

Når vilkår og aktivitetskrav brytes. Frontlinjearbeideres tilnærming til sanksjoner

When activation requirements are not met. Frontline workers' approach to sanctions

Lars Inge Terum

Professor, dr.philos., Senter for profesjonsstudier, Høgskolen i Oslo og Akershus
larsinge.terum@hioa.no

Gaute Torsvik

Professor, ph.d., Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo og professor II ved Senter for profesjonsstudier, Høgskolen i Oslo og Akershus
gaute.torsvik@econ.uio.no

Einar Øverbye

Professor, dr.philos. Institutt for sosialfag, Høgskolen i Oslo og Akershus.
einar.overbye@hioa.no

SAMMENDRAG

Frontlinjearbeiderne i NAV skal avklare behov og rettigheter, men også stille krav, aktivere og sanksjonere. Artikkelen studerer hvordan frontlinjearbeidere tilnærmer seg situasjoner der stønadsmottakere ikke imøtekommer vilkår og aktivitetskrav, og i hvilken grad disse blir sanksjonert. Studien viser at når aktivitetskrav brytes, legger frontlinjearbeiderne stor vekt på å klargjøre om stønadsmottakerne hadde forutsetninger for å kunne imøtekomme vilkårene, snarere enn å sanksjonere. Når vilkårene oppfattes som rimelige og stønadsmottakeren er informert og advart på tilfredsstillende måte, sanksjonerer imidlertid frontlinjearbeiderne i betydelig grad brudd på aktivitetskravene.

Nøkkelord

Frontlinjearbeidere, aktivering, sanksjoner, sosialarbeidere, KVP

ABSTRACT

Frontline workers are tasked with clarifying the needs and social rights of welfare claimants. They are also tasked with pursuing activation, and to sanction non-compliance of activation requirements. We study how frontline workers respond if claimants fail to meet activation requirements, by means of a national survey directed toward frontline workers in the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV). The results indicate that frontline workers faced with non-compliance are primarily concerned with clarifying why claimants fail to comply with activation requirements. Far fewer are concerned with immediate sanctioning. However, a large majority sanction non-compliance by cutting benefits if they perceive the activation requirements as reasonable, provided that the claimant has been adequately warned about the consequences of violating the requirements.

Keywords

Frontline workers, activation, conditionality, sanction, social workers

INNLEDNING

De siste 20 årene har det kommet til uttrykk en økt bekymring for at passive ytelser fører til at for mange i yrkesaktiv alder lever av velferdsstønader.¹ For å redusere tilstrømmingen og korte ned tiden folk mottar stønader, er det en relativ bred politisk enighet om å fremheve stønadsmottakernes *plikt* til å delta i aktiviteter som øker sjansene for å komme i ordinært arbeid. NAV har derfor fått i oppgave å stille aktivitetskrav til sine brukere som en betingelse for at de skal motta stønad. Aktiveringskravet gjør arbeidet i NAV mer krevende. Det forventes at frontlinjearbeiderne både skal avklare behov og rettigheter til brukerne, samtidig som de skal aktivere og sanksjonere brukere som ikke innfrir aktiveringskravene (Hagelund, Øverby, Hatland & Terum 2016). Aktivitetskrav gir dermed frontlinjearbeiderne i NAV både en diagnostisk-terapeutisk og en mer legal-byråkratisk rolle. I den første rollen legges det vekt på å utrede situasjonen til brukeren og finne fram til tjenlige tiltak med sikte på at den enkelte skal bli selvforsørget. I den andre legges det vekt på å klargjøre rettigheter, bestemme faktum og ta rettsriktige beslutninger. Den internasjonale litteraturen har lagt vekt på at aktivitetskrav og sanksjoner øker spenningen mellom disse rollene (Sainsbury 2008; Van Berkel & Van der Aa 2012). Det er denne spenningen i rollen som frontlinjearbeider som er vårt tema.

I artikkelen undersøker vi hvordan frontlinjearbeidernes møte med stønadsmottakere som ikke imøtekommer vilkår og aktivitetskrav, varierer med deres arbeidssituasjon, profesjonsrolle og holdninger. Først ser vi på deres tilnærings- og resonneringsmåte² ved å undersøke i hvilken grad de synes det er viktigere å utrede *hvorfor* aktivitetskravet ble

1. Artikkelen er skrevet som del av NFR-prosjektet: «Mellom inntektssikring og aktivering: trygdepolitikkenes legitimitet og iverksetting (TReFF-2)». Vi vil takke Tone Alm Andreassen, Silje B. Fekjær, Knut Fossetøl, Flemming Larsen, Ivar Lødemel og Anders Molander og anonym fagfelle for gode kommentarer til tidligere versjoner av artikkelen.
2. Vi skiller ikke skarpt mellom «tilnæringsmåte» og «resonneringsmåte» og bruker derfor tidvis uttrykket «tilnærings- og resonneringsmåte», eller av språklige grunner bare «tilnæringsmåte» eller «resonneringsmåte».

brutt, enn å sanksjonere manglende etterlevelse av vilkåret. Ved hjelp av et konkret tilfelle med et aktivitetsbrudd (vignett) undersøker vi også deres vilje til å sanksjonere. I trinn to undersøker vi ved hjelp av regresjonsanalyse sammenhengen mellom tilnæringsmåten og sentrale kjennetegn ved frontlinjearbeiderne og deres arbeidssted. Videre studerer vi om frontlinearbeiders tilnærings- og resonneringsmåte også påvirker viljen til å sanksjonere, og kontrollerer her for sentrale kjennetegn ved frontlinjearbeiderne og deres arbeidssted. Data kommer fra et surveymateriale med knapt 1500 respondenter samlet inn ved 113 lokale NAV-kontor våren 2015.

AKTIVERING OG SANKSJONER

Tiltak som skal styrke muligheten til å bli selvforsørget, kan foregå innen rammen av både *frivillig* og *obligatorisk* aktivering. I begge tilfeller er logikken å skreddersy tiltak sammen med brukeren. Ved frivillig aktivering blir det viktig å evaluere om tiltaket virker, og om det ikke gjør det, blir oppgaven å avklare hvorfor, og å finne fram til andre tiltak. Ved hjelp av sin profesjonelle kompetanse skal frontlinjearbeideren samhandle med brukeren for å finne fram til tiltak som kan bidra til selvforsørgelse.

Ved *obligatorisk* aktivering har aktiviteten karakter av å være et vilkår som må oppfylles for å opprettholde mottak av stønad. Kravet kan være at stønadsmottakeren skal delta i visse aktivitetsopplegg eller å arbeide for stønaden. Obligatorisk aktivering setter stønadsmottakeren i en «throffer-situasjon», der tilbudet (offer) om deltakelse i aktiveringstiltak blir koblet med en trussel (threat) om at stønaden blir redusert eller avsluttet om tilbudet ikke godtas (Goodin 1998; Molander & Torsvik 2015). Begrunnelsen for å kreve aktivering er at frivillig deltagelse vil føre til at en del stønadsmottagere velger å ikke delta, selv om de kunne ha stor nytte av aktivering. Tanken er at obligatorisk aktivering vil øke sjansen for at de aktiverte får ordinært arbeid, samtidig som slike krav kan redusere antallet som ønsker å motta stønad. Det er trusselen om sanksjoner som skiller mellom om en aktivitet har karakter av å være et «tilbud» eller et «vilkår» (Knotz & Nelson 2013). Uten eksistensen av sanksjoner blir det vanskelig å skille mellom *obligatorisk* og *frivillig* aktivering.

I Norge har lite oppmerksomhet vært rettet mot sanksjoner. Dette har blitt karakterisert som arbeidslinjas mulige nattsider (Hagelund mfl. 2016). Politisk har det vært uklart hvordan sanksjoner skal praktiseres. Politiske dokumenter har vært mer opptatt av å understreke at det er viktig å stille krav, enn å si hva som skal skje når kravene ikke blir innfridd. Et illustrerende eksempel er lovendringen som fra 1. januar 2017 fastsetter aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år. Sosialtjenesteloven sier nå at «det skal stilles vilkår om aktivitet...». Siste ledd i § 20a sier at «ved brudd på vilkår *kan* det fattes vedtak om at stønaden reduseres...» (Sosialtjenesteloven §20a).³

Også empiriske studier av frontlinjearbeidere viser at sanksjoner har en uklar status. En studie av sosialhjelp viste at frontlinjearbeiderne ikke alltid formulerte tiltak som vilkår, og om de gjorde det, så sanksjonerte de ikke nødvendigvis når vilkårene ble brutt (Kjør-

3. Det er vi som har satt *skal* og *kan* i kursiv.

stad 2002). En studie av frontlinjearbeidernes praksis i Introduksjonsprogrammet for innvandrere viste også at brudd på vilkår ikke nødvendigvis ble møtt med sanksjoner (Djuve, Kavli & Hagelund 2011: 58). En studie av frontlinjearbeidere som administrerte Kvalifiseringsprogrammet (KVP) rettet mot langtids sosialhjelpsmottakere, rapporterte at mange i frontlinjen var mer opptatt av hvorfor deltakerne ikke imøtekom vilkårene, enn å iverksette sanksjoner (Brodtkorb 2017). Ved brudd på aktivitetskrav rettet de blikket mot vilkårene som var satt, og var primært opptatt av å finne ut om kravene hadde vært for strenge, eller om de var urimelige ut fra brukerens forutsetninger.

Selv om lovgiver på generelt grunnlag fremhever at det er viktig å formidle at brudd på kravene skal få konsekvenser, blir sanksjoner i liten grad tematisert. At sanksjonselementet er underkommunisert i offentlige dokumenter kan gjøre skillet mellom frivillig og obligatorisk aktivisering uklart, noe også de tidlige empiriske studiene av frontlinjen kan tyde på. Tidligere studier er i all hovedsak gjort på mindre utvalg ved hjelp av kvalitative metoder. Det er derfor viktig å se om data basert på større utvalg også viser at frontlinjearbeiderne har et uklart forhold til bruk av sanksjoner. Deres praksis er viktig, da det i stor grad er delegert til frontlinjearbeiderne å avgjøre hvordan brudd på aktivitetskrav skal tolkes og sanksjoner praktiseres. Vår undersøkelse sier derfor noe om hvordan velferdspolitiske signaler fortolkes lokalt, og hvordan politikk på lokalt nivå utformes. I mangelen på entydige politiske signaler «ovenfra» blir frontlinjearbeid også «local policy making» (Lipsky 1980/2010).

FRONTLINJENS TILNÆRMINGS- OG RESONNERINGSMÅTE

I studier av frontlinjearbeidere kan det analytisk trekkes et skille mellom to ulike tilnærmings- og resonneringsmåter. Den første legger vekt på å rettferdiggjøre handlingene ut fra pliktnormer, for eksempel regler. Vi kaller dette en legal-byråkratisk tilnærmings- og resonneringsmåte. Den andre legger vekt på instrumentelle normer som uttrykker en mål-middel relasjon (Mashaw 1984). Vi kaller dette en diagnostisk-terapeutisk tilnærmings- og resonneringsmåte.⁴ Selv om dette analytisk sett er ulike måter å rettferdiggjøre handlinger på, må frontlinjearbeidere i velferdsstaten empirisk sett ofte håndtere begge disse tilnærmingsmåtene (Grimen & Molander 2008: 190–191).

Implementeringen av aktivitetskrav og sanksjoner skjer i utgangspunktet innenfor en legal-byråkratisk tilnærmings- og resonneringsmåte, der regelen er at sanksjoner skal iverksettes når vilkår og aktivitetskrav ikke blir tilfredsstillt. Ifølge denne resonneringsmåten skal frontlinjearbeiderne først avgjøre faktum, det vil si om aktivitetskravet er oppfylt eller ikke. Deretter må de klargjøre regelen for sanksjonering, og anvende den på faktum. Hvis aktivitetskravet ikke er oppfylt og et brudd skal utløse en sanksjon, skal straffen iverksettes. Resonneringsmåten er i nær slekt med vanlig rettsanvendelse.

4. Dette skillet er uttrykt på litt forskjellige måter; mellom «bureaucratic justice» og «professional treatment» (Mashaw 1984: 24–25), mellom «regelbyråkrat og omsorgsbyråkrat» (Djuve & Kavli 2006: 213–215) og mellom «clerks and carers» (Djuve & Kavli 2014: 10–11).

Så sant regelen ikke spesifiserer det, ligger det utenfor en slik legal-byråkratisk resonneringsmåte å tematisere *hvorfor* et aktivitetskrav ikke ble innfridd. Hvis frontlinjearbeiderne begynner å utrede grunner for at kravene ikke ble overholdt, beveger de seg i stedet over til en diagnostisk-terapeutisk tilnærings- og resonneringsmåte. Frontlinjearbeideren bruker da sin profesjonelle innsikt for å utrede i hvilken grad mottakeren mangler forutsetninger for å imøtekomme de kravene som blir stilt. Når frontlinjearbeideren stiller slike spørsmål åpnes det opp for en bredere forståelse av «faktum», ettersom både vilkårene og stønadsmottakerens forutsetninger blir vurdert.

Poenget er at bruk av aktivitetskrav og sanksjoner trigger spenningen mellom diagnostisk-terapeutisk og legal-byråkratisk tilnærings- og resonneringsmåter (Sainsbury 2008; Van Berkel & Van der Aa 2012). Et kritisk punkt vil være i hvilken grad frontlinjearbeiderne ser på aktiviteten som «et tilbud» eller som «et vilkår». En diagnostisk-terapeutisk tilnæringsmåte vil legge vekt på frivillighet og på å få mottakeren til å ønske aktiviteten som tilbys, mens en legal-byråkratisk vil vektlegge at plikter skal etterkommes for den som vil unngå trusselen om sanksjoner.

Vi studerer hvordan denne spenningen kommer til uttrykk på to ulike måter. Først ved å be frontlinjearbeiderne ta stilling til en påstand om brudd på aktivitetskrav, og deretter ved å konfrontere dem med en bruker (vignett) som har brutt aktiveringskravene.

DATAGRUNNLAGET

Analysene er basert på «NAV-survey 2015», der data ble samlet inn våren 2015 ved 113 NAV-kontorer i 108 kommuner i hele landet (Fors & Terum 2015). Basert på kommuneregisteret ble utvalget trukket tilfeldig blant kommuner med mindre enn 100 000 innbyggere. I tillegg inneholder utvalget kontorer i Bergen, Trondheim, Stavanger og Bærum (Jessen 2011). Utvalget av kontor/kommuner er i hovedsak det samme som ble benyttet i «NAV-survey 2011» (Jessen 2011). Surveyen ble distribuert via dataprogrammet LimeSurvey til 2 742 frontlinjearbeidere (ledere, veiledere osv.). 63 prosent (1 735 respondenter) deltok i undersøkelsen.

Analysene er gjennomført i to trinn. Først presenterer vi fordelingene av de to utfallsvariablene: *tilnæringsmåte* og *vilje til å sanksjonere*. Analysene av *tilnæringsmåte* blir gjort på grunnlag av hele utvalget, mens analysen av *vilje til å sanksjonere* blir gjort på et underutvalg (de som har erfaring med KVP). I andre trinn bruker vi to regresjonsanalyser til å undersøke om det er sammenheng mellom kjennetegn ved frontlinjearbeiderne og deres arbeidsorganisasjon på den ene siden og tilnærings- og resonneringsmåte og sanksjonsvilje på den andre.

TRINN I: TILNÆRMINGSMÅTE OG SANKSJONERINGSVILJE

Tilnæringsmåte. For å måle i hvilken grad frontlinjearbeiderne tar med seg den diagnostisk-terapeutiske tilnærings- og resonneringsmåten inn i sanksjonsdomenet, ba vi frontlinjearbeiderne ta stilling til denne påstanden: «*Det er viktigere å utrede hvorfor vilkår og aktivitetskrav brytes, enn å iverksette sanksjoner*». Utgangspunkt for analysen er at denne påstanden tapper informasjon om «tilnærings- og resonneringsmåte», som altså handler om hvordan frontlinjearbeideren tilnærmer seg og resonnerer om brudd på aktivitetskrav.⁵ Vi mener påstanden, på en tilfredsstillende måte, uttrykker hvordan frontlinjearbeideren tilnærmer seg brudd på aktivitetskrav.

Respondentene ble bedt om å ta stilling til i hvilken grad de var enige/uenige ut fra en fem-delt skala. Det ene ytterpunktet er å være opptatt av *hvorfor* det skjer, det andre er å legge vekt på å sanksjonere. Dette er kodet slik at 5 er «svært enig» i at det er viktigere å utrede enn å sanksjonere. Analysen er basert på alle som oppgir å ha kontakt med brukere ved NAV-kontorene – i alt 1445 respondenter.

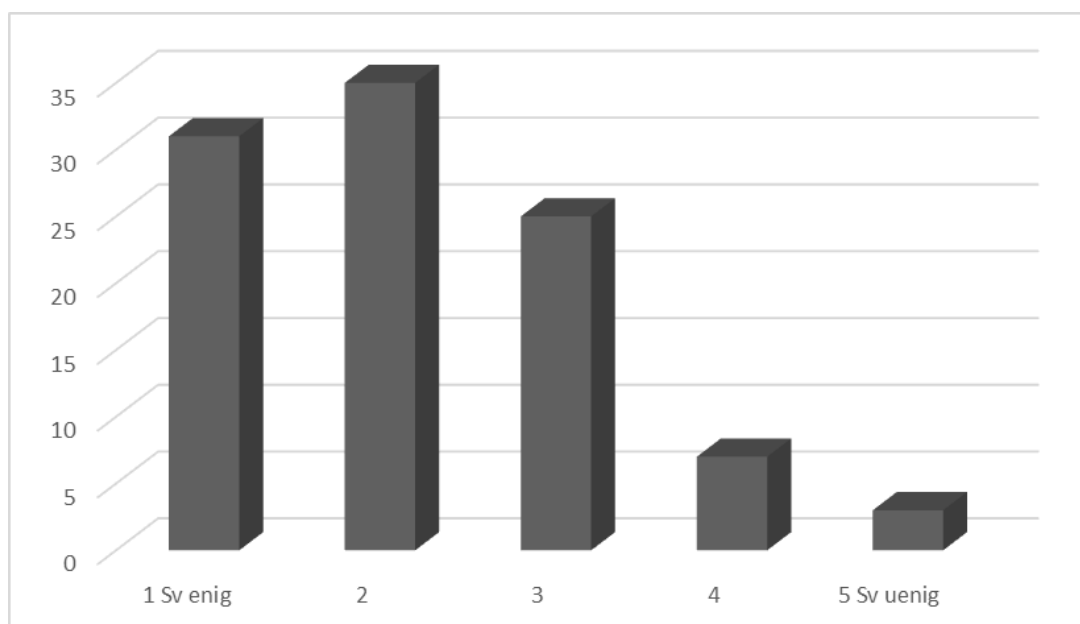
Vilje til å sanksjonere. For å måle om frontlinjearbeiderne vil sanksjonere en konkret situasjon med avvik benytter vi en vignett. Vignetten beskriver en deltaker på kvalifiseringsprogrammet (KVP) som bryter aktiveringsvilkårene, og som samtidig var godt advart om konsekvensene ved avvik. Teksten i vignetten er gjengitt i vedlegg 1. Ved bruk av vignett kommer vi nærmere aktørers handlinger enn om vi bare spør om aktørers meninger (Ejrnæs & Monrad 2012).

Frontlinjearbeiderne tok stilling til om brudd på aktivitetskravene burde føre til at deltakeren burde bli tatt ut av programmet. Å stanse deltakelsen i KVP krever omfattende fravær. Det stiller også krav til at frontlinjen informerer og kommer med klare advarsler først. Etter å ha lest vignetten fikk respondentene spørsmålet: *Gitt denne informasjonen, bør det nå gjøres vedtak om å stanse deltakelsen i KVP?* Svaralternativene var: «ja» og «nei». Denne delen av undersøkelsen gikk bare til dem som hadde erfaring med KVP, i alt 470 respondenter.

5. Vi har møtt en innvending om at standpunktene til denne påstanden i stor grad vil bli preget av mer omskiftelige og situasjonelle forhold, som for eksempel arbeidsbelastning og/eller hvilken type stønader frontlinjearbeiderne vanligvis administrerer. En tilleggs-analyse viser imidlertid at standpunktene til påstanden *ikke* er korrelert med antallet brukere frontlinjearbeideren har ansvar for, heller ikke om man arbeider med helse relaterte ytelser eller ikke. Derimot er det som ventet en tendens til at de som arbeider med mottakere av sosialhjelp og kvalifiseringsstønad, i sterkere grad enn andre er enige i utsagnet. Dette kommer vi tilbake til i regresjonsanalysen.

Hvordan skal brudd på aktivitetskrav tolkes?

Våre data viser at frontlinjearbeiderne i NAV i betydelig grad gir uttrykk for en diagnostisk-terapeutisk tilnæringsmåte ved brudd på aktivitetsvilkår.



Figur 1. Svar på påstanden: «Det er viktigere å utrede hvorfor vilkår og aktivitetskrav brytes, enn å iverksette sanksjoner.» N = 1 445

Figur 1 viser at vel to tredeler av frontlinjearbeiderne sier seg enige i påstanden om at det er viktigere å utrede hvorfor vilkår brytes, enn å iverksette sanksjoner. Bare 10 prosent er uenige og mener at det er viktigst å sanksjonere. En fjerdedel plasserer seg i midtkategorien, noe som kan indikere at de ikke har en sterk oppfatning om påstanden.

Ikke bare er svært mange enige, men 31 prosent er «svært enige» i at det er viktigere å utrede hvorfor vilkår brytes, enn å iverksette sanksjoner. De er altså mer opptatt av om stønadsmottakeren har forutsetninger for å oppfylle vilkåret, enn å iverksette en sanksjon. Resultatet støtter antakelsen om at den diagnostisk-terapeutiske tilnærings- og resonneringsmåten står sterkt blant frontlinjearbeiderne. Om frontlinjearbeiderne forstår påstanden som å handle om hva de gjør ved brudd på aktivitetskrav, kan tilnæringsmåten stå i et spenningsfylt forhold til en mer legal-byråkratisk tilnærming. Dette trenger ikke nødvendigvis bety at de ikke vil sanksjonere, men at de legger stor vekt på først å være sikre på at stønadsmottakeren har forutsetninger for å kunne imøtekomme aktivitetskravene.

For å få mer konkret kunnskap om viljen til å sanksjonere ble frontlinjearbeiderne presentert for en deltaker i KVP som hadde brutt aktivitetskravene og som også var blitt advart om hvilke følger dette ville få. Det er viktig å understreke at denne delen av studien omfatter bare frontlinjearbeidere som hadde erfaring med KVP. Konfrontert med dette konkrete tilfellet var det hele 81 prosent som mente at deltakelsen i KVP burde stanses. Dette kan

tyde på at når deltakeren både er informert og advart på en tilfredsstillende måte, så sanksjonerer om lag 8 av 10 frontlinjearbeidere i NAV.

Hvordan kan vi så forklare at på den ene siden er tilnæringsmåten diagnostisk-terapeutisk, mens når de på den annen side blir stilt overfor et konkret tilfelle, så er viljen til å sanksjonere stor?⁶ Det kan data ikke gi svar på, men en sannsynlig tolkning er at tilnæringsmåten fanger opp uklarheten om hvordan brudd på aktivitetskrav skal tolkes. Når det derimot er klart at vilkårene er rimelige, deltakeren har forutsetninger til å etterkomme dem og de nødvendige advarsler er gitt, så er det betydelig vilje til å sanksjonere.

Det er imidlertid grunn til å understreke at 19 prosent av frontlinjearbeiderne *ikke* er villige til å stanse deltakelsen. Dette på tross av at stønadsmottakeren var blitt informert og advart flere ganger. Denne gruppen kan antas å ha en generell motvilje mot bruk av sanksjoner. Vi skal nå gå over til å studere kjennetegn ved dem som vil og ikke vil sanksjonere og dem som har en diagnostisk-terapeutisk resonneringsmåte.

TRINN 2: INSTITUSJON, PROFESJON OG MOTIVASJON

Flere forhold kan ha betydning for frontlinjearbeidernes tilnærming til brudd på aktivitetskravene. Implementeringsteori legger vekt på at det kan være trekk ved arbeidssituasjonen, så vel som trekk ved førstelinjearbeideren (Meyers & Nielsen 2012).

Med NAV-reformen, som ble iverksatt fra årene 2006–2010, skulle kontorene framdyrke nye tilnærings-, resonnerings- og arbeidsmåter. Kontorene skulle være noe annet enn forgjengerne; de kommunale sosialkontorene og de statlige arbeids- og trygdekontorene. Innen trygdeetatens hadde en legal-byråkratisk tilnærming stått sentralt, mens en diagnostisk-terapeutisk tilnærming hadde vært mest dominerende i den kommunale sosialtjenesten. De nye NAV-kontorene skulle bli «en-dør-til-velferdsstaten» (Fimreite & Selle 2013: 66).

Samtidig innebar NAV-reformen at det fortsatt skulle være et skille mellom statlige og kommunale oppgaver og mellom statlig og kommunalt tilsatte.⁷ Selv om arbeidsdelingen i betydelig grad følger skillet mellom stat og kommune, er det ikke slik at statlig tilsatte bare tar seg av statlige oppgaver, og motsatt for kommunalt tilsatte. Ved de fleste kontor jobber de i betydelig grad på tvers av oppgavetyperne.⁸

6. KVP-utvalget er et underutvalg av utvalget som figur 1 er basert på. Som tabell 1 viser, avviker fordelingen på «tilnæringsmåte» i KVP-utvalget ikke mye fra fordelingen i hele utvalget (figur 1).
7. Kommunale oppgaver skulle i minimum omfatte: a) Opplysning, råd og veiledning, b) Økonomisk stønad (sosialhjelp), c) Kvalifiseringsprogrammet (KVP), d) Individuell plan og e) Midlertidig bosted. Kommunene kan i tillegg velge å legge flere oppgaver til NAV-kontoret, og mest vanlig er det å legge f) rusoppfølging, g) Introduksjonsprogrammet og h) Bostøtte (Ekspertutvalget 2015: 93-94).
8. I de største byene er det et skille mellom statlige og kommunale NAV-kontor, og dermed mellom hvem som tar seg av statlige og kommunale oppgaver. Det vanlige i norske kommuner (94 prosent) er imidlertid å ha ett kontor og én leder (Ekspertutvalget 2015: 103). Utvalget våre analyserer er basert på hadde en viss overrepresentasjon av store by-kontor (82 prosent av kontorene hadde felles leder). Her rapporterer kommunalt tilsatte at de også arbeider med statlige oppgaver, og statlig tilsatte oppgir å arbeide med kommunale oppgaver. Dette illustreres ved at 33 prosent av de som behandler KVP-vignetten (kommunalt ansvar) er statlig tilsatt. En tilleggsanalyse vi har gjort av hvem som har erfaring med Arbeidsavklaringspenger (AAP), som er et statlig ansvar, viser at 31 prosent er kommunalt tilsatt.

Likevel har det dannet seg forestillinger om forskjeller mellom «NAV-stat» og «NAV-kommune», som for eksempel «at kommunene mangler fokus på arbeidsrettingsmålet», eller at et statlig «klare-det-selv perspektiv ikke fungerer for marginale grupper» (Fossestøl, Breit & Borg 2016a: 16). Det har også kommet til uttrykk oppfatninger om at det er spenninger mellom «sosialfaget» og «staten», der forestillingene bl.a. er at «de statlige»: a) ikke vet noe om svakere brukergrupper, b) har en oppgavebelastning som ikke gjør det mulig å prioritere de svakeste, og c) fremmer arbeidsmåter som ikke er forenlig med sosialfaglig arbeid (Fossestøl, Breit & Borg 2016b: 12–13).

Kjennetegn ved den institusjonelle settingen til frontlinjearbeiderne og deres profesjonelle bakgrunn kan legge føringer på hvordan de tilnærmer seg brudd på aktiveringskravene (Svensson & Karlsson 2008: 261–265). Vi skal her særlig se på tre forhold, nemlig a) institusjonell tilknytning, b) profesjonsrolle og c) holdningen til aktivering og sanksjonering. Ved hjelp av regresjonsanalyse skal vi så studere om frontlinjearbeidere som generelt er kritiske til bruk av vilkår, aktivitetskrav og sanksjoner også oftere har en diagnostisk-terapeutisk tilnæringsmåte, og om denne gruppen er særlig dominert av sosialarbeidere. Vi skal også undersøke om det er sammenheng mellom diagnostisk-terapeutisk tilnæringsmåte og motvilje mot å sanksjonere.

Uavhengige variabler

Institusjon: «NAV-kommune» vs «NAV-Stat»: Et spørsmål er om det på tross av «en-dør» politikken eksisterer en forskjell mellom «kommunale» og «statlige» tilnæringsmåter. Derfor blir tilsettingsforholdet lagt inn i analysemodellen. De som arbeider ved lokalkontorene i NAV er enten tilsatt i «staten» eller «kommunen». Opplysningene om respondentenes tilsetning er hentet fra registeret til Arbeids- og velferdsdirektoratet.⁹ Kommunalt tilsatte har verdi = 1.

Profesjonsrolle: Lokalkontorene i NAV rekrutterer bredt, og har ved rekruttering til veileder-stillingene primært krav om treårig høyere utdanning. Et viktig spørsmål blir da i hvilken grad det er utdanningen eller arbeidsorganisasjonen som særlig former tilnærings- og resonneringsmåten. En studie av betingelsene for sosialt arbeid ved storbykontor i NAV har identifisert to forståelser av sosialt arbeid (Fossestøl mfl. 2016a: 14). En som legger vekt på at det utvikles en felles forståelse ved kontorene på tvers av oppgavetyper og «stat-kommune», og som er «arbeidsrettet». Denne blir omtalt som en *progressiv* forståelse. Den andre legger vekt på utdanning, og at sosialfaget er en spesialisert virksomhet rettet mot de svakeste brukerne og som mindre relevant for de statlige oppgavene. Dette omtales som en *konservativ* forståelse (Fossestøl mfl. 2016a: 14). Den første forståelsen utvikles primært i arbeidsorganisasjonen, mens den siste utvikles primært via sosialarbeiderutdanningen.

9. Se note 5. Vi skiller altså ikke mellom statlige og kommunale NAV-kontor, som er et skille i de største bykommunene. Det mest vanlige er at statlig og kommunalt tilsatte jobber ved samme NAV-kontor, der vel halvparten er statlig tilsatt, og resten er kommunalt tilsatte.

I analysen blir sosialarbeider definert ved å ha utdanning som sosionom, barnevernspedagog, vernepleier og velferdsviter. Vi undersøker om denne gruppen skiller seg fra andre tilsatte ved lokalkontorene i NAV. Om vi finner små forskjeller i tilnæringsmåte mellom sosialarbeiderne og andre veiledere, kan det tyde på at arbeidsorganisasjonen er viktig og at en progressiv forståelse er dominerende. I den grad sosialarbeidere i klart sterkere grad enn sine kollegaer har en diagnostisk-terapeutisk tilnærming, vil det være interessant om det gjelder alle eller særlig eldre sosialarbeidere.

I analysene benytter vi en dikotom variabel der «sosialarbeider» har verdi = 1. Siden vi ikke kan kontrollere for seleksjon til utdanningene, kan vi ikke skille mellom betydningen av rekruttering til utdanningene og effekten av å ha gjennomført utdanningen.

Holdning til sanksjonering: Frontlinjearbeidernes syn på aktiveringspolitikken generelt og bruk av aktivitetskrav og sanksjoner mer spesielt kan påvirke deres praksis. I den grad frontlinjearbeiderne er skeptiske til oppdraget (sanksjoner), kan det bidra til å bestemme praktiseringen (Meyers & Nielsen 2012). Generelt har frontlinjearbeiderne i NAV et positivt syn på aktiveringspolitikken (Terum, Tufte & Jessen 2012).

Frontlinjearbeidernes syn på sanksjonsregimet måles ved påstandene: *Vilkår, aktivitetskrav og sanksjoner mv. bør være sentrale virkemidler i NAV*. De svarte ut fra en fem-delt skala der 1 er «svært enig» og 5 er «svært uenig».

Gjenkjenner vignetten: Relasjonen mellom frontlinjearbeideren og stønadsmottakeren kan også påvirke tilnæringsmåten og viljen til å sanksjonere. Hvis samhandlingen er tett, kan det å sanksjonere bidra til å undergrave stønadsmottakerens tillit til frontlinjearbeideren. Å sanksjonere kan også komme i konflikt med selvforståelsen til frontlinjearbeideren, ettersom det å ta en ytelse ifra en bruker kan oppleves å stå i motsetning til å hjelpe (Hasenfeld 1999). Vi har ikke data som direkte måler nærheten til brukeren, men har spurt frontlinjearbeiderne om de gjenkjenner deltakeren i vignetten. Tanken er at de som sier at deltakeren minner dem om brukere de ofte møter, vil være mindre tilbøyelige til å sanksjonere.

Frontlinjearbeideren fikk spørsmålet: *Minner X deg om brukere du ofte møter?* Svaralternativene var: «JA» og «NEI». ¹⁰

10. Dette kan også betraktes som en validering av vignetten. Om mange sier at dette er en bruker de ofte møter, kan det tolkes som at informasjonen i vignetten er relevant.

Tabell 1. Oversikt over uavhengige variabler i regresjonsanalysene

	Analyse 1: Tilnærings- og sanksjonsmåte	Analyse 2: Motvilje mot å sanksjonere
Kommunalt tilsatt, andel	45	67
Sosialarbeidere, andel	32	52
Kvinner, andel	81	83
Alder – andel over 45 år	55	52
Syn på sanksjonering: Vilkår, aktivitetskrav og sanksjoner bør være sentrale virkemidler i NAV		
1. Svært enig	40	
2.	38	
3.	17	
4.	3	
5. Svært uenig	2	
Gjenkjenner vignetten, andel		66
Tilnæringsmåte: Det er viktigere å utrede hvorfor vilkår og aktivitetskrav brytes, enn å iverksette sanksjoner		
1. Svært enig		38
2.		31
3.		24
4.		5
5. Svært uenig		2
N	1 416	436

Tabell 1 viser fordelingen på de uavhengige variablene som inngår i de to regresjonsanalysene. I det store utvalget er 45 prosent av frontlinjearbeiderne kommunalt tilsatte, mot 67 prosent i underutvalget. Forklaringen er av KVP er et program kommunene formelt har ansvaret for. Også innslaget med sosialarbeidere er forskjellig og utgjør 32 prosent av det store utvalget og 52 prosent i KVP-utvalget. Igjen, sosialarbeiderne har historisk sett vært særlig sentrale i den kommunale sosialtjenesten. Kjønn- og aldersfordelingen er i hovedsak de samme i de to utvalgene – 8 av 10 er kvinner og gjennomsnittsalderen er ca. 45 år. I det store utvalget mener frontlinjearbeiderne i stor grad at vilkår, aktivitetskrav og sanksjoner bør være sentrale virkemidler i NAV – hele 40 prosent er «svært enig» i påstanden, og i tillegg er 38 prosent «enige». Ellers mener nesten 70 prosent i KVP-utvalget at det er viktigere å utrede hvorfor vilkår og aktivitetskrav brytes. Fordelingen i dette underutvalget er i hovedsak den samme som i hele utvalget (jf. figur 1).

Regresjonsanalyse av tilnæringsmåte og sanksjonsmotvilje

Ut fra det som er sagt så langt, betrakter vi ikke tilnæringsmåte og sanksjonsmotvilje som to uavhengige dimensjoner. Vi tenker tvert imot at det er en sammenheng, ved at frontlinjearbeidere med en diagnostisk-terapeutisk tilnærming i større grad vil vise motvilje mot å sanksjonere. Videre forventer vi at tilnæringsmåten også har sammenheng med deres institusjonelle tilknytning, profesjonsrolle og generelle holdning til bruk av aktivitetskrav og sanksjoner.

TILNÆRMINGSMÅTE

Første spørsmål er om graden av diagnostisk-terapeutisk tilnærming varierer med kontekst og individuelle trekk.

Tabell 2 viser resultater fra to modeller, der den første omfatter mer «objektive» kjennetegn, mens den andre også inkluderer frontlinjearbeidernes oppfatninger om bruken av vilkår og sanksjoner. Vi er her opptatt av om vi finner de forventede sammenhengene og om de er robuste i den forstand at de holder seg når andre variabler blir lagt inn i analysemodellen. Vi har ingen ambisjoner om å si noe om kausalitet.

Tabell 2. Tilnærings- og resonneringsmåte blant frontlinjearbeidere i NAV etter tilsetning og profesjonsrolle og syn på sanksjonering. Lineær regresjon (ols). (Standardfeil i parentes)

	Modell 1	Modell 2
Kommunalt tilsatt	0,234*** (0,055)	0,219*** (0,053)
Sosialarbeider	0,193*** (0,062)	0,150** (0,063)
Alder	0,007** (0,003)	0,006** (0,003)
Mann	-0,167** (0,066)	-0,182*** (0,067)
Holdning til sanksjonering		-0,234*** (0,029)
Konstant	3,618*** (0,143)	4,641*** (0,163)
N	1 416	1 416
Justert R ²	0,032	0,072

Vi benytter lineær regresjon fordi det er lett å tolke marginaeffekter, men de samme variablene er signifikant relatert til tilnærings- og resonneringsmåte dersom vi bruker en multinomial logistisk regresjonsmodell. I den lineære modellen varierer den avhengige variabelen fra 1 til 5. Den er kodet slik at de som er svært enig i at det er «viktigere å utrede hvorfor vilkår og aktivitetskrav brytes enn å iverksette sanksjoner», får verdien 5, mens de som er svært uenige i denne påstanden får verdien 1. Standardfeil er kløstret på kontornivå. Statistisk signifikans: * p<0.10; ** p<0.05; *** p<0.01.

Begge analysene viser at kommunalt tilsatte i større grad enn statlige forholder seg diagnostisk-terapeutisk til brudd på aktivitetsvilkår.¹¹ Også sosialarbeidere har oftere en diagnostisk-terapeutisk tilnærming sammenliknet med andre ansatte, men sammenhengen er ikke like sterk. Tilnærings- og resonneringsmåte har altså sammenheng *både* med hvor en er

11. Tilleggs-analysene viser at forskjellen mellom kommunalt og statlig tilsatte holder seg også når vi tar hensyn til (kontrollerer for) hvilke stønadsordning/målgruppe de særlig arbeider med. Samtidig er det sammenheng mellom stønadsordning og tilnæringsmåte. De som i hovedsak jobber med deltakere som mottar kvalifiseringsstønad, er mer diagnostisk-terapeutisk orientert enn de som jobber med arbeidsledige på dagpenger.

tilsatt og profesjonsrolle. Sammenliknet med menn mener kvinner i frontlinjen også oftere at det er viktigere å utrede vilkårsbrudd enn å iverksette sanksjoner. Det samme gjelder eldre frontlinjearbeidere sammenliknet med yngre.

Modell 2 inkluderer også frontlinjearbeiderens generelle holdning til bruk av aktivitetskrav og sanksjoner. Som ventet har de som er kritiske til bruk av vilkår og sanksjoner, oftere en diagnostisk-profesjonell tilnærming. Når vi inkluderer denne variabelen svekkes sammenhengen for sosialarbeiderne noe. Dette har sammenheng med at sosialarbeidere ikke er like entusiastiske til aktivitetskrav og sanksjoner, som sine kollegaer. Samtidig er det viktig å understreke at å være mindre entusiastiske ikke betyr at de er generelt kritiske til bruk av aktivitetskrav og sanksjoner. Sosialarbeidere ser i hovedsak positivt på bruk av vilkår og sanksjoner, men er ikke *like* positive som sine kollegaer med en annen utdanningsbakgrunn.

Ytterligere analyser viser at det er samspill mellom sosialarbeider og alder. Eldre sosialarbeidere (45 år +) gir i større grad uttrykk for å ha en diagnostisk-terapeutisk tilnæringsmåte enn andre. Deres tilnæringsmåte skiller seg fra både yngre sosialarbeidere og fra kollegaer uten slik utdanning. Det er altså ikke forskjell i tilnærings- og resonneringsmåte mellom unge sosialarbeidere og de andre som arbeider ved NAV-kontorene.¹²

MOTVILJE MOT Å SANKSJONERE

Det er viktig å huske at analysen av viljen til å sanksjonere er basert på et underutvalg, som utgjør gruppen frontlinjearbeidere som har erfaring med KVP. Her var det knapt en femtedel (19 prosent) som mente at deltakelsen i KVP-programmet *ikke* skulle stanses. Ettersom vignetten tydelig spesifiserte at deltakeren var godt informert og hadde blitt advart flere ganger om hva som kunne komme til å skje, er dette en overraskende stor andel. Hvem er det som ikke vil stanse deltakelsen selv om alle de formelle kravene til å stanse var oppfylt?

Også tabell 3 viser resultater fra to analysemodeller, der vi skiller mellom mer «objektive» kjennetegn og respondentenes uttrykte tilnæringsmåte, målt med den avhengige variabelen i tabell 2. Igjen er vi primært opptatt av om vi finner de forventede sammenhengene, og vi har heller ikke her ambisjoner om å si noe om kausalitet.

12. Om vi deler sosialarbeidere i to aldersgrupper, over og under medianen (45 år), så finner vi at de over 45 er mer diagnostisk-terapeutisk innstilt. Sosialarbeidere over 45 år scorer 0,23 enheter høyere på variabelen vi bruker enn de som er yngre. Dette er 25 % av standardavviket til scoren på denne variabelen, og forskjellen er statistisk signifikant ($p=0,07$). Det er ingen tilsvarende alderseffekt for de som ikke er sosialarbeidere. Der scorer de over 45 bare 2 % av et standardavvik høyere enn de under 45 år, og forskjellen er langt fra signifikant ($p=0,44$).

Tabell 3. Motvilje til å sanksjonere blant frontlinjearbeidere i NAV etter tilsettingsforhold, profesjonsrolle, gjenkjennelse av vignetten og tilnæringsmåte. Lineær regresjon. (Standardfeil i parentes)

	Modell 1	Modell 2
Kommunalt tilsatt	- 0,444*** (0,038)	- 0,388** (0,036)
Sosialarbeider	- 0,146 (0,046)	- 0,096 (0,045)
Gjenkjenner vignett	- 0,618*** (0,032)	- 0,624*** (0,033)
Alder	- 0,003 (0,002)	- 0,001 (0,003)
Mann	0,290 (0,046)	0,220 (0,047)
Diagnostisk/profesjonell tilnæringsmåte		- 0,056*** (0,020)
N	436	436
Justert R ²	0,054	0,074

Vi benytter lineær regresjon fordi det er lett å tolke marginaeffekter. Vi har også estimert en probit modell. I den modellen er det de samme uavhengige variablene som er signifikant relatert til sanksjonsbeslutningen. Avhengig variabel er hvorvidt saksbehandler ut fra informasjonen i vignetten svarte ja eller nei på om KVP-deltakelsen skulle stoppes. Ja til stopp er kodet som 1, nei som 0. Standardfeilen er kløstret på kontornivå og er rapportert i parentes under estimatet. Statistisk signifikans: * p<0.10; ** p<0.05; *** p<0.01.

Kommunalt tilsatte er mindre villige til å sanksjonere enn statlig tilsatte. Frontlinjearbeidere som sier at deltakeren i vignetten minner dem om tilfeller de ofte møter, er også mindre tilbøyelig til å sanksjonere enn de som *ikke* ofte møter slike deltakere.

Analysene i modell 2 viser videre, som ventet, en klar sammenheng mellom diagnostisk-terapeutisk tilnæringsmåte og motvilje mot å sanksjonere. Fra tabell 2 vet vi at det var negativ sammenheng mellom holdningen til aktivitetskrav/sanksjoner og tilnæringsmåte; jo mer negative de var til bruk av aktivitetskrav/sanksjoner, jo mer tilbøyelige var de til å resonnerer diagnostisk-terapeutisk. Tabell 3 viser i tillegg at jo større grad av diagnostisk-terapeutisk tilnæringsmåte, desto større motvilje mot å stanse deltakelsen i KVP.

Interessant er det også at motviljen mot å sanksjonere er særlig sterk når frontlinjearbeiderne sier at deltakeren i vignetten minner dem om brukere de ofte møter. Det er ikke opplagt hvordan dette skal tolkes. Det kan tolkes som at de som kjenner igjen slike brukere og/eller tidligere har erfart at sanksjoner ikke har ønsket virkning. Eller kanskje de i større grad har opplevd at å sanksjonere brukere fjerner dem ytterligere fra arbeidsmarkedet, snarere enn det motsatte (Fletcher 2011: 456). Et tredje alternativ kan være at de vet bedre enn andre at å sanksjonere er en arbeidskrevende prosess. Datamaterialet kan ikke si noe nærmere om dette, men sammenhengen er interessant og bør utforskes nærmere. Det kan

avklare om det er nærheten til stønadsmottakeren eller effekten av sanksjoner som fører til at frontlinjearbeiderne vegrer seg for å sanksjonere, selv der vilkårene helt klart er brutt.

Mindretallet, som ikke vil sanksjonere, varierer ikke med alder eller kjønn. Overraskende nok spiller det heller ingen rolle om respondenten er sosialarbeider eller har en annen utdanningsbakgrunn.

DRØFTING

Den ene dimensjonen i vår analyse er knyttet til institusjonelle trekk ved stønadssystemets utforming (stat – kommune), den andre til profesjonsrolle. Disse to dimensjonene er tidligere forstått som vevd inn i hverandre (Fossetøl 2016b: 11-13). I vår analyse har formålet vært å holde dem adskilt, for å studere deres relative betydning. Vi finner at særlig institusjonell tilknytning har en stor betydning.

Statlig eller kommunalt tilsettingsforhold reflekterer en historisk og institusjonell forskjell i synet på hva oppdraget til NAV-kontorene består i. Den kommunale tilnærmingen blir ofte forstått som «bred» og behovsorientert, mens den statlige blir forstått som mer regelorientert og preget av arbeidsretting. En tidligere studie kan tolkes som at lokalkontorene i NAV i betydelig grad har tatt til seg statlige styringssignaler ovenfra (Fossetøl 2016a: 16).

Analysene stadfester at statlige og kommunalt tilsatte tilnærmer seg aktivitetsbrudd og sanksjoner forskjellig. Vi finner at kommunalt tilsatte i sterkere grad gir uttrykk for en diagnostisk-terapeutisk tilnæringsmåte. Det er samtidig viktig å understreke at selv om forskjellen er statistisk signifikant, er denne tilnæringsmåten også dominerende blant statlig tilsatte. Våre data kan ikke si noe om statlige styringssignaler har blitt mer eller mindre viktige over tid. Spørsmålet er snarere hva grunnen kan være til at kommunalt tilsatte i noe sterkere grad har en diagnostisk-terapeutisk orientering.

Det kan ha sammenheng med historiske og institusjonelle forhold; karakteren til stønadsordningene og det som tradisjonelt har vært målgruppene for kommunale tjenester. Kommunale ordninger er rettet mot brukergrupper som ofte har sammensatte problemer, der kompetanse i sosialt arbeid har vært vurdert som viktig. Det at frontlinjearbeidere som i hovedsak jobber med brukere som mottar kvalifiseringsstønad er mer diagnostisk-terapeutisk orienterte enn de som har brukere som mottar dagpenger, kan støtte en slik forklaring. Tilnæringsmåten påvirkes altså av hvem man skal tilnærmes.

I tillegg har sosialarbeiderne siden 1970-tallet vært sentrale i den kommunale sosialforvaltningen, og som profesjon har de vært diagnostisk-terapeutisk i sin orientering. Det store innslaget med sosialarbeidere i kommunene kan også ha satt sitt preg på dem som *ikke* har slik utdanning, med det resultat at tilnærings- og resonneringsmåter blir forholdsvis like. Nå kan det se ut som innslaget av sosialarbeidere er på vei ned ved NAV-kontorene, og da særlig blant de kommunalt tilsatte. En sammenligning mellom «NAV-survey 2011» og «NAV-survey 2015», viser at innslaget av sosialarbeidere blant kommunalt tilsatte er redusert fra vel 60 prosent til 45 prosent.¹³ Dette kan bety at NAV-kontorene, og da særlig i kommunene, i økende grad rekrutterer veiledere med annen utdanning.

13. Data omfatter samme utvalg NAV-kontorer i 108 kommuner i 2011 og 2015, fordelt over hele landet.

Forskjellene mellom gruppene bør ikke overdrives. Sosialarbeiderne er, som sine kollegaer, generelt positive til bruk av vilkår, aktivitetskrav og sanksjoner. Det er små forskjeller mellom sosialarbeidere og andre i tilnærings- og resonneringsmåte og ingen forskjell i tilbøyelighet til å sanksjonere. I pakt med tidligere studier finner vi at i den grad det er forskjeller, er det snarere gradsforskjeller enn markante forskjeller, enten det nå gjelder synet på aktivering eller måten de beskriver sin praksis i frontlinja på (Terum mfl. 2012; Terum & Jessen 2015).

Når vi bruker utdanning til å identifisere sosialarbeidere, kan vi ikke skille mellom eventuell seleksjon i rekrutteringen til utdanningen og eventuelle effekter av å ha gjennomført utdanningen. Vi vet ikke i hvilke grad og på hvilke måte utdanningsprogrammet preger sosialarbeidernes praksis. I tillegg er det mulig at den personlige komponenten er betydningsfull i det som forstås som sosialarbeiderkompetanse (Heggen 2005). Det kan i tilfelle bety at det er et åpent spørsmål om utdanningsprogrammet standardiserer tilnærings- og resonneringsmåtene til sosialarbeiderne.

En alternativ eller supplerende forklaring kan være at arbeidsorganisasjonen (NAV) bidrar til å utvikle like arbeidsmåter og holdninger. Det kan være snakk om institusjonell læring. Selv om NAV i utgangspunktet var tre ulike etater, har etaten utviklet tilnærings- og forståelsesmåter som i stor grad deles av veilederne, uavhengig av etats- og utdanningsbakgrunn. Kvalitative studier indikerer at sosialarbeiderne i økende grad har utviklet en arbeidsrettet veilederrolle og blitt mer like sine kollegaer (Helgøy, Kildal & Nilsen 2013). Om dette er riktig, kan det tyde på at det som ble omtalt som en *progressiv* forståelse av sosialt arbeid, er utbredt. Denne forståelsen er beskrevet som «arbeidsrettet», og med vekt på en felles forståelse ved kontorene på tvers av oppgavetyper og «stat-kommune» (Fossetøl mfl. 2016a: 14).

Det er en utbredt oppfatning, også blant sosialarbeiderne, at vilkår, aktivitetskrav og sanksjoner bør være sentrale virkemidler i NAV. En mulig forklaring kan være at bruk av aktivitetskrav og sanksjoner kan tjene flere formål. En dansk studie finner at sosialarbeidere ser på krav og sanksjoner som midler til å komme i kontakt med brukerne (Caswell & Høybye-Mortensen 2015). Da blir det forstått som et inntak til å starte «den gode samtalen», som også kan gi rom for å utøve godt skjønn. Vilkår og aktivitetskrav impliserer tettere oppfølging, der frontlinjen kan bli bedre kjent med stønadsmottakerens ressurser og forutsetninger, og mulighetene på arbeidsmarkedet. Trusselen om sanksjoner kan også øke sannsynligheten for at stønadsmottakeren ikke bare lytter av høflighet, men lytter på ordentlig og deltar aktivt i samtalen. Frontlinjearbeiderne kan oppfatte at vilkår, aktivitetskrav og sanksjoner bidrar til at stønadsmottakeren tar dem mer på alvor. I lys av en slik tolkning kan det være forståelig at frontlinjearbeiderne samtidig sier at det er viktigere å avklare grunnene til at vilkår brytes, enn å iverksette sanksjoner.

KONKLUSJON

Sanksjonspolitikken i Norge blir utviklet under den politiske radaren (Hagelund mfl. 2016). Den skapes snarere i frontlinjen. Denne studien stadfester tidligere funn om at skillet mellom frivillig og obligatorisk aktivering oppfattes som uklart, og at det blant

frontlinjearbeiderne er en spenning mellom diagnostisk-terapeutisk og legal-byråkratisk tilnærings- og resonneringsmåte. En mulig tolkning er at elementene i «thoffer» tolkes sekvensielt; at frontlinjearbeideren først forstår en «aktivitet» som et «tilbud» (an offer), men om/når tilbudet blir ignorert endres forståelsen av aktiviteten til et «krav» som blir knyttet til en trussel (a threat). Videre forskning på samhandling mellom stønadsmottakere og frontlinjearbeidere kan klargjøre dette, og dermed også hvordan aktivitetskrav blir fastsatt og når brudd på krav blir møtt med sanksjoner.

Det har blitt argumentert for at bruk av sanksjoner hviler på to premisser: a) at stønadsmottakeren er i stand til å tilfredsstillende vilkårene som stilles, b) at stønadsmottakeren forstår sanksjonsreglene (Hasenfeld, Ghose & Larson 2004). Den første krever kunnskap om vilkårene som settes og innsikt i stønadsmottakerens liv og forutsetninger. Den andre krever at stønadsmottakerne blir informert om regler og rutiner. Studien vi her har presentert viser, som tidligere norske studier, at frontlinjearbeiderne er opptatt av om stønadsmottakeren har forutsetninger til å oppfylle vilkårene. Brudd på vilkår og aktivitetskrav blir ikke møtt med en snever legal-byråkratisk logikk, men snarere av en bredere diagnostisk-terapeutisk tilnærming som vektlegger individuelle hensyn.

Et viktig spørsmål er om dette samtidig kan bidra til å underminere den andre premisen som bruk av sanksjoner hviler på; at stønadsmottakerne skjønner reglene og rutinene i sanksjonsregimet. Studier fra andre land har lagt vekt på at brukerne ofte sliter med å skjønne reglene for sanksjonering (Griggs & Evans 2010: 29–30; Oakley 2014). Forklaringen kan selvfølgelig være at reglene er kompliserte og at det blir gitt ufullstendig informasjon. Kan i tillegg forklaringen være at disse problemene forsterkes ved at praksisen til frontlinjearbeiderne oppleves som uklar og uforutsigbar? I den grad manglende innfrielse ikke blir sanksjonert, kan det forvirre stønadsmottakerne. Bare videre forskning på samhandlingen i frontlinjen, og da særlig hvordan vilkår og trusler om sanksjonering formidles og oppfattes av stønadsmottakerne, kan avklare om mangel på forutsigbarhet erfares som et problem.

Systematisk kunnskap om den rolle sanksjoner faktisk har i aktiveringspolitikken og om hvem de særlig rammer, er politisk viktig kunnskap. Slik kunnskap forutsetter studier av hva frontlinjearbeiderne *gjør*. Studier av frontlinjearbeid er således også studier av politikutforming (Lipsky 1980/2010; Brodtkin & Marstone 2013).

REFERANSER

- Brodtkin, E. Z. & Marston G. (red.) (2013). *Work and the Welfare State: Street-Level Organizations and Workfare Politics*, Washington, DC: Georgetown University Press.
- Brodtkorb, E. (2017). *Individualisering av tjenester i et aktiveringsprogram – en studie av veilederfelleskapet Kvalifiseringsprogrammet*. (foreløpig tittel). PhD-avhandling i profesjonsstudier, HiOA. Oslo.
- Caswell, D. & Høybye-Mortensen, M. (2015). Responses from the frontline: How organisations and street-level bureaucrats deal with economic sanctions. *European Journal of Social Security*, 17, 31–51. DOI: 10.1177/138826271501700102

- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2006). Velferdsstatens skreddere. Skjønn og brukermedvirkning i flyktningetjenesten. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 9, 210–222.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2014). Facilitating user involvement in action programmes: When carers and clerks meet pawns and queens. *Journal of Social Policy*, 44, 235–254. DOI:10.1017/S0047279414000804
- Djuve, A. B., Kavli, H. C. & Hagelund, A. (2011). *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Fafo-rapport 2011:02. Oslo: Fafo.
- Ejrnæs, M. & Monrad, M. (2012). *Vignetmetoden. Sociologisk metode og redskap til faglig utvikling*. København: Akademisk forlag.
- Ekspertutvalget (2015). *Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet*. Sluttrapport. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Fimreite, A. L. & Selle, P. (2013). Er offentlig partnerskap mulig? *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 2, 65–79.
- Fletcher, D. R. (2011). Welfare reform, jobcentre plus and street-level bureaucracy: Towards inconsistent and discriminatory welfare for severely disadvantaged groups? *Social Policy and Society*, 10, 445–458. DOI: 10.1017/S1474746411000200
- Fors, J. O. & Terum, L. I. (2015). *Dokumentasjonsrapport for NAV-undersøkelsen fra 2015*. Senter for profesjonsstudier. Oslo: HiOA.
- Fossestøl, K., Breit, E. & Borg, E. (2016a). Hvorfor lykkes ikke NAV-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet? *Søkelys på arbeidslivet*, 33, 4–23. DOI: 10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-01
- Fossestøl, K., Breit, E. & Borg, E. (2016b). *Betingelser for sosialt arbeid. En case- og suveystudie fra fem storbyer og syv storbykontor*. AFI Rapport 2016:02. Oslo: AFI.
- Goodin, R. E. (1998). Social welfare as a collective social responsibility. I D. Schmidtz & R. E. Goodin (red.) *Social Welfare and Individual Responsibility* (s. 97–194). Cambridge: Cambridge University Press.
- Griggs, J. & Evans, M. (2010). *Sanctions within Conditional Benefit Systems. A Review*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Grimen, H. & Molander, A. (2008). Profesjon og skjønn. I Molander, A. & L. I. Terum (red.) *Profesjonsstudier* (s.179-196). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hagelund, A., Øverbye, E., Hatland, A. & Terum, L. I. (2016). Sanksjoner – arbeidslinjas nattsider? *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 1, 24–43. DOI: 10.18261/ issn.2464-3076-2016-01-02
- Hasenfeld, Y. (1999). Social services and the welfare to work: prospects for the social work profession. *Administration in Social Work*, 23, 185–99. DOI: 10.1300/j147v23n03_11
- Hasenfeld, Y., Ghose, T. & Larson K. (2004). The logic of sanctioning welfare recipients: An empirical assessment. *Social Service Review*, 78, 304–319. DOI: 10.1086/382771
- Heggen, K. (2005). Fagkunnskapens plass i den profesjonelle identiteten. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 89, 446–460.
- Helgøy, I., Kildal, N. & Nilsen, E. (2013). Mot en spesialisert yrkesrolle. Utviklingen av en arbeidsrettet spesialistrolle i Nav. *Tidsskrift for velferdsforskning* 16, 141–156.
- Jessen, J. T. (2011). *Dokumentasjon; Survey av ansatte ved lokale NAVkontor våren 2011*. SPS-notat. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Kjørstad, M. (2002). *Sosialhjelp og arbeidsplikt*. Oslo: HiO-rapport nr. 11. Oslo: Høgskolen i Oslo.

- Knotz, C. & Nelson, M. (2013). *Quantifying Conditionality: A New Database on Conditions and Sanctions for Unemployment Benefit Claimants*. Paper ESPANet conference, Poznan, September 5–7.
- Lipsky, M. (1980/2010). *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mashaw, J. L. (1984). *Bureaucratic Justice*. Yale: University Press.
- Meyers, M. K. & Nielsen, V. L. (2012). Street-level bureaucrats and the implementation of public policy. I B. G. Peters & J. Pierre (red.) *The Sage Handbook of Public Administration*. (s. 305–318). London: Sage.
- Molander, A. & Torsvik, G. (2015). Getting people into work: What (if anything) can justify mandatory activation of welfare recipients? *Journal of Applied Philosophy*, 32, 373–392. DOI: 10.1111/japp.12132
- Oakley, M. (2014). *Independent Review of the Operation of Jobseeker's Allowance Sanctions Validated by the Jobseekers Act 2013*. JSA Sanctions Independent Review Team. London: Crown.
- Sainsbury, R. (2008). Administrative justice, discretion and the «welfare to work» project. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 30, 323–238. DOI: 10.1080/09649060802580995
- Svensson, L. & Karlsson, A. (2008). Profesjoner, kontroll og ansvar. I A. Molander & L. I. Terum *Profesjonsstudier* (s. 261–275). Oslo: Universitetsforlaget.
- Terum, L. I., Tufte, P. A. & Jessen, J. T. (2012). Arbeidslinja og sosialarbeiderne. I S. Stjernø & E. Øverbye (red.) *Arbeidslinja*. (s.79–95). Oslo: Universitetsforlaget.
- Terum, L. I. & Jessen, J. T. (2015). Den tvetydige aktivering. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 2, 96–109.
- van Berkel, R. & van der Aa, P. (2012). Activation work: Policy programme administration or professional service provision? *Journal of Social Policy*, 41, 493–510. DOI: 10.1017/s0047279412000062

VEDLEGG

Vignetten

Vignetten som brukes i denne studien har utgangspunkt i et faktisk tilfelle som stammer fra en observasjonsstudie ved et NAV-kontor. Inntrykket fra den studien var at frontlinjearbeiderne meget sjelden stanset deltakelsen i KVP-programmet. Vi la derfor vekt på at det i vignetten skulle gå klart fram at deltakeren var blitt både informert og advart om at manglende oppmøte på praksisplassen kunne føre til at deltakelsen i KVP-programmet ble stanset. Fram til endelig tekst ble vignetten pre-testet flere ganger, bl.a. av medarbeidere ved lokale NAV-kontor og i Kunnskapsstaben i Arbeids- og velferdsdirektoratet.

X er en 37 år gammel dame/mann som har mottatt ulike typer bistand fra sosialtjenesten i 4 år, primært økonomisk sosialhjelp. Hun/han søkte KVP etter påtrykk fra sosialtjenesten og fikk i første omgang et åttemåneders vedtak på KVP. Det er nå fire måneder igjen på det vedtaket.

Ved førstegangssamtalen virket X aktiv og motivert for å komme i arbeid. Over de neste ukene forandret dette seg. Veilederen opplever flere tegn på at hun ikke bryr seg så mye om å følge opp KVP-programmet sitt. X svarer tidvis ikke på sms og kommer ikke alltid til avtaler. Hun/han er påmeldt et kurs der arbeidspraksis inngår som en del, men kursarrangøren har meldt at hun ikke har møtt opp på praksisplassen. Veileder har derfor trukket i KVP-stønaden på grunn av manglende oppmøte.

Veileder har flere ganger formidlet til X at programmet kan bli stanset om hun ikke følger opp avtalt plan. X har da hatt noe varierende og uklare begrunnelser for ikke å møte opp på praksisplassen. I kontakten med X har det kommet fram at mannen/kona, X, føler seg deprimert. Han/hun jobber i kantina på et sykehus og er stadig korttidssykemeldt. Paret har en gutt på to år og en jente på fire. Begge går i barnehage. X sier at hun føler seg dradd mellom forventningene fra familien og fra NAV.

For en tid tilbake ble det sendt brev til X om at programmet vil bli stanset hvis hun/han ikke følger opp i henhold til avtalt plan. Etter det har de ikke hørt noe fra henne/han. X har heller ikke svart på en sms fra veilederen.

Veilederne ved NAV-kontorene ble bedt om å ta stilling til om deltakelsen i KVP-programmet i dette tilfellet burde stanses.

I studiet av vilje til å sanksjonere er Kvalifiseringsprogrammet (KVP) særlig relevant. KVP er et «program», der mottak av stønad er knyttet til krav om deltakelse i aktiveringstiltak og der brudd på disse skal sanksjoneres. KVP er en fulltidsaktivitet med en tidsramme på 37,5 timer per uke og den som blir tatt opp omtales som *deltaker*. Tjenestene i KVP skal være individuelt tilpasset den enkelte og formulert som *aktivitetskrav*. Det kan være arbeidsrettede tiltak, opplærings- og opptreningstiltak, motivasjons- og mestrings trening. Kvalifiseringsstønaden er det andre elementet og skiller seg fra den økonomiske sosialhjelpen på to måter; den er ikke behovsprøvd og den skattlegges som inntekt. Retten til stønaden er knyttet til aktivitetskravene. På den ene siden forutsetter denne koblingen at brudd på aktivitetskravene *skal* sanksjoneres. Ved fravær fra arbeidsrettede tiltak, som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, kan kvalifiseringsstønaden *reduseres* og/eller deltakelsen i programmet *stanses*.