

# Aktivering av unge sosialhjelpsmottakere – forutsetninger for å sikre overgangen til arbeid

**Aina A. Kane**

Førstelektor

UiT Norges Arktiske Universitet, Fakultet for Idrett, reiseliv og sosialfag, Institutt for barnevern og sosialt arbeid

[aina.a.kane@uit.no](mailto:aina.a.kane@uit.no)

**Julia Köhler-Olsen**

Førsteamanuensis

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsvitenskap, Institutt for sosialfag, Kompetansesenter for arbeidsinkludering

[julia.kohler-olsen@hioa.no](mailto:julia.kohler-olsen@hioa.no)

**Charlotte Reedtz**

Førsteamanuensis

UiT Norges Arktiske Universitet, Det helsevitenskapelige fakultet, RKBU Nord

[charlotte.reedtz@uit.no](mailto:charlotte.reedtz@uit.no)

## SAMMENDRAG

Unge sosialhjelpsmottakere har særskilte utfordringer som medfører en høyere risiko for å bli stående utenfor arbeidslivet. Retten til økonomisk sikring og arbeidsrettede tiltak utfordres av hvordan Nav organiserer og utfører sitt arbeid. Med utgangspunkt intervjuer med Nav-veiledere drøfter vi rettslig og faglig hvilke forutsetninger som må foreligge i Navs arbeid med målgruppen.

Vår undersøkelse viser at de forutsetninger som må imøtekommes i enkeltsaker er:

- 1) Identifisering av risikofaktorer i målgruppen, for å komme fram til hensiktsmessige tiltak og aktiviteter,
- 2) En samarbeidende relasjon mellom den unge og Nav-veilederen og samarbeid mellom Nav og andre hjelpeinstanser, og
- 5) Bruk av arbeidsfremmende aktiviteter.

Til sist problematiserer vi hvordan aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere representerer en form for kvasi-kontraktsforhold, mellom parter med svært ulike maktforhold.

### Stikkord

aktivitetsplikt, unge sosialhjelpsmottakere, risiko- og fremmede faktorer for overgang til arbeid, økonomisk sosialhjelp

### ABSTRACT

#### **Activating young people on social benefits – requirements for transition to work**

Young people on social benefits have a variety of complex challenges such as health and social problems, school dropout, immigration and previous child protection measures. This puts them at higher risk of being marginalized from employment. The individual right to a minimum economic security and to work-promoting measures from the authorities challenges how local authorities organize and carry out their work. In order to study which requirements must be met in the authorities' services for young people on social benefits, we have interviewed 12 case workers in 12 different Work and Welfare Centres (NAV). Their descriptions have been categorized and discussed in light of the legal framework and literature.

The requirements which, according to our study, must be met in individual cases are: (1) Identification of risk factors in the target group, in order to find the adequate measures and activities, (2) The importance of a co-operation relation between the individual and the case worker, and between NAV and other welfare authorities, and (3) Work-promoting activities, and how to balance the use of imposition in individual cases. Finally we discuss how compulsory activities for this group represent a form of contract between parties with a mismatched power balance.

### Keywords

risks and promoting factors for transition into work, social welfare benefits, young unemployed persons, compulsory activities unemployed

## I. INNLEDNING

### 1.1 Begrunnelse for tema og problemstilling

I 2015 var nesten en fjerdedel av sosialhjelpsmottakere i alderen 20–24 år.<sup>1</sup> I følge en Fafo-rapport fra 2014<sup>2</sup> står 100.000 ungdommer i fare for å falle utenfor både arbeidsliv og utdanning. Retten til økonomisk bistand etter sosialtjenesteloven<sup>3</sup> betinger at søkeren ikke har noen andre måter å forsørge seg på. Samtidig tyder enkelte studier på at denne

1. <https://goo.gl/8iTyjk>

2. <http://www.arbeidslivet.no/Velferd/Sosialpolitikk/100-000-unge-utenfor-arbeid-og-utdanning/>.

3. Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven).

målgruppen har kjennetegn som medfører vanskeligheter knyttet til innpass i arbeidslivet (Kane og Köhler-Olsen 2015).

Utfordringene ved at mange unge står – eller risikerer å falle utenfor arbeidslivet har vært en del av samfunnsdebatten de siste årene. Forskning viser at arbeidsrettede tiltak og aktiviteter i stor grad bidrar til at unge sosialhjelpsmottakere kommer i arbeid (Dahl og Lima 2016; Hernæs, Markussen og Røed 2016). Likevel viser statistikk at slike tiltak ikke er blitt brukt i tilstrekkelig grad i kommunene (Dahl og Lima 2016). Som et virkemiddel for å få flere sosialhjelpsmottakere ut av sosialhjelpssituasjonen og inn i arbeid ble aktivitetsplikten innført fra 1. januar 2017, gjennom en endring i sosialtjenesteloven.

Kane og Köhler-Olsens undersøkelse (2015) viser at sosialhjelpsmottakeres overgang til arbeid fremmes av 1) tilstrekkelige og hensiktsmessige aktivitetstilbud, 2) forsvarlig utredning av den enkelte og 3) aktiv og tilpasset oppfølging av den enkelte. For de enkeltpersoner som ikke samtykket til eller gjennomførte tilbudte aktiviteter, handlet det ifølge saksbehandlere i Nav om at de unge som følge av tilpasningsproblemer, mestringsproblemer og psykiske plager ikke var klare for aktiviteter. Unge sosialhjelpsmottakere har altså særskilte utfordringer som er av betydning for hvilke virkemidler som i størst mulig grad kan bidra til deres overgang til arbeid. Vi har derfor funnet det interessant å undersøke følgende problemstilling:

Hvilke forutsetninger bør oppfylles i Navs arbeid med unge sosialhjelpsmottakere for å fremme deres overgang til arbeid?

For å belyse problemstillingen vil vi først fremstille formål, vilkår og rekkevidde for lovreguleringen av økonomisk sosialhjelp og aktivisering av sosialhjelpsmottakere. Deretter vil vi redegjøre for grunner til at unge personer står i risiko for å stå utenfor skolegang eller arbeidsliv. Våre drøftelser av utfordringer i dette arbeidet tar utgangspunkt i datamateriale innhentet gjennom intervjuer av Nav-ansatte.

## 1.2 Statens plikt til å yte økonomisk bistand og arbeidsfremmende tiltak

Det påligger myndighetene å tilrettelegge for at borgerne kan få arbeid, og borgerne har «rett til støtte fra det offentlige» om de ikke kan forsørge seg selv.<sup>4</sup> Plasseringen av retten til sosial trygghet i sammenheng med arbeidsbestemmelsen illustrerer den enkeltes primæransvar for å sørge for sitt eget livsopphold gjennom arbeids- eller næringsinntekt (Dokument 16, 2011–2012). Etter Den europeiske sosialpakten (ESP, revidert versjon 1996 del 2) artikkel 1 (1) er norske myndigheter forpliktet til å ha som et grunnleggende formål og ansvar å oppnå og vedlikeholde et høyest mulig og stabilt nivå av arbeidsdeltakelse.<sup>5</sup> I dette ligger det også en forpliktelse til å støtte de som står utenfor arbeidslivet til å få innpass. Myndighetenes ansvar for å sikre den enkeltes grunnleggende livsopphold fremgår videre av FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK 1966) artikkel 9 og 11 og ESP artikkel 12 og 13.<sup>6</sup>

4. Kongeriket Norges Grunnlov § 110 1. ledd.

5. European Social Charter (revised, 1996), ETS No. 163.

6. UN Convention on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), 16 December 1966.

Sosialtjenesteloven gir det rettslige grunnlaget for å gjennomføre Grunnlovens krav og statens menneskerettslige forpliktelser. Lovens formål er etter § 1 blant annet å bedre levekårene for vanskeligstilte og bidra til økonomisk trygghet. En søker som ikke kan sørge for sitt livsopphold på andre måter har etter § 18 krav på økonomisk stønad, en rettighet av subsidiær karakter ved at retten til hjelp først utløses når en søker er uten egne midler til å dekke sine nødvendige livsoppholdsutgifter.<sup>7</sup> Manglende tilknytning til det ordinære arbeidsmarkedet taler for at forvaltningen kan stille krav til stønadsmottakeren når det gjelder å oppfylle vilkår om deltakelse i aktiviteter (Eidsvaag 2016). Ekspertkomiteen for ESP (ECSR) krever imidlertid at tiltakene må ha som formål å bedre sjansene til selvfor-sørgelse ved «passende arbeid» og at de må være egnet til dette (ECSR Digest, 2008).

### 1.3 Kjennetegn ved risikogrupper

Å fremme overgangen fra utenforskap til skolegang, utdanning og arbeid er spesielt utfordrende blant unge som har falt fra videregående opplæring, de med lav utdanning, de med avbrutte utdanningsløp, unge med dårlig fysisk helse og psykiske vansker, unge med innvandrerbakgrunn, unge funksjonshemmede, unge hjemløse og unge under offentlig omsorg (Eurofond 2013).

Mange av de som er utenfor opplæring og arbeid har ikke fullført videregående skole. Frøyland og Spjelkavik (2014:262) peker på at om lag 30 % av norske ungdommer ikke fullfører videregående skole i løpet av fem år. Risikoen for svak arbeidsmarkedstilknytning er høyere blant de som faller fra yrkesrettet utdanning i Norge, sammenlignet med Danmark, Finland og Sverige (Falch og Nyhus 2011). Etter en gjennomgang av norske registerdata fant Falch og Nyhus (2011) at sannsynligheten for å være utenfor både skole og jobb ble redusert med inntil 15 % dersom ungdom fullførte videregående skole. Forskning på årsaker til at unge blir stående utenfor opplæring og arbeid springer ut fra kunnskapsgrunnlaget om frafall fra videregående skole. I vurderingen av hvordan unge sosialhjelpsmottakere best kan bistås er det derfor interessant å se på de tiltak som er iverksatt i Norge og Norden for å motvirke frafall i den videregående skolen, og til internasjonale kunnskapsoversikter for å forebygge marginalisering av ungdom.

Frafall i videregående skole er et sammensatt problem med flere ulike årsaksforhold. Forskere har pekt på fire overordnede kategorier av risiko som predikerer frafall og marginalisering i overgangen mellom opplæring og arbeidsliv: Kategoriene er 1) svake skoleprestasjoner som har startet tidlig i elevens liv (Lillejord, Halvorsrud, Ruud, Morgan, Freyr, Fisher-Griffiths, Eikeland, Hauge, Homme og Manger 2015) og 2) elevens bakgrunn som etnisitet, klassebakgrunn og kjønn, der det er større risiko for at gutter dropper ut enn jenter (Wiborg og Hansen 2009). 3) Identifikasjon og engasjement i hjemmet overfor skolen reproducerer sosial ulikhet når det gjelder fullføring av videregående opplæring, noe som er funnet i både norske og internasjonale studier. 4) Yrkesfagelever i Nordland, Troms og Finnmark har høyere frafall enn landet for øvrig, og skolens tilrettelegging samt tilgang på læreplass har betydning for frafall. Det er grunn til å tro at faktorene også påvir-

7. Ot. prp. nr. 29 (1991–1992) om lov om sosiale tjenester mv. (sosialloven) kapittel 5.5 side 79.

ker de mest marginaliserte ungdommers evne og muligheter til aktiv deltakelse i arbeidsaktivitet.

Flere og ulike faktorer på individnivå har også betydning for utenforskap og marginalisering blant unge, eksempelvis mangel på motivasjon til utdanning og arbeid, oppvekst under omsorgssvikt, mangel på vennskap, svake sosialt nettverk og psykiske helseproblemer. Andelen sosialhjelpsmottakere i Norge er høyest i aldersgruppen 18–24 år (Sletten og Hyggen 2013). Reichborn-Kjennerud (2011:115) peker på at unge langtidsmottakere av sosialhjelp jevnt over hadde dårligere levekår enn andre unge, grunnet opplevelse av dårlig helse, sosial arv og vanskelige oppvekstforhold. Det meste av økningen i nye uføretilfeller blant unge voksne skyldes økning i andelen trygdemottakere med psykiske lidelser (Brage og Thune 2008), der angst- og depresjonslidelser er en hovedårsak til dette (Brage og Bragstad 2011).

En studie viste (Kristofersen og Clausen 2008, ref. i Reichborn-Kjennerud 2011:115) at 65 % av barn og unge som hadde vært under barnevernets tiltak i en femtenårsperiode hadde mottatt sosialhjelp, og at over halvparten av disse var langtidsmottakere. Paulsen (2016:46) påpeker at ungdom som har vært under barneverntiltak opplever en brå overgang til voksenlivet på grunn av «begrenset sosial støtte, begrenset medvirkning, brudd i relasjoner i en sårbar overgang og manglende muligheter til å vende tilbake til barnevernssystemet». Ungdommene i undersøkelsen uttrykker at de i Nav møter et nytt og annerledes system, hvor de ikke klarer å innfri de krav som der blir stilt til dem. Ungdom som har hatt problematiske oppvekstvilkår, og derfor har vært under tiltak i barnevernet, har ofte mangelfull oppfølging i familien, og dilemmaet for disse ungdommene er at de forventes å utvise større selvstendighet i overgangen til voksenlivet enn ungdom med en mer stabil bakgrunn. I en undersøkelse gjennomført av PROBA samfunnsanalyser fant man at det er langt mer vanlig at saksbehandlere i Nav stiller vilkår overfor ungdom enn overfor andre mottakere av økonomisk sosialhjelp (PROBA samfunnsanalyse 2013:09). Samtidig er manglende arbeids-evne på grunn av rus- eller helseproblematikk den vanligste grunnen til å ikke stille arbeidsrettede vilkår. Hensikten med å stille arbeids- eller aktivitetsrettede vilkår har som oftest vært å bidra til at mottakerne kommer seg ut av en vanskelig livssituasjon eller å motivere til arbeid, men undersøkelsen viste at det varierte hvor effektivt ledere og veiledere i Nav mente vilkårssetting var for å fremme overgangen til arbeid. Mange Nav-veiledere hadde erfaring med brukere som var i en livssituasjon der de var langt fra å komme seg over i arbeid. Konklusjonen i undersøkelsen var at måloppnåelse i form av raskere selvforsørging av å stille arbeids- og aktivitetsrettede vilkår avhenger av om slike vilkår «stilles til de rette brukerne». I følge Sletten og Hyggen (2013) preges mange unge sosialhjelpsmottakere av alvorlig og sammensatt problematikk, og dette innebærer stor risiko for marginalisering. Det er derfor grunn til å vie spesiell oppmerksomhet til unge sosialhjelpssøkere med sammensatt problematikk, rusproblematikk og psykiske helseproblemer.

#### 1.4 Effekter av tiltak for å bistå unge i overgangen til arbeid

Virksomme tiltak med god effekt er den viktigste forutsetningen for at arbeidsmarkeds-etaten skal bistå unge i overgangen fra manglende eller avbrutt skolegang/utdanning og arbeidsledighet til arbeidsaktivitet (Sletten og Hyggen 2013).

I en svensk kunnskapsoppsummering om effekter av arbeidsmarkedstiltak (Forslund og Vikström 2011), konkluderer forskerne med at tiltak som ligner mest på ordinære ansettelser gir best effekter i form av inklusjon i arbeidslivet. I en dansk undersøkelse viste også resultatene god evidens for at private lønnstilskudd økte jobbsjansene i alle aldersgrupper (Rosholm og Svarer 2012). Tilsvarende finner en britisk studie at ansettelser med lønnstilskudd i privat sektor økte sjansen for ordinær ansettelse for yngre mottakere uten grunnleggende kvalifikasjoner sammenlignet med tiltak i frivillig og offentlig sektor (Dorsett 2006). En tysk undersøkelse finner ingen signifikante effekter på ulike arbeids- og kvalifiseringstiltak med unntak av «kortvarig trening», noe som er en kombinasjon av jobbsøkestøtte, arbeidsevnevurdering og mindre forbedringer av ulike ferdigheter (Huber, Lechner, Walter og Wunsch 2010). Eksperimentelle studier av ulike tiltaks effekter i arbeid med unge er relativt sjeldne (Sletten og Hyggen 2013), men forskning viser moderate effekter for tiltak der unge får ansettelse med lønnstilskudd (Rosholm og Svarer 2012). Man har imidlertid ikke funnet gode effekter for jobbtiltak i ikke-fornybare stillinger i offentlig sektor. I en norsk undersøkelse rapporterer von Simson (2012) at arbeidspraksis er et arbeidsmarkedstiltak med negativ effekt, både for sjansen til å komme i jobb og for sjansen til å bli i jobben. I en ny studie konkluderte von Simson (2016) med at deltakelse i arbeidspraksis reduserte sannsynligheten for å komme seg i jobb rett etterpå med 35 %. Von Simsons forskning (2016) tyder på at alle innsatser for å styrke overgang til jobb for de yngste ungdommene (16–19 år) har mindre effekt enn for andre grupper. Forskning i de skandinaviske land om ulike ungdomsgarantier har vist at også slike tiltak har relativt liten effekt (Sletten og Hyggen 2013). Veiledning og jobbsøkerkurs synes å ha en moderat positiv effekt for unge.

Det synes ut i fra dette som at det er stort behov for flere og mer varierte tiltak som fremmer overgang til arbeid. I tillegg til å ta i bruk virksomme tiltak er selve implementeringen av tiltak viktig for å fremme de ønskede resultater. Om et tiltak virker etter hensikten eller ikke, avhenger av i hvilken grad man evner å tilpasse tiltaket til den enkelte på en måte som bidrar til å redusere enkeltindividers problemer (Arnesen og Sørli 2010). I tillegg må brukernes ressurser og ressurser i deres nettverk fremmes i utforming og gjennomføring av tiltak. Implementeringskvalitet påvirker alltid effekten av nye tiltak og det er ofte ikke kvaliteten på tiltaket, men hvordan det blir utformet og gjennomført i praksis som er utslagsgivende. Et viktig grunnlag for høy implementeringskvalitet er også at tiltak tilpasses lokale forhold.

## 2. FREMGANGSMÅTE OG METODISKE VALG

Vår metode for tolking av nasjonale og internasjonale rettskilder er gjort ut fra etablerte tolkningsprinsipper innen norsk og folkerettslig rettskildelære, med formål å komme fram til en rettslig akseptabel forståelse av regelverket (Eckhoff og Helgesen 2001).

Datamaterialet er innhentet gjennom en kvalitativ studie ved bruk av delvis strukturerte intervjuer med tolv ansatte ved tolv Nav-kontorer. For å få en viss variasjon i blant annet geografi, demografi, sakstilfang og organisering valgte vi seks bydelskontorer i Stor-Oslo og både større og mindre kommuner i Nord-Norge. Alle informantene hadde sosialarbei-

derutdanning, og viktige kriterier i vårt utvalg var at disse arbeidet med økonomisk bistand og ulike aktiviseringsformer for sosialhjelpsmottakere. Informantene hadde ulike etter- og videreutdanninger samt ulik fartstid i Nav og andre virksomhetsområder.

Tidspunkt for intervjuene var kort tid etter at lovforslaget om universell aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere var kommunisert gjennom media, men før lovvedtaket var fattet. Intervjuguiden besto av åpne spørsmål i fem tematiske bolker: 1) informantens stilling og fagbakgrunn, 2) arbeidsrettede aktiviteter tilgjengelige i kommunen, 3) fremgangsmåter hvor brukeren ikke samtykker til aktiviteter, 4) oppfølging av brukere som ikke gjennomfører aktiviteter og 5) Informantens vurdering av lovforslaget om aktivitetsplikt. Under temaene 3, 4 og 5 ga informantene mange beskrivelser angående hvilke forutsetninger som må være på plass eller som må bli håndtert på en god måte for at et tilbud eller en plikt til aktivitet vil kunne fremme overgangen til arbeid. Deres beskrivelser om forutsetninger ligger til grunn for denne artikkelen. Intervjuene, som ble gjennomført i direkte møter, varte om lag en time. Selv om et datamateriale innhentet fra tolv Nav-kontorer ikke er representativ for alle Nav-kontorer i landet, kan informantenes betraktninger og beskrivelser av deres praksis etter våre vurderinger ha overføringsverdi til andre Nav-kontorer.

Ut fra vårt samlede datamateriale dannet vi tre hovedkategorier som vi så drøfter ved hjelp av ulike rettskilder og faglitteratur. Først drøfter vi hvordan Navs utredningsplikt må innbefatte identifisering av risikofaktorer i målgruppa for å fremme individuelt tilpasset aktivitetstilbud eller arbeid. Deretter fremheves viktigheten av relasjon og samhandling mellom saksbehandler og enkeltperson og mellom Nav og andre hjelpeinstanser for å fremme formålet om overgang til arbeid. Til sist drøfter vi hvordan arbeidsrettede aktiviteter som virkemiddel kan fremme overgangen til arbeid, herunder forholdet mellom aktivitetstilbud, vilkår om aktiviteter og den nyinnførte universelle aktivitetsplikten.

### 3. FORUTSETNINGER SOM MÅ VÆRE TIL STEDE I NAVS ARBEID MED Å FREMME UNGE SOSIALHJELPSMOTTAKERES OVERGANG TIL ARBEID

#### 3.1 Identifisering av risikofaktorer i målgruppa for å fremme et individuelt tilpasset tilbud

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 6 fremhever den enkeltes rett til en rettfærdig rettergang innen rimelig tid for å få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter.<sup>8</sup> Rettspraksis fra den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) gir uttrykk for at sosiale støtteordninger er omfattet av «civil rights» i EMK art. 6.<sup>9</sup> Domstolen påpeker at det ville være en forsømmelse å ikke finne et forankringspunkt i EMK for rettssikkerhetsgarantier i saker der personer er utsatt for administrative vedtak av inngripende karakter og som er av stor viktighet for den enkelte.<sup>10</sup> Dermed følger det et krav etter EMK art. 6 om

8. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights), 4 November 1950.

9. European Court of Human Rights.

10. Den europeiske menneskerettsdomstol – Deumeland-dommen, Series A No 99 (1986) og Feldbrugge-dommen, Series A No 100 (1986).

oppfyllelse av saksbehandlingsregler. Navs utredning og vedtak om økonomisk bistand og arbeidsrettede tiltak skal i den enkelte sak være forsvarlig og saken skal ifølge rettslige krav til forvaltningens saksbehandling være «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes», jf. sosialtjenesteloven § 4 og forvaltningsloven<sup>11</sup> § 17.

Sosialtjenestelovens forarbeider presiserer den enkelte kommunes ansvar for at «tjenestene som ytes er forsvarlige, både når det gjelder tilgjengelighet, kompetanse, innhold og omfang», og slår fast at «Å tilby tjenester som ikke er forsvarlige vil være et brudd på loven».<sup>12</sup> Dette innebærer at utredningen skal være objektiv og «at det ikke trekkes forhastede slutninger på grunnlag av et foreløpig materiale» (Kjønstad og Syse 2012:83).

Informantene i vår undersøkelse fokuserer på utredning av den enkelte brukers situasjon. De fremhever at de yngre sosialhjelpssøkere ofte sliter med mye, og at de unges situasjon preges av «diffus problematikk». Informantenes beskrivelser omfatter uttalelser som «vi jobber jo med den gruppa i samfunnet som har det vanskeligst», «vi har noen som sliter mye, sosial angst, psykiske problemer», «Frisk, hva er det? Ingen diagnose?» og «Vi får flere og flere unge inn til Nav med mer og mer komplisert bistandsbehov, tunge psykiatriske problemer, barn fra barneverntiltak [...], veldig kompliserte saker, problemer, drop-out [...] vi ser at her ligger så mye mer».

Utsatt ungdom<sup>13</sup> med ulike former for tilpasningsproblemer kjennetegnes av lav selvfølelse og manglende mestring. Informantene beskriver nettopp at mange av deres unge sosialhjelpssøkere preges av flere mestringstap gjennom livet, både i oppveksten og som unge voksne. En informant understreker at

Mange av ungdommene har dårlig selvfølelse, får ikke til, ikke tro på seg selv. Har fått kjent på det å være annerledes sikkert fra de gikk på ungdomsskolen, kanskje mobbing, tilrettelagt undervisning. Det å føle seg annerledes oppleves for mange ungdommer å være vanskelig.

Risikofaktorer på individnivå, som forklarer hvorfor ungdom ikke fullfører videregående skole, påvirker sannsynligvis også evner og muligheter til aktiv deltakelse i arbeidslivet.<sup>14</sup> De Nav-ansatte vektlegger at risikofaktorer som dårligere levekår, oppvekst under omsorgssvikt, mangel på sosial støtte og vennskap, svakt sosialt nettverk og psykiske problemer preger mange unge sosialhjelpsmottakere (Hyggen og Sletten 2013; Reichborn-Kjennerud 2011; Paulsen 2016). Risikofaktorer som kan bidra til manglende inkludering i ordinært arbeidsliv, understreker etter vår vurdering viktigheten av at utredningen om hvilke aktiviteter som er hensiktsmessig for den enkelte unge sosialhjelpsmottakeren, foretas grundig. Grundighet er sentralt for å få fram de sammensatte behov unge sosialhjelpsmottakere har, og setter saksbehandlere i bedre stand til å finne egnede aktiviteter

11. Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

12. (Ot.prp.nr 103 (2008–2009). Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen). Kap 9, kommentarer til § 4.

13. Frøyland og Spjelkavik (2014:264) anvender samlebegrepet «utsatt ungdom» på ungdom med for eksempel «funksjonshemninger, psykiske lidelser, lærevansker, psykisk utviklingshemming, rusvansker, kriminell aktivitet eller atferdsvansker».

14. Se ovenfor, punkt 1.3.



for den enkelte. Ungdommer med tilsynelatende lik problematikk eller like belastninger i livet, kan ikke med sikkerhet forventes å nyttiggjøre seg av samme tiltak. Ser man hen til forebyggende arbeid i skolen, og mer spesifikt tiltaksarbeid med ungdom med atferdsforstyrrelser, finner man tungtveiende grunner til å gjøre grundige vurderinger av hva som utløser og opprettholder problemene (Arnesen og Sørli 2010). Realistiske mål nedfelt i en individuell plan med tilpasset og hensiktsmessig aktivitet vil bidra til å sikre at den unge voksne ikke igjen opplever nederlag og manglende mestringsfølelse. Dette er en etisk og moralsk forpliktelse i seg selv, men følger også direkte av rettslige forpliktelser. Den unge sosialhjelpsmottakerens rett på en trygg levestandard etter sosialtjenesteloven § 18, ØSK artikkel 11 og Grunnloven § 110 1. ledd, er knyttet til en plikt til å oppfylle vilkår om aktivitet, og derfor er en grundig utredning og vurdering av hva som kan være en egnet aktivitet en del av Navs kontraktsforpliktelse. I det kvasi-kontraktsforholdet som eksisterer mellom Nav og den unge sosialhjelpsmottakeren, der forholdet er kjennetegnet av en asymmetrisk maktrelasjon til fordel for tjenesten (Nilssen 2014:37), er det desto viktigere at den mektige kontraktsparten oppfylder sin plikt av kontrakten.

### 3.2 Relasjon og samhandling som fremmede faktorer

Ut fra formålene om økonomisk sikring, hjelp til selvhjelp og overgang til arbeid skal sosiale tjenester «så langt som mulig utformes i samarbeid med tjenestemottaker», med stor vektlegging av brukerens meninger, jf. sosialtjenesteloven §§ 42 og 1. Styrking av brukeres medvirkning som grunnlag for et bedre og mer helhetlig tilbud var også ett av hovedmålene ved etableringen av Nav, og ifølge forarbeidene innebærer dette «service, respekt, informasjon, tilgjengelighet, kompetanse og et godt tilpasset tjenestetilbud» (St.prp. nr. 46 (2004–2005), pkt 5.2.4 og 6.3).

Flere informanter har gitt uttrykk for at de strekker seg så langt som mulig for å skape en god relasjon til den unge sosialhjelpsmottakeren i ivaretagelsen av hans/hennes rett til medvirkning. En informant forteller at vedkommende ringer alle uansett, og da spesielt de unge sosialhjelpsmottakerne som ikke kommer tilbake til Nav etter at de har vært i kontakt. Noen ganger har vedkommende besøkt den unge hjemme og den unge har anledning til å sende en SMS til sin saksbehandler. En tillitsfull relasjon oppstår blant annet gjennom å være tilgjengelig. Videre krever relasjonsarbeid tid slik som en annen informant påpeker:

Jeg tenker at det tar litt lengre tid enn en samtale for å finne noe som matcher [...]. Fordi mange av de jeg snakker med de vet ikke helt hva de klarer, kan, eller hva de vil. Og da krever det tid for å opparbeide en sånn relasjon før man kanskje kan komme på banen til å i det hele tatt finne ut hvilke ressurser og hvilke hindringer som finnes der.

Tilgjengelighet, tid og aktiv oppfølging kan forebygge at de unge personene isolerer seg og unndrar seg bistand fra tjenesteapparatet. Den samme informanten uttaler at «Jeg har noen gang dratt hjem og dunka på døren, tatt kontakt med fastlege når [jeg er] bekymret, når jeg ikke vet hva det er men tenker det er noe galt». To andre informanter vektlegger spesielt bekymring for at en universell aktivitetsplikt kan medføre at de unge unnlater å oppsøke hjelp fra Nav:

Det vil nok føre til at mange da ikke vil tørre å ta kontakt med Nav, og da bli enda sykere, enda mer plaget og enda lengre unna målet om jobb for de ønsker ikke å bli stigmatisert. Folk vet de har plikt, de trenger ikke trykkes mer.

Og:

Vårt mål er at de vi vet som har behov for bistand fra Nav, de skal komme til oss og vi skal oppsøke, det gjør vi jo i skoler. [...] jo tidligere på banen jo mindre økonomiske utgifter. Det er jo ren økonomi. I tillegg er det de menneskelige perspektiver.

Gitt kunnskapen om at de mest utsatte unge ofte har erfaringer med omsorgssvikt, oppvekst under offentlig omsorg, brutte relasjoner og sosiale og psykiske vansker, kan en forstå disse unges behov for fagpersoner som ser dem, er tålmodige og gir dem anerkjennelse. Dette illustreres også av uttalelser fra informantene, eksempelvis

Det er ekstremt viktig at veileder har nok kompetanse til å skjønne hva slags vilkår man setter og hva brukeren kan greie. Men å stille vilkår som folk ikke kan greie, som blir for vanskelige ... da ødelegger vi for ... altså vi må ha kompetanse til å se når en person egentlig sliter med depresjon eller et rusproblem eller noe, altså til å se hva som er hva og hjelpe på en riktig måte og vurdere individuelt.

Slik vi forstår våre informanter, oppfattes begrepet «utredning» i forvaltningsloven og «brukermedvirkning» i sosialtjenesteloven slik at sosialarbeideren og den unge sosialhjelpsmottakeren må ha tid for hverandre. I et slikt forhold, der maktforholdet er asymmetrisk i favør av Nav-veiledere, må det brukes tid til å skape tillit i relasjonen mellom veileder og bruker.

Informantenes beskrivelser viser hvordan disse søker å oppfylle det rettslige saksbehandlingskravet om brukermedvirkning. For å lykkes i bistandsarbeid for å få ungdom med lav mestringsfølelse tilbake i skole eller inn i jobb kreves det nettopp inspirasjon og motivasjon, samt tett oppfølging hvor den unge oppfatter seg sett og hørt (Frøyland og Spjelkavik 2014:264–267). For å styrke en persons mestring fremhever Gjeitnes (2007:106) viktigheten av å opparbeide en virkningsfull relasjon mellom bruker og hjelper. Forfatteren understreker videre at en forutsetning for hjelp er at det utvikles en samarbeidende relasjon (ibid.).

I tillegg til en samarbeidende relasjon mellom Nav-veileder og bruker, ser våre informanter behov for ulike former for samarbeid med andre profesjonelle aktører i kommunen for å få den unge sosialhjelpsmottakeren inn i det ordinære arbeidslivet. Deres beskrivelser viser at mange unges hjelpebehov har oppstått før deres første kontakt med Nav. Flere informanter fremhever at de unge som kommer til Nav preges av mange «uavklarte ting», eksemplifisert med rusproblematikk og psykiske problemer, og en informant etterlyser mer oppfølging etter barneverntiltak.

Informantene understreker behovet for god oppfølging og tett kontakt med det ordinære arbeidslivet i kommunen og andre offentlige og private aktører. En informant beskriver blant annet arbeidsgivere som opptrer som sosialarbeidere og som ser løsninger, heller

enn begrensninger, og påpeker at bedriftene således viser et sosialt ansvar. Informantene oppgir dessuten at de må ta ansvar for å påse at den unge sosialhjelpsmottakeren får nødvendig oppfølging av andre kommunale og statlige velferdstjenester. Noen Nav-kontor har knyttet til seg helsetjenester som utreder sosialhjelpsmottakerens helse for å sikre at mottakeren får den bistand fra helse- og omsorgstjenesten eller spesialisthelsetjenesten som vedkommende kan ha krav på, eller til å finne hensiktsmessige arbeidsrettede aktivitetstiltak.

Ved siden av utredning av den unges behov for bistand fra andre tjenester, understreker informantene at Nav ikke alene kan finne den rette aktiviteten eller arbeidsplassen for unge sosialhjelpsmottakere med spesielle og store tiltaksbehov. Utfordringene med denne type arbeid gjør det nødvendig med veiledning og støtteordninger for ansatte som jobber med unge, kontinuitet i tiltak og blant ansatte, gode rutinebeskrivelser, klare målsetninger for tiltaksarbeidet og dokumentasjon av arbeidet. Det er mulig at implementeringsteam i form av individuelle støtteteam omkring brukere med særskilte behov vil kunne styrke effektene av aktiviteter og tiltak. I Los-prosjektet, et tre-årig utviklingsprosjekt i 15 norske kommuner for unge i alderen 14–23 år som sto i fare for å falle utenfor skole og arbeid, ønsket man å finne frem til gode arbeidsformer overfor målgruppen (Backe-Hansen, Løvgren, Aarland, Aamodt og Winsvold 2014). I prosjektets oppsummering av resultater på systemnivå viste de til positive funn når det gjaldt muligheter for innsats overfor enkeltindivider og når det gjaldt samarbeid mellom ulike instanser i både førstelinjetjenesten og på spesialistnivå. Losene for ungdommene gjennomførte arbeidsformer i tiltaksarbeidet preget av høy grad av skreddersøm til hver enkelt ungdom, høy grad av fleksibilitet og høy grad av variasjon i samarbeidet med ungdommene.

Navs plikt til tverretatlig og tverrfaglig samarbeid for å løse lovpålagte oppgaver er rettslig forankret i sosialtjenesteloven § 13. I forskningslitteraturen om implementeringskvalitet er det en fellesnevner at alle tiltak som skal iverksettes må ha god forankring i de lokale tjenestene de skal prøves ut i og at alle som er involvert i tiltaksarbeidet må forplikte seg til deltakelse og gjennomføring av tiltak. Gode arbeidsmetoder i aktiviseringstiltak for unge utenfor skole er i fokus i flere norske undersøkelser (Rambøll 2009; Lyng 2011). Det er stor overlapp mellom funnene for arbeidsmarkedstiltak og alternative tiltak på dette området, og de gode metodene kan oppsummeres slik: Bruk av fagpersoner (f.eks. loser og mentorer) med god relasjons-, ungdoms- og systemkompetanse, og som arbeider i egne team for unge, tilbyr individuell oppfølging, tilpasning og tilrettelegging, inngår i tverrfaglig samarbeid med helhetlig fokus, blant annet på tidlig innsats og etablering av ubyråkratiske strukturer. Økt selvtilitt og motivasjon til skole eller arbeid blir av de unge selv vurdert som det viktigste utbytte av tiltak, og en god relasjon til den voksne som skal hjelpe dem i arbeid synes spesielt viktig for et godt resultat av tiltaket (Lyng 2011). Informantene bekrefter også disse fellesnevnerne.

Enkelte informanter påpeker at en forutsetning for konkrete former for tverretatlig og tverrfaglig samarbeid er at det må etableres en motivasjon til samarbeid mellom ulike etater og profesjoner. Motivasjonen forutsetter på sin side at det finnes kunnskap om andre virksomheters ansvarsområde. Det krever, ifølge en av våre informanter, at ansatte i de ulike etatene identifiserer seg som «felles kollegaer» med et felles ansvar for unge mennesker.

### 3.3 Arbeidsrettede aktiviteter som fremmede faktor

Arbeidsrettede aktiviteter fremmer overgang til arbeid (Dahl og Lima 2016; Hernæs, Markussen og Røed 2016), og Navs plikt til å tilby arbeidsrettede tiltak og aktiviteter følger av formålsbestemmelsene i Nav-lovens § 1 og sosialtjenestelovens § 1, og er nærmere beskrevet i kap. 2.1 over.

Våre informanter er tydelige på at de fleste ønsker seg jobb, men at det ofte er hindringer i veien for dette. Dette fremkommer gjennom uttalelser som f.eks.:

Nei det er ingen som ikke vil være i jobb. Det er noe annet der de ønsker jobb, men ett eller annet er i veien, fysisk eller psykisk. Ikke blitt avdekket enda, noen sosiale problemer ... noen dummer seg ut, de forstår ikke reglene, det å sitte og prate blir vanskelig... men alle ønsker å være i jobb.

Innføring av aktivitetsplikten i sosialtjenesteloven § 20a innebærer at Nav ikke lengre kan tilby arbeidsrettede aktiviteter eller bare har adgang til å stille vilkår om slike aktiviteter, som i forarbeidene eksemplifiseres med «deltagelse på arbeidsmarkedstiltak, kommunale kvalifiseringstiltak, aktiv jobbsøking eller om å akseptere et bestemt jobbtilbud» til sosialhjelpsmottakere (Innst. O. nr. 9 (1991–1992) s. 26–28). Nav plikter nå å stille slikt vilkår til mottakere under 30, med mindre tungtveiende grunner taler imot det. Lovendringen begrunnes i lovforarbeider med at det er spesielt viktig å hjelpe unge ut av en passiv tilværelse for å styrke den enkeltes muligheter for å komme i arbeid og bli selvforsørget (Prop. 13 L (2016–2017)).

Kane og Köhler-Olsens undersøkelse (2015) viser at det ikke er mangel på aktivitetsplikt som forårsaker at unge sosialhjelpsmottakere har stått utenfor arbeidsmarkedet, men derimot mangel på tilgang til arbeidsrettede aktiviteter og ressurser til tilpasset oppfølging av den enkelte. I undersøkelsen (ibid.:285) uttrykte flere NAV-saksbehandlerne «bekymringer for at en universell plikt vil føre til at mange unge sosialhjelpssøkere blir utsatt for press og situasjoner som påfører dem ytterligere mestringstap». Spørsmålet er om aktivitetsplikten kan komme til å hemme overgangen til arbeid for sårbare unge sosialhjelpsmottakere, heller enn å fremme slik overgang.

Noen kommuner som før lovendringen har forhåndsinnført en form for aktivitetsplikt fremhever gode resultater gjennom at de har oppnådd nedgang i antall søkere og i utbetalinger av økonomisk sosialhjelp, mens andre kommuner ikke har hatt samme positive resultat (Dahl og Lima 2016). Noe forskning underbygger positive effekter av å stille betingelser for utbetaling av sosialhjelp (Hernæs, Markussen og Røed 2016). Samtidig viser Dahl og Limas undersøkelse at effekten av aktivitetsvilkår avhenger av hvordan vilkårene praktiseres og hvilken type aktiviteter som tilbys (2016:127). Positive effekter på universelt nivå betyr ikke nødvendigvis positive effekter for alle enkeltindivider som omfattes av et tiltak. Den gruppen unge sosialhjelpsmottakere som har behov for mer støtte og oppfølging enn det man tilbyr gjennom universelle innsatser, på selektert eller indikert tiltaksnivå, vil ofte trenge mer individuelt tilpassede tiltak som bygger på en helhetlig vurdering av deres funksjonsnivå.

Kravet til grundighet i utredningen etter forvaltningsloven § 17 må dessuten vurderes opp mot mulighetene for at et eventuelt mangelfullt vedtak i så fall kan bli endret «uten

betydelige skadevirkninger» (Kjønstad og Syse 2012:84). Dette kan forstås slik at dersom et vedtak om aktivitetsplikt kan påføre en sosialhjelpsmottaker skadevirkninger, styrkes Navs plikt til en grundig og helhetlig kartlegging og vurdering i forkant av vedtaket. Allerede tidlig i en søknadsprosess om økonomisk sosialhjelp bør derfor Nav ha tilstrekkelig kompetanse og rutine for å kunne identifisere hvorvidt en søker kan være i risiko for betydelige skadevirkninger av et umiddelbart vedtak om aktivitetsplikt. Før lovendringen ga den skjønsmessige adgangen til å stille vilkår om aktivitet rom for individuelle vurderinger, mens en universell lovpålagt aktivitetsplikt som hovedregel vil omfatte alle, uavhengig av problematikk. Etter sosialtjenestelovens nye § 20a skjerpes Navs plikt til å finne fram til en aktivitet som bidrar til overgang til arbeid, i samarbeid med den unge sosialhjelpsmottakeren. Plikten til å gjennomføre en grundig og faglig forsvarlig utredning av hvilken aktivitet som er hensiktsmessig og egnet for den enkelte, vil måtte vektlegges. Dette følger av tjenestens rettslige forpliktelser, jf. GrL. § 110, ØSK art. 6 og art. 1, EMK art. 6, forvaltningsloven § 17 og sosialtjenesteloven § 4.

Informantenes uttalelser tyder på at det er viktig å holde fast ved et individperspektiv heller enn et målgruppeperspektiv, for å sikre at universell aktivitetsplikt ikke blir et instrumentelt vilkår for mottak av økonomisk stønad, men forblir vilkår i tråd med individets forutsetninger. En av informantene fremhever at:

Løsninga er ikke en plikt, men å sørge for at Nav har de redskaper og ressurser og tid som trengs for å gjøre det som står i loven slik den er. Sørge for at vi har de tiltak, internt og eksternt, som trengs for at vi skal klare å gjøre den jobben vi skal. Det blir bare enda en ting samfunnet ikke klarer å innfri.

Dette styrker betydningen av Navs plikt til å utforme tjenestetilbudet «så langt som mulig» «i samarbeid med tjenestemottakeren» jf. sosialtjenesteloven § 42, og at Nav ikke bør tolke denne bestemmelsen for innskrenkende ved innføring av en universell aktivitetsplikt.

Individets menneskerettslige krav på økonomisk trygghet og statens forpliktelse er klarest oppfylt når lovgiveren vedtar en regel som gir en materiell rett til sosiale stønader (Nilssen 2014). Når den rettslige normen imidlertid baserer seg på gjensidighetsprinsippet der det foregår en balansering av rettigheter og plikter i en type kvasi-kontraktsforhold (ibid.:23) mellom sosialarbeideren og sosialhjelpsmottakeren, bør det stilles krav til Navs tilnærming. Nav må oppfylle sin kontraktsforpliktelse for at statens rettslige plikt til å sikre en tilstrekkelig levestandard skal bli oppfylt overfor individet. Aktivitetsplikt må gjennomføres på en slik måte at målet om overgang til arbeid og målet om å ivareta og anerkjenne den iboende verdighet til hver enkelt som mottar sosial stønad ikke må stå i konflikt til hverandre (Knuth 2016; Rana 2000).

#### 4. OPPSUMMERENDE BETRAKTNINGER

Vår undersøkelse viser at det foreligger en del forutsetninger for at Navs arbeid med unge sosialhjelpsmottakere skal fremme deres overgang til arbeid. Blant annet kreves identifisering av brukernes ressurser og behov gjennom målrettet og grundig utredning, en tillitsfull

og støttende relasjon mellom saksbehandler og bruker, godt tverrfaglig og tverretatlig samarbeid i både små og store kommuner, samt tilstrekkelige og hensiktsmessige arbeidsrettede aktiviteter. Dette vil være sentrale utfordringer for saksbehandlere som arbeider med unge sosialhjelpsmottakere.

Gjennom artikkelens drøftelser har vi påpekt noen utfordringer ved å endre den skjønsmessige adgangen til å stille aktivitetsvilkår til en universell aktivitetsplikt. Etter vår oppfatning innebærer lovendringen flere forskyvninger av plikt/ansvar fra det offentlige til borgerne. Ett eksempel er å pålegge individer, her unge sosialhjelpsmottakere, aktivitetsplikt når kommunene ikke i tilstrekkelig grad har skaffet til veie og tilbudt hensiktsmessige aktiviteter (Kane og Köhler-Olsen 2015). Forskyvingen synliggjøres gjennom at individets aktivitetsplikt skyldes at den tidligere skjønsmessige adgang til å pålegge aktiviteter i varierende grad ble oppfylt av kommunene. En slik forskyvning av plikt/ansvar over på en gruppe som ifølge våre informanter og forskning for øvrig kjennetegnes av sammensatte problemer, kan medføre at aktivitetsplikten blir kontraproduktiv i forhold til lovendrings formål.

Den universelle aktivitetsplikten reduserer styrken på retten til økonomisk stønad. Retten til arbeid nedkommuniseres, mens plikten til arbeid og til å være eller bli selvhjulpent fremheves. Lovendringen viser at normen om gjensidighet, altså *gjør din plikt, krev din rett*, blir strengt fortolket. Gjenytelsen skal skje umiddelbart og øyeblikkelig, samtidig med at den økonomiske stønaden mottas (Ervik, Kildal og Nilssen 2015). Aktivitetsplikt kan unntas ved «tungtveiende grunner», og det gjenstår å se om de grunner som vil ligge bak Navs avgjørelser om å unnta enkeltpersoner fra plikten, vil være de samme som lå bak i de tilfeller hvor Nav tidligere ikke anvendte sin skjønsmessige adgang til å stille vilkår om aktiviteter. I så fall vil lovendringen være et mer symbolsk enn reelt bidrag til å fremme overgangen til arbeid for flere enn tidligere. Samtidig er det en sjanse for at de snevre unntaksbestemmelsene ikke vil bli brukt så hyppig som tidligere skjønsvilkår, noe som kan føre til økt marginalisering for de som får redusert stønad og risiko for stigmatisering både for de som får unntak og de som får redusert sin stønad. Sistnevnte krever å konfrontere politikken om aktivitet kontinuerlig med spørsmålet om hva politikken betyr for de som over tid ikke får til overgang til arbeid. I tillegg må politikken om aktivitetsplikt utfordres på om den type aktivitet eller arbeid som pålegges den enkelte er synonymt for et liv som svarer til individets iboende verdighet (Knuth 2016).

Et spørsmål vi stiller oss, er hvorvidt et utvidet aktivitetstilbud i kommunene, på grunn av aktivitetsplikten, faktisk vil stimulere flere ungdommer til å søke sosialhjelp nettopp for å få et tilbud om kurs eller arbeid. Et annet spørsmål er hvem som skal bistå de ungdommer som nå ikke mottar eller etterspør Navs bistand, når de «ikke kan sørge for sitt livsopphold». Det gjenstår å se om kommunene er i stand til å gjennomføre universell aktivitetsplikt på måter som innfrir rettslige krav om forsvarlig utredning og nødvendig samarbeid mellom unge sosialhjelpssøkere og Navs saksbehandlere, samt formålet om økonomisk sikring og overgang til arbeid.

Til slutt spør vi om ikke et kvasi-kontraktsforhold, der den ene part er i en maktposisjon med tanke på avtalevilkår som legges til grunn for samarbeidet, bør lede til en vurdering av en lovregulering av dette forholdet. Tilsvarende reguleringer av avtaleforhold

med ulike maktposisjoner kjenner man fra for eksempel forbrukerkjøpsloven,<sup>15</sup> husleieloven<sup>16</sup> og arbeidsmiljøloven,<sup>17</sup> hvor et fellestrekk er lovenes formål om å sikre den svake parts rettsstilling. Personer som er avhengig av statens siste sikkerhetsnett, som sosialhjelp representerer, er i høy grad en svak part med et særlig behov for grunnleggende rettssikkerhet.

## 5. LITTERATURLISTE

- Arnesen A. og A.-M. Sørli (2010) Forebyggende arbeid i skolen, i E. Befring, I. Frønes og A.-M. Sørli (red.), *Sårbare unge – Nye perspektiver og tilnærminger*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Backe-Hansen, E., M. Løvgren, K. Aarland, H.A. Aamodt og A. Winsvold (2014) *Til god hjelp for mange – Evaluering av Losprosjektet*, NOVA Rapport nr. 13, ISBN 978-827894-521-6.
- Brage S. og T. Bragstad (2011) *Unge på arbeids- og helse relaterte ordninger*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Brage S. og O. Thune (2008) *Medisinske årsaker til uførhet i alderen 25–39 år*, Oslo: NAV.
- Dahl E.S. og I.A.E. Lima (2016) Krav om å stå opp om morra'n – Virker det? *Arbeid og Velferd* 3/2016. [www.nav.no](http://www.nav.no).
- Den europeiske menneskerettighetsdomstol (1986) Deumland-dommen, Series A No 99.
- Den europeiske menneskerettighetsdomstol (1986) Feldbrugge-dommen, Series A No 100.
- Digest of the case law of the European Committee of Social Rights (2008)
- Dokument 16 (2011–2012) Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011. <https://goo.gl/cDvfC2>.
- Dorsett, R. (2006) The New Deal for Young People: Effect on the labour market status of young men. *Labour Economics*, 13/3, 405–422.
- Echoff, T. (2001) *Rettskildelære*, 5. utg. ved J.E. Helgesen. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eidsvaag, T. (2016) Arbeidslinjen og menneskerettighetene, *Rettfærd. Nordic Journal of Law and Justice* 2016/2, København: DJØF Publishing.
- Ervik, R., N. Kildal og E. Nilssen (2015) *New contractualism in European welfare state policies*, Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Eurofond (2013) *Active inclusion of young people with disabilities or health problems*, Luxembourg: Publications office of the European Union.
- Falch T. og O.H. Nyhus (2011) Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting og inaktivitet blant unge voksne, *Søkelys på arbeidslivet*, 28(4):285–301.
- Forslund, A. og J. Vikström (2011) *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*, IFAU: Rapport 2011:7. ISSN 1651-1158.
- Frøyland K. og Ø. Spjelkavik (2014) Inkluderingskompetanse – et integrert perspektiv, i K. Frøyland og Ø. Spjelkavik (2014) (red.) *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel*, Oslo: Gyldendal Akademisk.

15. Lov om forbrukerkjøp (forbrukerkjøpsloven) 21. juni 2002 nr. 34.

16. Lov om husleieavtaler (husleieloven) 26. mars 1999 nr. 17.

17. Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) 17. juni 2005 nr. 62.

- Gjeitnes, K. (2007) Relasjoner – mål og middel i tiltaksarbeid, i E. Marthinsen og N. Skjefstad (2007) (red.) *Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV – tett på!*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernæs Ø., S. Markussen og K. Røed (2016) Can welfare conditionality combat high school dropout? *IZA Discussion paper No 9644*, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA).
- Huber M., M. Lechner, T. Walter og C. Wunsch (2010) Do German welfare-to-work programmes reduce welfare dependency and increase employment? *German Economic Review* 12(2):182–204. DOI: 10.1111/j.1468-0475.2010.00515.x.
- Innst. O. nr. 9 (1991-1992) *Innstilling fra sosialkomiteen om lov om sosiale tjenester mv. (sosialloven)*.
- Kane A.A. og J. Köhler-Olsen (2015) Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere – har lovgiveren funnet opp hjulet på nytt? *Tidsskrift for Erstatningsrett, Forsikringsrett og Velferdsrett* 2015/04, Oslo: Gyldendal Rettsdata.
- Kjønstad A. og A. Syse (2012) *Velferdsrett II*, Oslo: Gyldendal Juridisk.
- Knuth, M. (2016) Arbeitslosigkeit unter dem «Aktivisierungsparadigma»: Die Entwicklung seit den Hartz-Reformen 2005, *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit*, 4/2016, 2–15.
- Lillejord S., K. Halvorsrud, E. Ruud, K. Morgan, T. Freyr, P. Fisher-Griffiths, O.J. Eikeland, T.E. Hauge, A.D. Homme og T. Manger (2015) *Frafall i videregående opplæring: En systematisk kunnskapsoversikt*, Oslo: Kunnskapssenter for utdanning, KSU 1/2015.
- Lyng, S.T. (2011) *Tilbake til fremtiden? En studie av alternative kvalifiseringstiltak for ungdom utenfor skole og arbeidsliv: Kjennetegn, resultater, suksessfaktorer og utfordringer*, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Nilssen, E. (2014) Activation policies and proceduralization of law in Britain, Denmark and Norway, i H.S. Aasen, S. Gloppen, A. Magnussen og E. Nilssen (red.) *Juridification and Social Citizenship in the Welfare State*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Ot. prp. nr. 29 (1991–1992) *Om lov om sosiale tjenester mv. (sosialloven)*, Oslo: Sosialdepartementet.
- Ot.prp. nr. 103 (2008–2009) *Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*, Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet
- Paulsen, V. (2016) Ungdom på vei ut av barnevernet: Brå overgang til voksenlivet, *Tidsskriftet Norges Barnevern* 2016/01, Oslo: Universitetsforlaget. DOI: 10.18261/issn.1891-1838-2016-01-04.
- PROBA samfunnsanalyse (2013) Kommunenes praksis for bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp, Rapport 2013:09. ISSN:1891-8093.
- Rambøll (2009) *Kartlegging av ungdomstiltak*, Oslo: NAV Drift og utvikling.
- Rana, S. (2000) Restricting the rights of poor mothers: An international human rights critique of «workfare», *Columbia Journal of Law and Social Problems* 33:393–437.
- Reichborn-Kjennerud, K. (2011) Unge sosialhjelpsmottakere – unge og umotiverte?, i T.A. Andreassen og K. Fossetøl (red.) *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Rosholm M. og M. Svarer (2012) *Overordnede effekter af aktiv arbejdsmarkedspolitik*, København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Sletten M.A. og C. Hyggen (2013) *Ungdom, frafall og marginalisering*, Oslo: Norges Forskningsråd.
- von Simson, K. (2012) Veier til jobb for ungdom uten fullført videregående opplæring: Kan vikarbyråer og arbeidsmarkedstiltak lette overgangen fra utdanning til arbeidsliv? *Søkelys på arbeidslivet*, 01-02/2012, s. 76–96.



- von Simson, K. (2016) Effekten av arbeidsmarkedstiltak og vikarbyråarbeid på overgang til jobb og utdanning for arbeidsledig ungdom uten fullført videregående skole, *Søkelys på arbeidslivet*, 33(03):247–268. DOI: [10.18261/issn.1504-7989-2016-03-04](https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-03-04)
- St.prp. nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*, Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Wiborg Ø.N. og M.N. Hansen (2009) Change over time in the intergenerational transmission of social disadvantage, *European Sociological Review*, 25(2):379–394. DOI: <https://doi.org/10.1093/esr/jcn055>.