

FAGFELLEVDERT ARTIKKEL

Rettigheter, behov og plikter i aktivitetspolitikken

Forståelser av aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere

HEIDI MOEN GJERSØE

*Førsteamanuensis ved VID vitenskapelige høyskole og førsteamanuensis II ved Institutt for sosialfag ved OsloMet
heidi.gjersoe@vid.no*

ANNE BIRGITTE LESETH

*Professor ved Senter for profesjonsstudier ved OsloMet
annele@oslomet.no*

SAMMENDRAG Hvordan relasjonen mellom rettigheter og plikter erfares av ulike klientgrupper i velferdsstaten, er i liten grad studert. I lys av Frasers begrep om behovspolitik, og hennes diskusjon om forholdet mellom behov og rettigheter, tar vi utgangspunkt i en akseptert oppfatning om at unge som ikke går på skole, utdanning eller er i arbeid, trenger aktivitetsplikt. Gjennom en personsentrert analyse av to unge mottakere av sosialhjelp og deres erfaringer med aktivitetsplikten argumenterer vi for at aktivitetspliktens behovsfortolkning kan tilsløre mottakernes grunnleggende behov for anerkjennelse. Etter som behovsdefinisjoner legger premisser for fordeling av goder i samfunnet, er det nødvendig med en kritisk vurdering av implikasjonene av slike definisjoner.

NØKKEORD aktivitetsplikt, arbeidsledighet, behovspolitik, Nav, sosialhjelp, unge

SUMMARY How the relationship between rights and obligations is experienced by different client groups in the welfare state has been paid little attention in research. In light of Fraser's ideas of the politics of need interpretation, we take as our starting point an accepted view that young people who do not go to school, or are employed, need an activity obligation. Through a person-centered analysis of two young recipients of social assistance and their experiences with mandatory activation, we argue that the need interpretation of the activation rule can obscure the recipients' basic need for recognition. As definitions of needs lay the groundwork for the distribution of goods in society, a critical assessment of the implications of such definitions is necessary.

KEYWORDS mandatory activation, unemployment, politics of need interpretation, Nav, social assistance, young

1 Introduksjon

Personer som har vansker med å forsørge seg selv, kan i en kortvarig periode få sosiale tjenester, inkludert råd og veiledning og økonomisk stønad, jf. lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven). Den siste tiden har det blitt rettet søkelys mot unge sosialhjelpsmottakere. Blant unge sosialhjelpsmottakere er et fåtall lagtidsmottakere, men disse sliter med å få fotfeste i arbeidslivet, i tillegg til å ha dårlig helse.¹ Unge med sosialhjelp er derfor en utsatt gruppe i samfunnet. For å hjelpe denne gruppen raskere bort fra sosialhjelp ble det i 2017 innført en lovbestemmelse om aktivitetsplikt for personer under 30 år i sosialtjenesteloven § 20a: «Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år.» Lovbestemmelsen innebærer at mottakernes rett til sosialhjelp betinges av å være i aktivitet. En aktivitet kan være å møte til veiledningssamtale med Nav, søke på relevante jobber og delta på arbeidsrettede tiltak.

En sentral begrunnelse blant politikerne som argumenterte for lovbestemmelsen, er at det å stille krav til unge stønadsmottakere er å bry seg.² Dette omsorgsargumentet bidrar til å legitimere lovbestemmelsen ved at velferdsstaten stiller opp for de sårbare. På denne måten blir ikke vilkåret bare en plikt, men også en form for rett til intervensjon fra velferdsstaten. Ideen om at rettigheter til stønad skal

-
1. Thomas Lorentzen og Espen Dahl, «Social assistance dynamics in Norway revisited: A two-decade prospective study of trajectories of young social assistance recipients», *International Journal of Social Welfare*, Vol. 30, 2021, s. 291–304 (s. 296). <https://doi.org/10.1111/ijsw.12465>
 2. Andreas Eriksen og Anders Molander, «Welfare reform and public justification», *Policy Studies*, Vol. 40, nr. 6, 2019, s. 628–647 (s. 628). <https://doi.org/10.1080/01442872.2018.1538487>

betinges av aktiviteter, synes derfor å være lite kontroversiell i en norsk kontekst, og omsorgsargumentet kan bidra til dette.

Begrunnelsen om at personer som har vansker med å forsørge seg selv, skal tilbys omsorg og sosial behandling, er ikke ny, men representerer hensikten med de sosiale tjenestene.³ Sosialhjelp er en ordning som favner en *restkategori* av personer i velferdsystemet. Derfor skal sosialhjelp gis etter konkrete, individuelle vurderinger av den enkeltes behov. Mens definering av bestemte grupper og deres behov eller risiko gjerne anerkjennes gjennom å løfte gruppene ut av sosialhjelp og inn i egne ordninger som trygdeytelser, Kvalifiseringsprogrammet eller Introduksjonsprogrammet, innebærer aktivitetsplikt etter sosialtjenesteloven at det legges til grunn en behovsdefinisjon for en gruppe personer som per definisjon har ulike behov og som skal motta differensiert og lokalt bestemt hjelp. Aktivitetsplikten innebærer dermed at sosialhjelpsmottakere under 30 år ses som en mer ensartet gruppe gjennom den felles behovsdefineringsen.

Selv om intensjonene og aktivitetsplikten kan fremstå som positiv og hjelpende, er det liten tvil om at aktivitetsplikt også forsterker ambivalensen som kjennetegner aktiveringspolitikk, der retten til stønader betinges av ulike arbeidsrelaterede plikter. Et annet og sentralt argument for aktivitetsplikt er derfor ideen om resiprositet, det vil si at man skal gi en motytelse for godet man mottar.⁴

I tillegg kan avstanden fra politiske intensjoner til brukernes opplevelser være stor.⁵ Unge sosialhjelpsmottakeres erfaring med plikten til aktivitet er ikke entydig positiv.⁶ For noen brukergrupper kan møtet med Navs oppfølging og aktiviteter være direkte nedbrytende for tilliten til systemet.⁷ Et viktig poeng er at selv om aktivitetsplikten for unge sosialhjelpsmottakere innebærer mer hjelp og oppfølging, kan det også innebære økt kontroll av den enkelte fordi det blir viktig at Nav bruker innsatsen og ressursene på en effektiv måte. Styrket oppfølging for en

-
3. Lars Inge Terum, *Grenser for sosialpolitisk modernisering: om fattighjelp i velferdsstaten*, Universitetsforlaget 1996, s. 66.
 4. Nanna Kildal, «Fra arbeidsetos til insentiver og velferdskontrakter», i Steinar Stjernø og Einar Øverbye (red.), *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*, Universitetsforlaget, 2012, s. 181.
 5. Sophie Danneris og Mathias Herup Nielsen, «Bringing the client back in: a comparison between political rationality and the experiences of the unemployed», *Social Policy and Administration*, Vol. 52, 2018, nr. 7, s. 1441–1454 (s. 1442).
<https://doi.org/10.1111/spol.12386>
 6. Anne Leseth, Susana Vilhena og Heidi Moen Gjersøe, «Aktivitetspliktens innside og utside: Unge mottakere av sosialhjelp og deres erfaringer med aktivitetsplikt», *Tidsskrift for velferdsforskning* vol. 23, nr. 2, 2020, s. 126–139. (s. 137). <https://doi.org/10.18261/issn.0809-2052-2020-02-04>
 7. Jon Horgen Friberg og Olav Elgvin, «Når velferdsstaten bryter tilliten ned: Somaliske innvandrere i møte med Nav», *Tidsskrift for samfunnsforskning*, vol. 57, 2016, nr. 3, s. 257–284 (s. 278).
<https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2016-03-02>

utsatt gruppe individer kan føre til at de blir utsatt for et større press enn andre som ikke får det samme tilbudet.⁸

I denne artikkelen viser vi med en personsentrert analyse av to unge mottakere av sosialhjelp, fra et materiale med kvalitative intervjuer, hvordan aktivitetsplikt i sosialtjenesteloven § 20a kan utforskes som uttrykk for *behovspolitik*,⁹ det vil si politikk som begrunnes med hva ulike politisk definerte grupper trenger. Vi spør: *Hvordan konstrueres og fortolkes forestillinger om behov, rettigheter og plikter i en aktiveringskontekst?*

2. Aktivitetsplikt

Økonomisk sosialhjelp er en behovsprøvd ytelse som gis etter §§ 18 og 19 i sosialtjenesteloven. Adgangen til å stille aktivitetsvilkår, det vil si betingelser for å opprettholde retten til stønaden, har eksistert i flere år, jf. § 20. Paragraf 20a har imidlertid gjort aktivitetsvilkår som en hovedregel for personer under 30 år. I forarbeidene til lovbestemmelsen fremkommer det at intensjonen med aktivitetsplikt for unge er å styrke deres muligheter for å komme i arbeid og hjelpe dem ut av en passiv tilværelse.¹⁰ Aktivitetsplikten er således ment å gi tettere oppfølging av stønadsmottakerne. Forarbeidene presiserer også viktigheten av at «stønadsmottakerens behov, synspunkter og ønsker tas med i vurderingen av om det skal stilles vilkår og hvilke aktiviteter det eventuelt skal kreves deltakelse i».¹¹ I rundskrivet til sotjl. § 20a utdypes det likevel at «[v]ilkår skal i utgangspunktet stilles i samarbeid med tjenestemottaker, men dette er ikke en forutsetning».

Det kan gis unntak fra vilkåret dersom tungtveiende grunner tilsier det, jf. § 20a første ledd. Ifølge rundskrivet til sosialtjenesteloven forstås vilkåret om aktivitet som at det er «knytte[t] en plikt, et pålegg eller en begrensning til vedtaket om tildeling av stønad».¹² Dersom vilkåret brytes, skal stønaden reduseres, jf. sotjl. § 20a fjerde ledd. Det er altså økonomiske sanksjoner knyttet til vilkåret.

En vanlig måte for Nav-kontorene å iverksette bestemmelsen om aktivitetsplikt på er gjennom å drifte aktivitetssentre. Gjennom aktivitetssentre har Nav et kon-

8. Emil Øversveen og Ulla Forseth, «Fremmed i Nav – Arbeidslinja i praksis», *Norsk sosiologisk tidskrift*, årgang 2, 2018, nr. 4, s. 5–24 (s. 19). <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2018-04-01>

9. Nancy Fraser, «Talking about Needs: Interpretive Contests as Political Conflicts in Welfare-State Societies», *Ethics*, Vol. 99, 1989, nr. 2, s. 291–313 (s. 291).

10. Prop. 39 L (2014–2015) s. 125; Prop. 13 L (2016–2017) s. 7.

11. Prop. 39 L (2014–2015) s. 128.

12. Rundskriv til lov om sosiale tjenester i Nav, R35-00, punkt 4.20.1.

kret tilbud hvor det kan stilles krav om at unge møter opp, gjerne til fast tid hver dag, og hvor de kan få veiledning til å gjennomføre ulike jobbrelaterte aktiviteter.¹³

Fra et juridisk ståsted har det blitt argumentert for at aktivitetsplikten er et uforholdsmessig tyngende vilkår ettersom antallet sosialhjelpsmottakere er lite sammenlignet med antallet som mottar ulike trygdeytelser, og at tettere oppfølging og økt bruk av tiltak har vært underutnyttet når det gjelder sosialhjelp.¹⁴

En intervjustudie av politikernes argumentasjon for hvorfor aktivitetsplikt er nødvendig, avdekket et behovsnarrativ som ikke kommer frem i lovens forarbeider. Behovsnarrativet er følgende:

«Det er for mange borgere som blir ufrivillig passive mottakere av stønader. Ved å gjøre arbeidsrettet aktivisering obligatorisk, prøver vi å hjelpe dem ut av en potensielt skadelig situasjon og gir dem en sjanse til å bidra til samfunnet. Dette er noe samfunnet skylder dem. Det er å bry seg om dem.»¹⁵

Det kan imidlertid være omdiskutert om vilkår er nødvendig, hvilke typer aktivitet som skal tilbys, og hvordan man kommer til enighet om en passende aktivitet.^{16,17}

Før vi presenterer studiens data og metode, vil vi presentere artikkelens analytiske rammeverk.

3. Behovspolitik

Nancy Fraser hevder at samtaler om behov har blitt institusjonalisert som et viktig vokabular i den politiske diskursen i velferdsstatlige samfunn.¹⁸ Samtaler om behov sameksisterer med samtaler om rettigheter, og dette er selve kjernen i det politiske livet. Frasers ambisjon er å sortere i behovspolitikken ved å skille gode og dårlige behovsfortolkninger fordi behovspolitik kan legge grunnlag for nye sosi-

13. Hilde Lidén og Håkon Solbu Trætteberg, *Aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp*, delrapport 1, 2019, Rapport 2019:12, s. 32.

14. Aina A. Kane og Julia Köhler-Olsen, «Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere – har lovgiveren funnet opp hjulet på nytt?», *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og velferdsrett*, 2016, s. 262–291 (s. 287). <https://doi.org/10.18261/ISSN2464-3386-2015-04-03>

15. Eriksen og Molander 2019, s. 11 (egen oversettelse).

16. Kane og Köhler-Olsen 2016, s. 287.

17. Heidi Moen Gjersøe, Anne Leseth og Susana Vilhena, «Frontline implementation of welfare conditionality in Norway: A maternalistic practice», *Social Policy and Administration*, Vol. 54, nr. 3, 2020, s. 491–504 (s. 496). <https://doi.org/10.1111/spol.12567> 2019

18. Nancy Fraser, «Talking about Needs: Interpretive Contests as Political Conflicts in Welfare-State Societies», *Ethics*, 1989, Vol. 99, nr. 2, s. 291–313 (s. 292).

ale rettigheter. Et utgangspunkt for en slik sortering er modellen for et behovskrav: A (f.eks. husløse) trenger X (husly) for å oppnå Y (et godt liv). Det vil si at A i mangel av X lider skade.¹⁹ Man kan være enige A–Y-relasjonen, men hvordan dette skal løses, dvs. hva X skal være (f.eks. en seng i undergrunnen, en seng i et herberge eller egen bolig), er ikke gitt. Jo mer spesifikt behovskravet er formulert, desto mer omstridt blir fortolkningen.

Behovsfortolkninger knyttet til for eksempel minoritetsspråklige eller arbeidsledige er forankret i kulturelle klassifikasjoner om gode og dårlige liv.²⁰ Aktivitetsplikt som behovspolitik er for eksempel forankret i verdier knyttet til selvstendighet og autonomi som oppnås gjennom deltagelse i arbeidslivet. Fraser og Gordon hevder at det å være avhengig, spesielt i betydningen økonomisk avhengighet, ofte gjøres til mål for intervensjoner. For eksempel er et mål med aktivitetsplikten å gjøre unge sosialhjelpsmottakere mer uavhengige av stønad og mer selvhjulpne gjennom eget arbeid. Men ulike nivåer av avhengighet, for eksempel av venner, familie og sosiale fellesskap, anerkjennes ikke som en type avhengighet som kjenetegner de fleste menneskers liv.²¹

Et kritisk blikk på behovsfortolkninger er derfor viktig for å vurdere i hvilken grad politikken imøtekommer faktiske behov. Dette innebærer også en diskusjon om forholdet mellom behov og rettigheter. Velferdsstatens tjenester tar kanskje for gitt at individers rettigheter ivaretas gjennom tjenestene som tilbys dem. Fraser stiller spørsmål ved om samtaler om behov er et alternativ til samtaler om rettigheter, eller om de er forenlige med hverandre. Rettferdighet har både en fordelings- (*redistribution*) og en anerkjennelsesdimensjon (*recognition*), der anerkjennelse ikke kan fordeles på samme måte som innteks- og velferdsgoder. Et spørsmål er om aktivitetsplikten imøtekommer sosialhjelpsmottakeres behov; et annet spørsmål er om aktivitetsplikten ivaretar sosialhjelpsmottakeres rettigheter, og i tilfelle hvilke. Amon skiller mellom to ulike måter å forstå rettigheter på som kan være nyttig for å besvare dette spørsmålet. Det å «vite om dine rettigheter» («know your rights») som du har som mottaker av en type stønad eller hjelp, handler om de rettighetene, tjenestene og pliktene du har i kraft av for eksempel å motta sosialhjelp. Det å kreve sin rett, eller rett til å vite («right to know») er snarere knyttet til mer

19. Nancy Fraser 1989, s. 292.

20. Se for eksempel Lawrence Mead, *The New Politics of Poverty: The Nonworking Poor in America*, Basic Books 1992; Catherine Kingfisher, *Western Welfare in Decline*, University of Pennsylvania Press 2002 (s. 16). <https://doi.org/10.9783/9780812202472>

21. Nancy Fraser og Linda Gordon, «A Genealogy of Dependency – Tracing a Key Word in the US Welfare State», *Signs*, Vol. 19, 1994, nr. 2, s. 309–336 (s. 323).

overordnede rettigheter som man har som menneske, som retten til anerkjennelse, retten til ikke å bli diskriminert, osv.²²

4. Metode og data

I 2018 intervjuet vi 16 unge voksne i alderen 19–29 år som mottar sosialhjelp fra flere ulike Nav-kontor i ulike deler av landet, og som har krav om aktivitet. Bakgrunnen deres var variert med tanke på blant annet hvorvidt de hadde videregående skole, og hvor lenge de hadde hatt kontakt med Nav. Halvparten av dem vi intervjuet, takket ja til å bli intervjuet på nytt etter seks måneder. Hensikten var å få frem i hvilken grad aktivitetsplikten hadde ført dem nærmere utdanning eller arbeid, og hvilke erfaringer de hadde med denne prosessen. Gjennom bruk av deskriptive spørsmål har vi tilstrebet å komme nærmest mulig informan-tenes egne erfaringer.²³ Mens intervjumaterialet ble analysert gjennom en tema-analyse, har vi i denne artikkelen gjort en re-analyse av materialet med fokus på to enkeltpersoners erfaringer – en såkalt personsentrert tilnærming.²⁴ Vi har valgt ut to typiske personer, «Bjørn» og «Aleksandra», som likevel representerer mye av variasjonen i materialet. I en personsentrert tilnærming har man personer i tan-kene når man utfører analysene. Formålet har videre vært å få frem helhetlige erfa-ringer i informantenes liv utover den spesifikke konteksten med aktivitetsplikt. En personsentrert tilnærming innebærer dermed å engasjere seg i kompleksiteten i folks liv. Tilnærmingen innebærer at man kontinuerlig nullstiller «begrepsmes-sige kompass», for eksempel knyttet til «hva som virker».²⁵ Vi er bevisste på ikke å klassifisere de to personhistoriene i lys av identitetsdimensjoner som kjønn, etnisk bakgrunn, alder, klasse osv. Et sentralt poeng hos Fraser er at kategorien «unge sosialhjelpsmottakere» er politisk definert. I denne studien er vi opptatt av å få frem erfaringene unge sosialhjelpsmottakere hadde i møte med Navs aktivitetsplikt, på tvers av ulike identitetsdimensjoner som for eksempel «minoritetsspråklig». Slike dimensjoner kan produsere forskjeller mellom folk mer enn at de representerer slike forskjeller.

22. Joseph Amon, «Right to Know» or «Know Your Rights»? Human Rights and a People-Centred Approach to Health Policy», i João Biehl og Adriana Petryna (red.), *When people come first: critical studies in global health*, Princeton University Press, 2013, s. 91–108 (s. 93). <https://doi.org/10.23943/princeton/9780691157382.003.0005>

23. James Spradley, *The ethnographic interview*, Waveland Press Inc. 1979, s. 85.

24. Tove Thagaard, *Systematikk og innlevelse*, Fagbokforlaget 2013, s. 157–180.

25. João Biehl og Adriana Petryna (red.), *When people come first: critical studies in global health*, Princeton University Press, 2013, s. 12–13. <https://doi.org/10.23943/princeton/9780691157382.003.0005>

Informert samtykke er innhentet fra alle informantene. Informantene ble spesielt informert om at deres samtykke ikke ville ha noen innvirkning på deres sak i Nav, og at svarene deres ble behandlet konfidensielt. Materialet er anonymisert. I persontenrerte analyser kan anonymitet være et problem. Det at denne studien er utført på flere ulike steder i landet, bidrar likevel til å øke graden av anonymitet.

Analyseprosessen kjennetegnes av tre fortolkningsfaser: 1) først sammenfattet vi meningsinnholdet i intervjuene; 2) deretter inndelte vi meningsinnholdet i tematiske kategorier og mønstre som belyste hvordan rettigheter, behov og plikter ble konstruert og rekonstruert innenfor aktivitetsplikts konteksten; 3) til slutt tolket vi mønstrene og kategoriene i lys av vårt analytiske rammeverk.

5. Bjørn og Aleksandras møte med behovspolitikk

5.1 Innledning

I det følgende vil vi presentere seks tematikker som var tydelig i vårt materiale, og som belyser hvordan behov, rettigheter og plikter fortolkes og konstrueres i aktiveringskonteksten Bjørn og Aleksandra befinner seg i.

5.2. Behov for økonomisk hjelp

Bjørn bor i en kjellerleilighet som han leier med støtte fra sitt lokale Nav-kontor. Nav-kontoret ligger i 30 minutters bussavstand. Bjørn har flyttet mye og har en broket fortid med rusproblemer, fengselsopphold, ustabil oppvekst og kortvarige jobbengasjement. For at han skulle komme seg «unna» uheldige vennemiljø, ble han sendt av slekninger på kryss og tvers i landet med håp om at han skulle «skikke seg». Foreldrene er skilt, og begge er uføretrygdet og bor i nærheten. Bjørn har en bror og flere halvsøsken.

Aleksandra kom til Norge som barn og har også flyttet en del i oppveksten. I Norge har hun bodd med foreldre og to småsøsken. Så ble foreldrene skilt, og hun flyttet jevnlig mellom mor og far. Når hun bodde hos faren, måtte hun sove på stua for han hadde liten plass, og når hun bodde hos moren, delte hun rom med de to søsknene. Men det var krevende, spesielt etter at moren ble stadig mer psykisk syk.

Bjørn og Aleksandra fikk begge vite gjennom foreldrene at de hadde rett til penger fra Nav. Bjørns mor var, som han selv uttrykte det, en «gammel Naver». Aleksandras foreldre hadde også vært i Nav-systemet en stund, og fortalte henne at hun kunne få hjelp der.

Bjørn og Aleksandra søkte om sosialhjelp da de stod uten arbeid og hadde dropet ut av skolen. Bjørn hadde gått yrkesfag på videregående i to år, men fikk ikke fullført det tredje året i lærlingtida. Han var lærling, men avsluttet lærlingtida da

han hadde for mye fravær. Aleksandra strøk i et fag og fikk dermed ikke fullstendig avgangsvitnemål. Hun sier: «Jeg besto ikke det ene faget, og så valgte jeg å ta et friår og ta opp igjen faget det året. Det var planen, men det som skjedde, var at jeg var for sen med å melde meg til eksamen og da mistet jeg hele ...» Da Aleksandra var ferdig med videregående, dro hun fire måneder til sitt hjemland, uten å søke om å få ta opp igjen faget hun hadde strøket i. Som hun sier: «Jeg trengte fri fra alt som skjedde her.»

Mens Bjørn mistet jobben og ikke kunne betale husleien der han bodde, trengte Aleksandra et eget sted å bo da moren ble syk og hun selv ikke fikk fullført videregående. Både Bjørn og Aleksandra mottar derfor sosialhjelp.

5.3 Manglende anerkjennelse

Både Bjørn og Aleksandra har erfaring med arbeidslivet, og begge forteller om det å ha mistet jobben og opplevelsen av å bli mislikt, utstengt og diskriminert på arbeidsplassen. Erfaringen med det å være i jobb, som jo er selve formålet med aktivitetsplikten, er altså ikke entydig positiv.

Bjørn hadde jobbet i barnehage, butikk og på verksted. Selv om han synes han fikk god hjelp av Nav til å finne jobber, synes han at han fikk mindre hjelp til å «bli i jobben». Han fortalte: «I jobben på verkstedet var det miljøet som ikke ... jeg var ikke godtatt. Det var ikke noe hyggelig å være der.» Som lærling må man gjerne ta de dårligste delene av jobbene, forteller Bjørn. Men det var ikke det som egentlig var problemet. Det var at miljøet var ekskluderende for dem som ikke kom fra stedet, «og når alt gikk imot meg, så ga jeg opp liksom». Da Bjørn mistet jobben fordi han ikke møtte opp, var altså det at han ikke ble behandlet bra, en viktig grunn. Bjørn opplevde at Nav var litt mindre imøtekommende når de oppfattet at han «sluntret unna» jobben ved ikke å møte opp. Sånn sett var det «hans egen skyld» at han mistet jobben, selv om hans begrunnelse var at han unngikk å møte på jobb fordi han ikke ble likt.

Aleksandra hadde en lignende erfaring som Bjørn:

«Jeg jobbet to dager på en restaurant. Da fikk jeg fortsatt lønn fra Nav, men jobbet i tillegg. Men det var bare en sånn deltidsjobb da, så de ringte meg bare to ganger gjennom hele sommeren. Så det var litt kjipt [...] kollegene mine var ikke helt greie, fordi jeg hadde gitt alt de to gangene og gjort så mye jeg kunne og de sa til sjefen at jeg hadde spist hele dagen og satt nede med beina på bordet. Så det var litt sånn dårlig miljø [...] jeg tror kanskje det var en av grunnene til at jeg ble bare ringt to ganger, det er mulig. Og liksom, ja, det var veldig kjipt.»

Aleksandra snakker om problemene med å bli anerkjent på arbeidsplassen som at det er vanskelig å «integrere seg». Dette kan knyttes til at hun er fra et annet land. På spørsmål om hun ville melde fra til Arbeidstilsynet om den behandlingen hun fikk, svarte Aleksandra: «Nei, jeg stresser ikke med det. Jeg bare finner en annen jobb. Jeg vil uansett ikke jobbe på et sånt sted.» Aleksandra ville heller ikke fortelle dette til Nav, for som hun sier: «Hva kan de gjøre liksom?»

Mens jobbsøkingen gjennom Nav er noe Bjørn gjør som en «betingelse» for å motta stønad, så har han en drøm om å komme tilbake til bilverkstedet der han mistet jobben. Jeg håper de en dag vil «ta meg imot», sier han. Da vi intervjuet Bjørn siste gang hjemme hos han, hadde han «tilfeldigvis», som han sier, fått en midlertidig jobb hos en dekkforhandler. Han var ute og kjørte og punkterte. Og da han kom forbi denne forhandleren for å skifte dekk, viste det seg at de trengte folk. Bjørn fortalte med iver i stemmen hvordan det var «full klaff» med en gang. Det ene var at han faktisk hadde kompetanse å tilby; det andre var at arbeidsgiveren syntes å «like han». Bjørn gir uttrykk for at han har fått en mer rettferdig behandling i jobber som han har skaffet selv, enn de jobber han har fått gjennom Nav eller gjennom skolen.

Det kan synes som om retten til å bli behandlet med verdighet og anerkjennelse i arbeidslivet ikke var noe Aleksandra og Bjørn var informert om. Når de mistet jobben, var det deres «egen feil». Å bli behandlet med verdighet var ikke noen «rettighet» som ble tatt for gitt, hverken av dem selv, arbeidsgiver eller Nav.

Både Bjørn og Aleksandra synes også å dele en opplevelse av å være «utafor» samfunnet, og med et ønske om å «komme inn». De snakker om Nav og aktivitetsplikten som «verktøy» eller «rettigheter» som skal hjelpe dem inn igjen i samfunnet. Aleksandra leter etter arbeidsgivere som synes hun er flink, men også etter boligutleiende som aksepterer hennes situasjon som sosialhjelpsmottaker. Det å «komme inn» i arbeids- og boligmarkedet reflekterer Aleksandras forståelse av hva det vil si å bli integrert og anerkjent i Norge.

5.4 Retten til stønad

Da Aleksandra første gang kontaktet Nav, trengte hun primært penger til å leie egen bolig. Deretter var det penger til livsopphold, i mangel av jobb og skoleplass. Hun gir tydelig uttrykk for en sterk misnøye med situasjonen hun er i. Om sin første utbetaling av sosialhjelp sier hun:

«[...] det kjentes veldig godt å endelig ha penger på kortet [...]. Men også litt sånn, ok jeg har ikke gjort så mye for disse pengene [ler]. Men ja, jeg tenker det er veldig mid-

lertidig, sant. Jeg er veldig glad for at jeg får muligheten til å, til å klare meg. Og til å ha det det jeg trenger, mat på bordet og sånn forskjellig. Men det har jeg hatt før og, sant. Jeg har bodd hos foreldrene mine. Men på en måte begynne å føle, å vite hvordan det føles å være selvstendig og.»

Aleksandra opplever at den økonomiske hjelpen hun får av Nav, er ledsaget av mistenkeliggjøring, for eksempel at hun mistenkes for å ha «dyrere vaner» enn det budsjettet til inventar i leiligheten skulle tilsi. Hun forteller hvordan hun må gå frem for å søke om støtte til leilighet og til inventar i den. Hun sier:

«Og selvfølgelig vil jeg ikke ha luksurmøbler, sant. Jeg vil bare ha og klarer meg med en seng og en sofa og litt forskjellig. Men det var slik at hun måtte skrive ned alt jeg trengte i leiligheten, sant. Punktvis. Og så sikkert regne ut hvor mye penger jeg trengte til det, sant.»

Aleksandra opplevde at hun ikke hadde gjort seg fortjent til pengene. Rett til stønad til livsopphold og bolig var ikke noe Aleksandra trakk frem.

5.5 Plikten til aktivitet

I sitt første møte med Nav ble Bjørn møtt med krav om aktivitet. Han forteller:

«Den første gang jeg gikk til Nav for å spørre om livsopphold, sa de at for at du skal få noe, så må du ha en aktivitet. Og da spurte jeg, ja hva skal jeg gjøre? Jeg kan søke jobber hver dag, hvordan kan jeg være aktiv på en annen måte? Dem sa: Kom hit. Så da gjorde jeg jo det [...]. Jeg fikk ikke noe annet valg. Jeg måtte komme hit. Hvis jeg skulle få noe hjelp, måtte jeg komme.»

Stedet Bjørn refererer til, er aktivitetssenteret, der han har krav om å møte opp hver dag klokka 9. Da må han dra hjemmefra klokka 8. Bjørn må ta flere busser for å komme dit, og har også et stykke å gå til bussen fra der han bor. Bjørn ga også uttrykk for at det var fint å møte andre folk, og dersom han var bare hjemme, var han mye alene. I tillegg var det ganske kaldt i kjellerleiligheten, der det bare var vedfyring utenom varme på badet. Bjørn synes de som jobber ved aktivitetssenteret, er trivelige folk. Så stort sett kommer han seg dit om morgenen. De spiser også frokost og drikker kaffe. Deretter driver de med ulike aktiviteter, som å hugge ved eller male for kommunen, eller søke jobber og skrive CV. En vanlig dag er Bjørn hjemme igjen klokka 15. «Da er det å luften bikkja, som jeg passer for ei venninne, lage litt mat og så se på tv resten av dagen.»

Ved første gangs intervju hadde Aleksandra deltatt på aktivitetssenteret i et par måneder fra hun fikk vedtaket om aktivitetsplikt i postkassa. På en måte blir deltakelse ved aktivitetssenteret en inngang til det sosiale igjen. Aleksandra sier:

«Da jeg kom hit igjen, var det ingen ting å gjøre, ikke skole, ikke jobb, veldig kjedelig. Så fikk jeg muligheten til å begynne her på Nav. De ga meg en sjanse da ... til å komme inn igjen i dette, sant. Våkne opp tidlig, gå et sted, sant. I stedet for å sove til tolv og så bare ...»

Nav-kontoret Aleksandra sogner til, er i samme bydel som hun bor i, og aktivitetssenteret er noen minutters busstur. Det første Aleksandra gjør når hun kommer til senteret, er å registrere seg. Hvis man er forsinket, det vil si kommer etter 9, kan man bli trukket i stønad. Så hun passer på å være i rute. Inne på aktivitetssenteret spiser Aleksandra frokost med de andre som også har aktivitetsplikt. Aktiviteter ut over dagen er å søke jobber, skrive CV, snakke med veiledere og kanskje «gå på trening i flokk», som hun uttrykker det. Selv om hun er glad for muligheten til å ha et sted å komme fast til for å søke jobb, synes hun noen av reglene er som å bli satt tilbake til barndommen, som at alle stønadmottakerne må reise samlet til trenings-senteret, og regler for når mobiltelefonen kan brukes.

Aleksandra og Bjørn opplever aktivitetsplikten som meningsfull også når det gjelder selve aktiviteten med å delta på et aktivitetssenter. Det gir dem et fast sted å gå til og et sosialt samvær. Begge uttrykker også at det er fint å være med folk som er greie, som backer deg og som har troa på deg – litt uavhengig av om denne typen personer befinner seg på Nav-kontoret eller i omgangskretsen.

5.6 Gjensidige tilpasninger

Ved tidspunktet for første intervju har Bjørn hatt aktivitetsplikt i om lag et halvt år. Selv om han har blitt møtt med varsel om trekk i sosialhjelpsytelsen hvis han ikke møter opp, har Bjørn vært litt til og fra aktivitetssenteret. Han forklarer: «For å ta bussen må jeg ha penger, og når jeg ikke har penger, må jeg bli hjemme. For å få dekket reisepenger av Nav må jeg fylle ut masse skjemaer, og det har jeg hatt problemer med.» Veilederne ved aktivitetssenteret har inngått en avtale med han om at dersom han ringer og gir beskjed om at han ikke kommer og kan vise at han har søkt minst tre jobber den dagen, så vil de ikke trekke han i ytelsene. Han forklarer:

«[...] det var lettere for meg å søke hjemmefra rett og slett [...]. Nei, de hjalp meg for det. For hva skulle en gjort, holdt jeg på å si [...] sitte her, da hadde jeg sultet ... Jeg sa jo det til dem, hvis ikke dere hjelper meg, så sulter jeg, så jeg søker jobb, og det kan jeg vise på min side liksom.»

Bjørn opplever seg som litt ufri i plikten til å møte opp til et bestemt tidspunkt på aktivitetssenteret hos Nav. Han har tidkrevende reisevei, og med aktivitetsplikten får han utgifter til kollektivreise. Selv om han kan søke om dekning av utgifter til dette, opplever han det byråkratiske systemet som utfordrende. Bjørn synes at informasjonen om hvilke plikter og rettigheter han har, er uklar. Han sier:

«De var egentlig veldig behjelpelige. Bortsett fra informasjonen, den kom liksom gradvis etter hvert [...]. Etter hvert som jeg gjorde ting feil, så kom det informasjon: Du må gjøre ting sånn. Men da hadde jeg allerede gjort ting feil, ikke sant. Så da tar det et par ukers behandlingstid og. Det tok litt ekstra tid da. [...] Da hadde jeg levert feil skjema, og så hadde jeg ikke første-sider på søknader og. Det var mye nye ting da som jeg ikke hadde fått med meg.»

Om veilederen i Nav, forteller Aleksandra:

«Kontaktpersonen min, hun er på en måte veldig, hun har ... Hva skal jeg si. Hun vil på en måte det beste, sant. Forklarer alt du skal gjøre og sånt. Men av og til føler jeg at de er litt redd for at du ikke har bruk for det, bare sånn. At du på en måte ikke gjør noen ting og bare tenker ja, jeg får penger og så går alt fint sant. De vil på en måte prøve å være litt strenge for at du skal vite at det er noe midlertidig og, sant. Og det er noe jeg er klar over. Men jeg tenker i forhold til noen andre så er det kanskje lurt å være litt sånn som de er, litt strengere. At det ikke blir bare sånn komfortsone, sant».

Det kan synes som at aktivitetsplikten bidro til en bestemt måte å tenke om plikten til gjenytelse for sosialhjelp på, og der rettigheten til ytelsen i seg selv underkommuniseres. Selv om ideen om aktivitetsplikt legger til grunn at noen ikke er villige til å være i aktivitet, oppfatter Aleksandra og Bjørn at aktivitetsplikten er rettferdig som en motytelse for sosialstøtten de får. Dette illustrerer hvordan behovsdiskursen som ligger innbakt i aktivitetsplikten, virker selvfølgelig for de unge. Aleksandra og Bjørn oppfatter at de må gjøre seg fortjent til hjelp, og at sosialhjelp vil være ufortjent dersom de ikke yter noe tilbake. Dermed opprettholder de ideen om at støtten skal være betinget av aktivitet.

5.7 Familiære forpliktelses

Aleksandra beskriver sin oppvekst i hjemlandet, der hun fremdeles har mye familie, som bra. Hun hadde det kjekt på skolen. Det å flytte til Norge var som å bli voksen fort. Hun sier:

«[J]eg kan si at barndommen min holdt egentlig bare de ni årene jeg var i mitt hjemland. For når jeg kom til så mange land, var det så mye å lære og så mye å forstå. Jeg måtte på en måte bli voksen sånn med en gang.»

Når hun er hos faren, må hun sove i stua, da han har litt liten plass. Hun bor derfor mest hos moren. Hun antyder flere ganger at hun har en utfordrende familiesituasjon; foreldrene er skilt, moren er syk og trenger hennes omsorg. Hennes yngre søsken bor hos faren og får bare treffe moren dersom Aleksandra er med. Hun gir uttrykk for et sterkt ønske om å klare seg selv, samtidig som hun både har mor og søsken som er avhengig av henne og som hindrer henne i å oppnå selvstendighet og frihet i betydningen bo for seg selv og tjene egne penger. Aleksandra har derfor et stort omsorgsansvar for familiemedlemmer. Hun er dermed vant til å yte for andre og inngå i familieforpliktelser. Når hun antyder at sosialhjelpen føles ufortjent, kan det nettopp illustrere at hun er vant til forpliktelser i familien, med å både gi og få nødvendig hjelp.

I hjemlandet har Aleksandra familie som utgjør et viktig og trygt sosialt nettverk for henne – besteforeldre og kusiner og fettere. Og de bor i en liten by der «alle kjenner alle». Hun opplevde det veldig bra å være der. Hun uttrykker at da hun kom hjem til Norge etter oppholdet, var det lite å komme tilbake til.

Bjørn skiller mellom den økonomiske støtten han får fra Nav, og den sosiale støtten han får fra familie. Etter at han hadde fått innvilget sosialhjelp, var han ofte innom moren. Hun hadde ikke penger å gi han, men Bjørn forble avhengig av familien fordi støtten fra Nav kun var til husleie: «Jeg kom innom mora mi daglig og henta mat.»

Faren og moren er skilt. Faren har hatt hjerneslag, så han «bare sitter der», sier Bjørn. «Men han får all hjelp han trenger fra kona», fortsetter Bjørn. «De backer meg liksom, sånn sosialt sett.» Den ene søsteren til Bjørn har han god kontakt med, og sender «snapper» med henne daglig. Han er også barnevakt av og til for barna hennes. Selv om Bjørn har støtte i deler av familien, opplever han at for å få støtte fra Nav så må man nesten si at man ikke har noen familie i det hele tatt.

Både Aleksandra og Bjørns fortellinger viser likheter i det å streve med å klare seg selv – skaffe leilighet og jobb. De familiære forpliktelsene gjør det enda viktigere å skulle klare seg selv og «få litt fri». Det at de både yter hjelp og trenger hjelp, er komplekst og kan være utfordrende i møte med Nav fordi Navs hjelp også er betinget av at du fremstår som hjelpetrengende.

Bjørn sier at han «sover på gata» selv om han har sovet hos venner, for å gi inntrykk av at han trenger hjelp. Aleksandra sier: «Du må vise at du er interessert i å komme deg ut av isolasjonen.» Både Aleksandra og Bjørn har sosiale nettverk

utenfor Nav – Aleksandra i sitt hjemland og Bjørn i familien og noen venner rundt omkring i Norge.

Aktivitetsplikten kan synes å skape et brudd mellom den personen en er i kraft av å være i verden – versus en forståelse av at du kan være en person som enten har falt ut eller falt inn i samfunnet. Aleksandras forståelseshorisont i sitt eget liv strekker seg mellom Norge og hennes opprinnelsesland. Mens aktivitetsplikten i Nav tar for gitt at de unge arbeidsledige har Norge som «hjem», så er «hjem» for Aleksandra både i Norge og i hjemlandet. Dette skaper utfordringer for henne når det kreves at hun etterlever plikten om oppmøte ved et Nav-kontor i Norge, mens hun på et tidspunkt reiste «hjem» til sitt hjemland for å ta førerkort slik at hun kunne være bedre stilt for jobb i Norge.

6. Diskusjon

Aktivitetsplikten er en del av aktiveringspolitikken som har som mål å få flere mennesker i arbeid, og kan beskrives som en redefinering av forholdet mellom rettigheter og plikter. Behovsdiskursen med hensyn til aktivitetsplikten i den norske konteksten er legitim fordi den legger til grunn en bredt akseptert oppfatning om at «lediggang er roten til alt ondt». Med utgangspunkt i Frasers perspektiv vil vi i det følgende diskutere om aktivitetsplikt som en form for behovspolitik kan tilsløre de mer grunnleggende rettigheter og behov alle mennesker har, knyttet til anerkjennelse og verdighet.²⁶

Aktivitetsplikten forstått som en *behovspolitik* kan ses gjennom hvordan det refererer til et rettighetskrav: A (ung arbeidsledig) trenger B (aktivitetsplikt) for å oppnå Y (jobb/utdanning).²⁷ I mangel av B vil A lide skade. Jo mer spesifikke krav som formuleres som rettighetskrav, som er tilfellet med aktivitetsplikt, desto mer omstridt blir selve behovsfortolkningen: Hvilken type aktivitet? Hvordan komme frem til enighet om aktivitet? Hvordan håndtere brudd på aktivitetsplikten?

Bjørn og Aleksandra erfarer aktivitetsplikt som en rekke aktiviteter som på sett og vis «binder» dem til systemet, både gjennom skjemaer som må fylles ut, steder man må møte opp på (aktivitetssenteret), og folk man må snakke med (veiledere). Selv om Bjørn har norsk som morsmål og norskfødte foreldre, opplever han også at reglene ikke er helt klare for når han kan bli trukket i stønad.

Samtidig er Aleksandra og Bjørn bundet til sosiale nettverk og familie på måter som egentlig ikke «passer inn» i behovsdiskursen om aktivitetsplikt. Som Bjørn

26. Amon 2013, s. 107.

27. Fraser 1989, s. 292.

uttrykte, bør man snarere gi uttrykk for at man ikke har noen familie. Bjørn føler at han overfor Nav må legge skjul på den uformelle hjelpen han får av familien. Aktivitetsplikt kan derfor bidra til å komplisere behovene til mottakerne. Når veilederne gir Bjørn unntak fra oppmøte enkelte ganger og lar han være hjemme, kan det nettopp være et uttrykk for å la han slippe det kompliserende ved aktivitetsplikten. Noe av det tydeligste i samtalen med Bjørn er ønsket han har om gode relasjoner til folk, både på Nav-kontoret, i familien og på en eventuell arbeidsplass – å bli respektert og anerkjent for det han kan og den han er. Dette synes å stå i et spenningsforhold til plikten til å fylle ut skjemaer og møte opp på Nav-kontor og arbeidsplass. Den type utenforskap og diskriminering som Aleksandra og Bjørn opplever, innebærer et mer komplekst behov enn hva aktivitetsplikten kan løse. Å gi tettere oppfølging gjennom krav ved mottak av sosialhjelp bidrar ikke nødvendigvis til å sette mottakerne i stand til å bli selvhjulpne. Måten behovet for arbeidsinkludering løses på gjennom aktivitetsplikten, kan altså innebære en forenkling av behov. Nav kan forstås som en institusjonalisert kontekst som reproducerer en bestemt type rettigheter («right to know») knyttet til å ta imot hjelp.²⁸ Disse rettighetene er på et vis hule siden de er tett forbundet med plikter og ikke tar opp i seg de mer grunnleggende rettighetene til individene. De er begrenset med tanke på hvordan du blir satt i stand til å velge, bedømme eller definere behovet for hjelp («know your rights»)²⁹ Aktivitetsplikten skal dekke et behov ved å gi sosialhjelpsmottakerne mer oppfølging, men gir dem ikke økt anerkjennelse. Et viktig poeng hos Fraser er nettopp at behovsdefinisjoner ikke bare legger premisser for fordeling av goder, men også for byrder i samfunnet.

Funnene viser også at gjennom måten de unge strever med å håndtere både de byråkratiske spillereglene og arbeidslivets spilleregler, kan aktivitetsplikten forsterke følelsen av å være «utenfor». Behovspolitikkenes sterke vektlegging av arbeid som veien til inkludering kan bidra til at det skapes a- og b-lag av folk som er henholdsvis innenfor og utenfor arbeidslivet. Oppfatningen av unge som mangler arbeid, kan tolkes som å ha likheter med «mangle lovlig opphold» innenfor innvandringspolitikken. Felles er at man lever «på nåde» og må ta imot hjelp til aktivitet dersom man skal ha krav på hjelpen man får.³⁰

En oppfatning av at unge som Bjørn og Aleksandra er i et utenforskap, er et paradoks med tanke på at de har omsorgsoppgaver for foreldrene og søsken. De

28. Amon 2013, s. 92.

29. Ibid.

30. Katrine Fangen og Halvar Andreassen Kjærre, «Uten lovlig opphold = uten rettigheter? Tilværelsen til migranter uten oppholdstillatelse i lys av normativ teori om rettferdighet», *Etikk i praksis. Nordic Journal of Applied Ethics*, Vol. 6, 2012, nr. 2, s. 6–22 (s. 15). <https://doi.org/10.5324/eip.v6i2.1781>

er involvert i komplekse relasjoner der andre har behov for deres hjelp, der de yter sine foreldre en type rettferdighet basert på anerkjennelse. Samtidig beskriver de seg selv som å ha «falt ut av samfunnet».

Aktivitetsplikt i tilknytning til sosialhjelp er derfor orientert mot individene som mottar stønaden, det vil si arbeidstakersiden av arbeidslivet. Dette står i motsetning til andre initiativ i den norske velferdspolitikken, og fra Nav som også er arbeidsgiverorientert, med for eksempel lønnstilskudd, tilrettelegging og oppfølging av arbeidsgiver.³¹ Selv om fokus begynner å dreies mot mer balanserte tilnærminger mellom brukerne som individer og arbeidsgiversiden, står aktivitetsplikten fast i en individualisert tilnærming der det er mottakeren som får en obligatorisk intervensjon. Når presset for å komme raskt i arbeid fra velferdssystemets side blir stort, kan aktivitetsplikt fremtvinge negative erfaringer med arbeidslivet, som for eksempel lav lønn og dårlige arbeidsforhold.³² Selv om behovsdiskursen vektlegger inklusjon i samfunnet, kan den samme diskursen dermed i praksis bidra til ytterligere marginalisering.

7. Konklusjon

Aktivitetsplikten som behovspolitikk er flertydig. Ved å bringe inn stemmer fra unge sosialhjelpsmottakere finner vi at aktivitetsplikt ikke bare må handle om unges behov for aktivitet som gjenytelse for økonomisk hjelp, men også om anerkjennelse i vid forstand. For å få tak i denne dimensjonen har det i denne studien vært viktig å stille spørsmål til unge voksne om deres erfaringer i hverdagslivet som sosialhjelpsmottakere. Mens aktivitetsplikt har som mål å få unge i arbeid, viser vårt materiale at de unge har en rekke erfaringer fra arbeidslivet der de opplever manglende anerkjennelse, ekskludering og «ikke å bli likt». Dersom vektleggingen i aktivitetsplikten er på aktivitet og arbeid, begrunnet i en forestilling om at dette er unge sosialhjelpsmottakeres behov, kan aktivitetsplikten forsterke følelsen av utenforskap, og ikke nødvendigvis redusere den. Arbeidsinkludering er i lys av de unges erfaringer en kontinuerlig prosess der sosial anerkjennelse er avgjørende for deres deltagelse. Perspektivet på behovspolitikk slik det er benyttet i denne artikkelen, kan også egne seg til kritisk å vurdere behovsfortolkninger rettet mot andre «hjelpetrende», som for eksempel personer med «minoritetsspråklig» bakgrunn.

31. Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*, Arbeids- og sosialdepartementet, se f.eks. s. 57, 60–61, 66.

32. Daria Krivonos, «The making of gendered ‘migrant workers’ in youth activation: The case of young Russian-speakers in Finland», *Current Sociology*, Vol. 67, 2019, nr. 3, s. 401–418 (s. 413). <https://doi.org/10.1177/0011392118824363>