <https://www.dagsavisen.no/oslo/nyheter/2020/09/14/hoyre-vil-utvide-aktivitetsplikten-for-sosialhjelpsmottakere/>
- Prop.12L (2018-2019). *Endringer i folketrygdloven, sosialtjenesteloven og enkelte andre lover samt oppfølging av anmodningsvedtak om pleiepengeordningen (samleproposisjon høsten 2018)*. Arbeids- og sosialdepartementet. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Reichborn-Kjennerud, K. (2009). En ny mulighet – brukernes opplevelse av Kvalifiseringsprogrammet i NAV. I. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmloi/bitstream/handle/20.500.12199/6091/n2009-11.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Schafft, A. & Spjelkavik, Ø. (2011). *Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet : sluttrapport* (Bd. 4/2011). Arbeidsforskningsinstituttet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmloi/bitstream/handle/20.500.12199/4000/r2011-4.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Schafft, A., Spjelkavik, Ø. & Legard, S. (2009). *Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet - underveisrapport. I*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmloi/bitstream/handle/20.500.12199/6109/n2009-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Slettebø, T. (2000). Empowerment som tilnærming i sosialt arbeid. *Nordisk sosialt arbeid (trykt utg.)*. 20(2000)nr. 2, 75-85.
- Solvang, I. (2017). Discretionary approaches to social workers' personalisation of activation services for long-term welfare recipients. *Sosialarbeideres skjønnsutøvelse: Tilnærminger til individuell tilpasning av aktiveringstjenester for arbeidsmarginale personer.*, 20(4), 536-547. <https://doi.org/10.1080/13691457.2016.1188777>
- Sosialtjenesteloven. (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2020-12-18-142). Arbeids- og sosialdepartementet. <https://lovdata.no/lov/2009-12-18-131>
- St. meld. nr. 9 (2006-2007). *Arbeid, velferd og inkludering*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet,.
- St. meld. nr. 35 (1994-1995). *Velferdsmeldingen*. Sosial- og helsedepartementet. Sosial- og helsedepartementet.
- St. meld. nr. 39 (1991-1992). *Attføringsmeldinga*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- St.meld.nr.6 (2002-2003). *Tiltaksplan mot fattigdom*. Sosialdepartementet. Sosialdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2006-2007). *Handlingsplan mot fattigdom : vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) - statsbudsjettet 2007*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- St.prp.nr.46 (2004-2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Arbeids- og sosialdepartementet. Arbeids- og sosialdepartementet.

- Stjernø, S. (2020). Økonomiske forskjeller og fattigdom i "verdens rikeste land". I A. L. Ellingsæter, A. Hatland, P. Haave & S. Stjernø (Red.), *Den nye velferdsstatens historie. Ekspansjon og omdanning etter 1966* (s. 216-225). Gyldendal.
- Terum, L. I. & Sadeghi, T. (2021). Hva gjør individuell tilpasning av aktivitetskrav utfordrende? *Søkelys på arbeidslivet*, 38(1), 41-58. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2021-01-03>
- Van der Wel, K., Dahl, E., Lødemel, I., Løyland, B., Naper, S. O. & Slagsvold, M. (2006). *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. Høgskolen i Oslo.
- Van der Wel, K., Hermansen, Å., Dahl, E., Lødemel, I. & Løyland, B. (2019). Fra marginalisering til arbeidsinkludering? : intensjoner og realiteter gjennom NAV-reformen. I H. Aamodt, E. Dahl, E. Gubrium, M. Haldar & Å. Hermansen (Red.), *Sosialt arbeid og sosialpolitikk i samhandling. Et svar på velferdsstatens utfordringer?* (s. 289-312). Fagbokforlaget.
- White, S. (2000). Review Article: Social Rights and Social Contract—Political Theory and the New Welfare Politics. *Brit. J. Polit. Sci.*, 30(3), 507-532. <https://doi.org/10.1017/S0007123400000211>
- White, S. (2017). Should a minimum income be unconditional? I(s. 181-196).
- Yeatman, A. & Owler, K. (2000). The role of contract in the democratisation of service delivery. *Law in Context: Socio-Legal Journal*, 18(2), 34-56.

Vedlegg 1. Flytskjema.

