



Tidsskrift for velferdsforskning
Årgang 19, Nr. 1-2016, s. 24–43
ISSN online: 2464-3076

DOI: 10.18261/ issn.2464-3076-2016-01-02

FAGFELLEVDERT ARTIKKEL

Sanksjoner – arbeidslinjas nattside?

Anniken Hagelund

Førsteamanuensis, Universitetet i Oslo, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi,
Anniken.Hagelund@sosgeo.uio.no

Einar Øverbye

Professor, Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag,
Einar.Overbye@hioa.no

Aksel Hatland

Forsker I, Institutt for samfunnsforskning,
Aksel.Hatland@samfunnsforskning.no

Lars Inge Terum

Professor, Høgskolen i Oslo og Akershus, Senter for profesjonsstudier,
LarsInge.Terum@hioa.no

ABSTRACT:

Sanctions – the dark side of activation policy?

A common tendency across Europe is the increased use of so-called «active conditionalities» when granting welfare benefits. «Active conditionalities» means that receipt of a welfare benefit is conditioned on the claimant performing some prescribed activity – such as work (workfare), active job search, or pursuing education or «activation» courses during daytime. Activation requirements are often presented as empowering devices, i.e. as ways to enhance the human capital of the claimant. The flip side of active requirements, however, is the implementation of what we label «sanctioning regimes», directed toward claimants who fail to fulfil, or maintain, the prescribed activity. We argue that most sanctioning regimes comprise three elements: a system for registering and transmitting information with regard to compliance/non-compliance, a system for issuing warnings, and a system for implementing sanctions. Using Norway as a case study, we show that sanctioning regimes differ from one welfare benefit to the next; they are not all equally formally institutionalized, their level of complexity varies, and the amount of discretion awarded middle managers, street-level administrators, social workers, teachers and employers varies as regards how to report non-compliance, issue warnings, and implement sanctions. Knowledge about how sanctioning regimes are designed and operate is important both from a theoretical and practical perspective, and we suggest some avenues for further research.

Keywords

sanctions, activation, conditionality, Norway, social policy


UNIVERSITETSFORLAGET

 **Idunn**
Nordiske tidsskrifter på nett

This article is downloaded from www.idunn.no. © 2016 Author(s). This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons CC-BY-NC 4.0 License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for non-commercial use, provided the original author and source are credited.

SAMMENDRAG:

Aktive vilkår for mottak av velferdsytelser er en felleseuropeisk trend. Dette innebærer at retten til velferdsytelser betinges av at mottaker deltar i en form for aktivitet, for eksempel arbeid for trygd (*workfare*), aktiv jobbsøking eller kvalifiserende aktiviteter i form av kurs og opplæring. Slike aktiveringskrav presenteres ofte som tiltak for å øke stønadsmottakerens humankapital og skal slik sett bidra til økt grad av selvhjulpenhet og selvstendighet. Disse aktive vilkårene krever eksistensen av et sanksjonsregime myntet på de brukerne som ikke oppfyller kravene. Slike sanksjonsregimer består av tre elementer: et informasjonssystem, et advarselssystem og et iverksettningssystem. Med utgangspunkt i en oversikt over handlingsrommet for sanksjoner i det norske trygde- og sosialhjelpssystemet, og empiriske studier av dette, viser vi hvordan sanksjonsregimet varierer fra ytelse til ytelse, blant annet med hensyn til formell institusjonalisering, kompleksitet og rom for skjønn. Avslutningsvis argumenterer vi for at kunnskap om hvordan sanksjonsregimer er utformet og praktiseres er viktig både fra et teoretisk og et praktisk perspektiv, og vi skisserer aktuelle problemstillinger for videre forskning.

Nøkkelord

sanksjoner, aktivering, vilkårssetting, arbeidslinja, Norge, sosialpolitikk

INNLEDNING

Pliktene er på frammarsj i norsk velferdspolitikken. Den lange historiske perioden med rettighetsvekst, der pliktene i hovedsak har bestått i å betale skatter med svak forbindelse til den enkeltes sosiale rettigheter, er antakelig ennå ikke slutt. Men de siste tiårene er det kommet en motstrøm av nye plikter, og disse pliktene er tett koblet sammen med rettighetene til enkelte. Målgruppen for denne politikken er mennesker som er marginale på arbeidsmarkedet og mottar sosiale ytelser til livsopphold. De blir i økende grad pålagt å delta i aktivering som skal lede dem inn i lønnet arbeid. Rettigheter og plikter er koblet sammen i pakker der også ressurstilføring i form av behandling, rehabilitering og opplæring inngår. *Rettigheter på vilkår* kan tjene som karakteristikk for denne delen av velferdspolitikken.

Den nye aktiveringspolitikken er en verdensomspennende trend. Gilbert (2004) karakteriserer endringen med det positivt ladete uttrykket «den mulighetsskapende stat» (*the enabling state*), Jessop (1994) med det negativt ladete uttrykket «arbeid for velferd»-staten (*the workfare state*). For alle typer stønad er nå aktivering til arbeid en målsetting. *Aktive vilkår* er hovedstrategien for å få til aktivering. Det vil si at adgang til velferdsstatens stønader gjøres avhengig av at søkeren utfører ulike former for aktivitet. Om dette kravet ikke oppfylles, kan stønaden helt eller delvis falle bort. Reduksjon eller bortfall av stønad er den vanlige *sanksjonen* som settes inn overfor den som ikke oppfyller kravene.

Slike sanksjoner er «riset bak speilet»-delen av arbeidslinja; de utgjør arbeidslinjas nattsida. Robert Goodin (1998) har lansert begrepet *throtters* om slike koplinger mellom trussel og tilbud. Lawrence Mead (2012) bruker det beslektete uttrykket *help and hassle*. I norsk samfunnsforskning har dette aspektet ved den framvoksende aktiveringsstaten foreløpig vært lite studert empirisk. Formålet med denne artikkelen er å dekomponere elementene i de nye plikt- og sanksjonsregimene, redegjøre for tilgjengelig erfaringsmateriale om de enkelte elementene, og peke på mulige problematiske sider ved hvordan disse regimene er utformet.

Vår innledende mistanke er at utviklingen av sanksjonsregimene i stor grad har skjedd «under den politiske radaren». Fortsatt er den vanlige forståelsen at vi har en velferdsstat med mange rettigheter og nesten ingen plikter. «Arbeidslinja» har riktignok vært det politiske mantra siden tidlig på 1990-tallet. Målet har vært at flere skal leve av egne arbeidsinntekter og færre av trygd. Men vilkårssetting og sanksjoner som virkemiddel for å nå dette målet, samt konsekvensene av å bruke slike virkemidler, har vært viet liten politisk oppmerksomhet. Lovgiverne har i liten grad gitt detaljerte føringer. Praksis har fått lov til å utvikle seg etter hvert som administrasjonen har tatt i bruk de mulighetene for aktive vilkår som finnes i lovgivningen. Det betyr at praksisen kan variere lokalt, at arbeidsdelingen mellom dem som henter inn informasjon, advarer og sanksjonerer, kan være mer eller mindre avklart, og at rommet for skjønn – samt hvem som praktiserer det – kan variere.

Gangen i artikkelen er som følger: Først gir vi en kort oversikt over utviklingen av aktive vilkår i norske trygde- og sosialhjelpsordninger og den internasjonale litteraturen på feltet. Deretter foretar vi en dekomponering av sanksjonsregimene ved å skille analytisk mellom informasjons-, advarsels- og sanksjonssystemet. Hver av disse kan igjen variere langs en rekke dimensjoner som vi også gjør rede for, samtidig som vi henviser til eksempler fra egen og andres forskning. Til slutt vil vi kort drøfte hvorfor sanksjonsregimene er viktige og bør studeres, samt lansere noen spørsmål for videre forskning.

BAKGRUNN: ØKENDE BRUK AV AKTIVE VILKÅR

Begrepet *aktivering* kan tolkes i en bred og en smal forstand. I bred forstand er aktivering alle former for sosialpolitikk som har som siktemål å øke sysselsettingen. I smal forstand knytter aktivering an til bestemte typer sosialpolitiske tiltak, nærmere bestemt aktive tiltak, gjerne med et kvalifiserende innhold (utdanning, arbeidstrening, praksisplasser), som har som uttalt målsetting å bringe arbeidsledige og andre som lever av sosiale stønader inn i arbeidslivet (se Andersen, Guillemard, Jensen og Pfau-Effinger 2005). Disse kvalifiseringstiltakene er gjerne knyttet til økonomiske sanksjoner, i den forstand at deltakelse er en forutsetning for å motta stønad.

Selv om tanken om at sosialpolitikken skal stimulere til arbeidsmarkedsdeltakelse ikke er ny, har målgruppen for den brede aktiveringspolitikken blitt utvidet over tid, og bruken av aktivering i smal forstand har tiltatt. Fram

til og med 1960-tallet gjaldt aktiveringsmålsettingen først og fremst arbeidsdyktige menn som sto utenfor arbeidslivet. Det aktive vilkåret tok form av krav om aktiv jobbsøking for å motta dagpenger. I takt med at kvinners og menns yrkesroller ble sett som stadig mer like, kom aktiveringsmålsettingen i spill også overfor etterlatte og enslige forsørgere, to grupper der kvinner er i stort flertall. Da en nasjonal uføretrygd ble innført i 1960, ble det samtidig vedtatt en lov om attføring som skulle sikre at de som hadde ressurser til det, kunne føres tilbake til arbeidslivet. I sosialhjelpen, som er en videreføring av den gamle fattighjelpen, har det alltid vært mulig å stille krav om aktivitet og avslå hjelp til den som er i stand til å forsørge seg gjennom arbeid. Kravene ble innskjerpet av Stortinget i 1991, da det ble lovfestet en adgang til å stille vilkår om arbeid for sosialhjelp. Nyere ordninger, som introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere og kvalifiseringsprogrammet, er gode eksempler på aktiveringsprogrammer i ordets smale forstand. Begge er rettet mot grupper som har vært tunge brukere av sosialhjelp. De er kvalifiseringsprogrammer på full tid, der deltakelse i aktiv kvalifisering er en forutsetning for stønadsmottak, og der fravær skal sanksjoneres med trekk i stønaden. Også personer som mottar helserelaterte stønader, blir møtt med sterkere aktiveringskrav. For sykepenger kreves det nå deltakelse i dialogmøter med arbeidsgiver og Nav underveis i prosessen, og aktivitet (f.eks. i form av gradert sykmelding) skal i prinsippet være hovedregelen etter åtte uker. For arbeidsavklaringspenger er deltakelse i behandling eller arbeidsrettede tiltak en betingelse for rett til ytelsen. Også pensjonsreformen er preget av aktiveringsmålsettingen, idet den gir insentiver til å arbeide lenger bl.a. ved å kombinere arbeid og pensjonsuttak. Aktiveringsstatens framvekst har skjedd med bred enighet mellom de politiske partiene.

Men selv om aktiveringsmålsettinger nå gjennomsyrrer de fleste sosialpolitiske ordninger i Norge, får de svært forskjellig utforming i de ulike programmene. I noen ordninger er aktivitetskravet generelt formulert i loven, som i dagpengeordningen for arbeidsledige, der det blant annet kreves at man skal være reell arbeidssøker, ta arbeid hvor som helst i Norge, og delta på arbeidsmarkedstiltak (med visse muligheter for unntak). I andre ordninger skal Nav sette vilkår om aktivitet, og aktivitetskravet kan få en individuell utforming i form av aktivitetsplaner som angir hva hver enkelt bruker skal gjøre for å innfri aktivitetsplikten (Ford 2005, 132 ff). Her kan det foregå en forhandling, eller dialog, mellom bruker og saksbehandler (eller veileder) om hvordan aktivitetsplikten skal utformes for å passe med den enkeltes mål, forutsetninger og livssituasjon. Omfanget av aktivitetskravene varierer også. Deltakere på introduksjonsprogrammet skal i teorien drive med kvalifiserende aktiviteter 37,5 timer i uken. Sykemeldte skal i de første åtte ukers fravær medvirke til å utvikle en oppfølgingsplan, informere om sin funksjonsevne, og delta i et dialogmøte. I noen ordninger eksisterer aktivitetskravene mer som en mulighet enn som obligatoriske krav. Mens noen arbeidsledige pålegges å delta i arbeidsmarkedstiltak, er det ikke noen forutsetning for å motta stønaden *per se* at man deltar i slike. Men om man pålegges aktivitet (for eksempel tilbud om arbeid eller tiltak), og uten rimelig grunn nekter, er

sanksjonene strenge og klart spesifisert i loven: bortfall av dagpenger i 4 uker til 6 måneder, avhengig av hva slags aktivitet som er nektet og antall ganger. Slik sett er både omfanget av aktivitetskrav og den eventuelle sanksjoneringen av manglende oppfølging en funksjon ikke bare av lovverk og forskrifter, men av konkret praksis og skjønnsutøvelse i førstelinjetjenesten. I tillegg kommer at brukeren for de fleste kontantytelsers vedkommende forutsettes å delta i utarbeidelsen av en individuell plan, eller aktivitetsplan, i samarbeid med forvalterne. Planen skal blant annet spesifisere hvilke aktiviteter brukeren skal gjennomføre, som et ledd i arbeidet med å nå planens mål. Mangel på deltakelse i utformingen av slike planer kan også sanksjoneres.

I tabell 1 har en vi laget en skjematisk oversikt over hovedreglene for vilkår og sanksjoner i de viktigste norske inntektssikringsordningene for mennesker i yrkesaktiv alder som mangler arbeidsinntekt. Tabellen viser hvilket lovlig handlingsrom forvaltningen har for å pålegge trygde- og sosialhjelpsmottakerne plikter, og sette i verk negative reaksjoner mot dem som ikke oppfyller pliktene. I praksis er det et samspill mellom disse ytelsene, og det er nødvendig å ta hensyn til dette samspillet når vi skal forstå hvordan stønadssystemet virker. At vilkårene er forskjellige for de ulike ytelsene, kan for eksempel påvirke hvilke ytelser som brukes. Den som er arbeidsledig og har et helseproblem, kan foretrekke sykmelding fordi det da blir stilt mindre krav til geografisk og yrkesmessig mobilitet (Hatland og Øverbye 2011). Når forvalterne skal treffe vedtak om sanksjoner, for eksempel om arbeidsavklaringspenger skal stoppes fordi brukeren har stort fravær på et opplæringstiltak, kan beslutningen påvirkes av hvilke rettigheter og plikter vedkommende vil få i sosialhjelpen.

Tabell 1: Hovedregler om vilkår og sanksjoner for stønader ved manglende arbeidsinntekt

Ytelse	Rettighet ¹	Vilkår	Sanksjon
Dagpenger ved arbeidsløshet	Arbeidstakere har rett til ca. 63 % av tidligere lønn i inntil to år	- være reell arbeidssøker, herunder å akseptere arbeid i andre yrker og hvor som helst i Norge - delta på arbeidsmarkedstiltak - melde seg for Nav hver 14.dag - møte til konferanse i Nav etter innkalling	Tidsbegrenset bortfall av dagpenger 4 uker – 6 måneder
Sykepenger	Arbeidstakere har rett til 100 % dekning av bortfalt inntekt i inntil ett år Selvstendige har rett til 65 % dekning av bortfalt inntekt etter 16 dager i inntil ett år	- ta imot tilbud om behandling, tilrettelegging og arbeidsrettede tiltak - gi opplysninger om egen funksjonsevne - bidra til tilrettelegging av arbeid og utprøving av funksjonsevne - medvirke i dialogmøter og oppfølgingsplaner	Bortfall av retten til sykepenger inntil bruker igjen oppfyller vilkårene
Arbeidsavklaringspenger	Personer med nedsatt arbeidsevne på grunn av helseplager har rett til 66 % av bortfalt inntekt i inntil 4 år under behandling eller annen oppfølging med sikte på å komme i arbeid. Minste årlige ytelse 2 G.	- delta i aktiv behandling, på arbeidsrettede tiltak eller annen oppfølging - meldeplikt til Nav hver 14. dag om forhold av betydning for ytelsen - bidra aktivt for å komme i arbeid - medvirke til utarbeidelse av aktivitetsplan	Bortfall av retten til ytelse til vilkårene igjen er oppfylt
Introduksjonsordning for nyankomne innvandrere	Personer med innvilget asyl, flyktninger og familiemedlemmer med plikt til deltagelse på introduksjonsprogram har rett til årlig stønad på 2 G i inntil to år (2/3 under 25 år)	Pliktig deltagelse i introduksjonsprogrammet	Kommunen kan stanse ordningen for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Ved ubegrunnet fravær kan ytelsen reduseres forholdsmessig
Kvalifiseringsprogrammet	Personer med nedsatt arbeidsevne og uten trygd til livsopphold som deltar på kommunalt kvalifiseringsprogram har rett til årlig kvalifiseringsstønad på 2 G i inntil ett år (2/3 under 25 år)	Pliktig deltagelse i kvalifiseringsprogrammet	Kommunen kan stanse ordningen for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Ved ubegrunnet fravær reduseres ytelsen forholdsmessig
Sosialhjelp	Skjønnsmessig ytelse til dem som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom inntekter fra arbeid eller andre rettigheter	Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Det kan settes andre vilkår.	Det kan fattes vedtak om at stønaden reduseres, forutsatt at det i vedtaket er informert om muligheten for slik reduksjon.

1. Det er i redegjørelsen for nivåer på stønader ikke tatt hensyn til evt. forsørgertillegg.

HVA VET VI OM SANKSJONER? TIDLIGERE FORSKNING OG DATA

Den internasjonale litteraturen om aktivering har etter hvert blitt stor. Mange er kritiske til det de betegner som en overgang fra dekommodifisering til rekommodifisering i velferdsstaten, og de mener at effektivitetshensyn blir for dominerende i forhold til å sikre anstendige levekår for alle (de la Porte og Jacobsson 2012; Halvorsen 2012; Kildal 2012; Oppedal 2012). Andre understreker mulighetene som ligger i at personer utenfor arbeidsmarkedet får rett til kvalifisering, og slik kan bedre sine muligheter til arbeidslivs-deltakelse og selvforsørgelse (Andersen og Svarer 2014; Røed 2012). Flere undersøker aktiveringstrenden komparativt og viser blant annet hvordan aktiveringspolitikken operasjonaliseres på ulikt vis i ulike land. Systematiske kunnskapsgjennomganger tyder på at arbeidsledige som har fullført aktive-ringsprogrammer har en noe høyere sannsynlighet for å komme i arbeid enn arbeidsledige som ikke deltar i slike programmer (Fliges, Smedslund, Knudsen og Jørgensen 2015; Smedslund, Hagen, Steiro, Johme, Dalsbø og Rud 2006). En viktig distinksjon går mellom den type aktiveringspolitikk som vektlegger utvikling av deltakernes humankapital for å kvalifisere folk til arbeid (*enabling policies*), og aktiveringspolitikk som primært handler om å få folk i jobb gjennom bruk av økonomisk insentiver og tvang (*workfare*) (Dean 2003; Dingeldey 2007; Lødemel og Trickey 2001).

Skal kravene utgjøre noe mer enn symbolpolitikk fordrer begge typer aktiveringstiltak en form for sanksjoner. Det er derfor som forventet at sterkere vekt på aktivering i mange land har ført til et mer utviklet sanksjons-system og større bruk av sanksjoner (Adler 2013; Schram, Soss, Fording og Hoser 2009). Vårt inntrykk er at denne siden ved aktiveringspolitikken i begrenset grad har blitt tematisert (sml. Pavetti, Derr og Heskett 2003). Ikke uventet er et hovedtema i den forskningen som foreligger hvorvidt sanksjoner virker. Mead (2012) mener at sanksjoner lærer stønadsmottakere disiplin, ved at manglende oppfølging får konsekvenser – som i arbeidslivet. Den sterke reduksjonen i antall stønadsmottakere i kjølvannet av 1990-tallets amerikanske velferdsreformer tyder på at aktivitetskrav får mange til å forlate stønadssystemet (op.cit.). Det er mer varierende om de av den grunn kommer i arbeid, eller får høyere inntekter (Fording, Schram og Soss 2013). På basis av en bred litteraturgjennomgang konkluderer de britiske forskerne Julia Griggs og Martin Evans (2010) at sanksjoner (rettet mot arbeidsledige) har en kortsiktig effekt i form av avgang fra trygd og økt sysselsetting, men at de langsiktige effektene er mer usikre, og til dels negative (svak inntektsutvikling, jobbusikkerhet). Det er også mye som tyder på at de som i sterkest grad rammes av sanksjoner er de svakeste brukerne – de med lite utdanning og etniske minoriteter. Det er «a gulf between the rhetoric and evidence on benefit sanctions», skriver Griggs og Evans (2010:7). De hevder at den økende bruken av sanksjoner i stor grad begrunnes moralfilosofisk, og ikke med basis i klar evidens.

Et problem når man skal evaluere effekten av sanksjoner, er at vi i liten grad vet hvordan sanksjonene faktisk implementeres (se Adler 2013). Effekt-

studiene studerer i hovedsak virkningen av gjennomførte sanksjoner, men samtidig er jo noe av tanken bak sanksjonsregimene at selve trusselen om sanksjoner i seg selv skal ha en effekt. Hvordan brukes og kommuniseres trusler om sanksjoner til klienter? Det er heller ikke gitt at brukerne har kunnskap om hva slags sanksjonsmuligheter som finnes, og hvilke regler som gjelder. Andersen (2013) har gjort en avgrenset litteraturstudie av hvordan selve muligheten for at mottakere må delta i obligatoriske kvalifiseringsprogrammer påvirker arbeidssøkeres atferd – det hun kaller «the threat effect of active labor market programs». Et gjennomgående funn var at arbeidssøkere som ble avkrevd fulltids deltakelse i videreutdanningskurs oftere kom i arbeid før kurset ble iverksatt, sammenliknet med kontrollgrupper som ikke måtte delta på kurs. Selv et brev om at slike kurs ville bli iverksatt, førte til større avgang fra trygdeordningen (sml Graversen og van Ours 2011; Kann, Lima og Kristoffersen 2014). Det kan også tenkes at aktivitetskrav reduserer andelen som søker stønad i utgangspunktet. Dette er i tråd med studier som viser at aktivitetskrav fører til mindre bruk av stønader (Fording mfl. 2013; Mead 2000).

Mye av den internasjonale forskningen har blitt gjort i kontekst av anglo-amerikansk velferdspolitik, som på mange måter er svært ulik den norske velferdstradisjonen. De velferdsordningene som omtales i studier av sanksjoner fra USA og Storbritannia preges av et lavere stønadsnivå enn i Norge. Omleggingen i retning aktivisering har også vært mer dramatisk, og sanksjonsbruken er trolig mer omfattende.

I den norske forskningen har det hittil vært juristene som har viet vilkårssetting mest oppmerksomhet (f.eks. Kjellebold 2000). Juristene er naturlig nok opptatt av hvilke vilkår som er lovlige, og her er det to rettsprinsipper som står sentralt. Det ene er *legalitetsprinsippet*, som fra våren 2014 er tatt inn i grunnloven. I § 113 heter det nå: «Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov.» Vi beveger oss altså på et politikkområde der forvaltningens handlefrihet er bundet av sentrale rettsstatsprinsipper. Den andre grunnregelen er *proporsjonalitets- eller forholdsmessighetsprinsippet*. De byrdene som pålegges må ikke være større enn det godet man har rett til. Dette prinsippet finner vi igjen i mange deler av lovgivningen, og i etikken. Det begrenser også velferdsforvaltningens handlingsrom.

Når det gjelder praktiseringen av sanksjonsregimene i Norge vet vi lite både om i hvilken grad sanksjoner brukes, hvordan man samler inn relevant informasjon, og hvor vanlig det er å gi advarsler før sanksjoner iverksettes. Det neste avsnittet gir en systematisk framstilling av komponentene som utgjør et sanksjonsregime. Dette kan brukes som et analytisk rammeverk for å studere denne delen av velferdspolitikken nærmere.

Artikkelforfatterne har deltatt i to delstudier knyttet til en større trygdeforskningssatsning kalt «Trygd i kontekst. Rettferdighet, Effektivitet, Fordeling», der sanksjoner og sanksjonsbruk var ett av temaene. I den ene delstudien gjennomførte Anniken Hagelund og Heidi Moen Gjersøe intervjuer med veiledere og observasjoner i to Nav-kontor, med særlig vekt på arbeidsavklaringspenger. Over en periode på fire måneder deltok forskerne på interne

møter på kontorene, observerte enkelte klientsamtaler og intervjuet 25 medarbeidere. Hovedtemaene i intervjuene dreide seg om bruk av arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner, men også sanksjonsbruk ble berørt. I den andre delstudien gjorde Lars Inge Terum og Jorunn Jessen en internettbasert survey blant Nav-ansatte. 1758 respondenter svarte på spørreskjemaet, noe som utgjør 59 prosent av alle som ble forespurt (Terum, Tuft og Jessen 2012). Spørsmålene dreide seg bl.a. om de Nav-ansattes syn på arbeidslinja, autonomi og skjønnsutøvelse. I det neste avsnittet bruker vi datamateriale fra disse undersøkelsene til å illustrere poengene i vår analytiske dekomponering av sanksjonsregimene. Vi har også trukket inn noen tidligere studier, særlig om introduksjonsprogrammet, fordi dette er et intensivt aktiveringsprogram der bruk av sanksjoner er sentralt i oppbyggingen av programmet.

KOMPONENTENE I ET SANKSJONSREGIME

Sanksjoner i kontekst av aktivering handler om at stønader reduseres, eller bortfaller, om mottakerne ikke følger opp sine aktivitetsforpliktelser. Selve sanksjonen er bare en del av det systemet som må være på plass for å iverksette sanksjoner. I tillegg til et system med sanksjoner er det nødvendig å ha et system for informasjonsinnhenting for å finne ut om vilkårene oppfylles, eventuelt også et system av advarsler før sanksjoner settes i verk. I denne artikkelen kaller vi det samlede systemet av informasjonsinnhenting, advarsler og sanksjoner for et *sanksjonsregime* (Fig. 1). Informasjons- og sanksjonssystemet er nødvendige deler av et sanksjonsregime, mens det er et empirisk spørsmål om man også opererer med advarsler før sanksjoner settes i verk.

Det er et sentralt kjennetegn ved velferdsstaten at den skal fordele goder gjennom lovbestemte rettigheter. Det skal gi forutsigbarhet og autonomi til brukerne, og det skal binde forvaltningens makt. Både informasjonsinnhenting, advarsler og sanksjonering foregår dermed innenfor et juridisk definert handlingsrom, gitt gjennom lover, forskrifter, rundskriv og rettspraksis. Forvalterne skal ikke stå fritt til å sette vilkår som innebærer at brukeren pålegges plikter, ei heller til å sanksjonere brudd på vilkårene. Det må i slike tilfelle foreligge en lovhjemmel for å pålegge vilkår (se for eksempel Eckhoff og Smith 2006:391 flg.; Kjellevold 2000:145 flg.). Nav rår over sterke sanksjoner hvis påleggene ikke etterleves. Da kan de stoppe ytelser til livsopphold for kortere eller lengre tid. Men denne hverdagsmakten må altså utøves innenfor rammer som lovgiverne har stilt opp.

Det er et empirisk spørsmål hvorvidt regelverket faktisk følges, og hvordan iverksetterne bruker det handlingsrommet regelverket gir. Noen regler gir klare handlingsanvisninger, mens andre i større grad åpner opp for individuell skjønnsanvendelse. Det er nok et plausibelt utgangspunkt å tenke at de fleste iverksettere forsøker å følge regelverket, men at regelverket kan være uklart, lite konkret og inkonsistent, samt at tilgjengelige ressurser kan sette rammer for hva som oppleves som mulig å gjennomføre (Lipsky 1980). I så fall vil det være rom for variasjon i regelanvendelsen.



Figur 1. Komponentene i et sanksjonsregime

I den videre framstillingen går vi først gjennom selve sanksjonssystemet, før vi tar for oss informasjonssystemet og advarselsystemet.

Sanksjonssystemet

Som vi har vist i tabell 1, varierer både regelverket og de etablerte normene for hvordan sanksjoner anvendes mellom ulike ordninger. Felles er at den som ikke oppfyller vilkårene, risikerer kutt i stønaden.

Iverksettes sanksjoner i praksis? Man kan godt tenke seg at lovverket gir rom for å sanksjonere, men at dette er sovende paragrafer. En tidlig studie av sosialhjelp viste at sosialarbeiderne ikke alltid stilte vilkår, og heller ikke alltid sanksjonerte om vilkårene ikke ble oppfylt (Kjørstad 2002:73ff). Flertallet av kommunene har heller ikke benyttet seg av den formelle muligheten til å kreve aktivitet av unge sosialhjelpsmottakere (Vik-Mo og Nervik 1999), men dette kan endre seg etter at Stortinget nå krever begrunnelse om kommunene ikke stiller slike krav. Ved innføringen av introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere var det et sentralt poeng at fravær skulle sanksjoneres. En evaluering viste imidlertid at en tredel av programrådgiverne ikke trakk i ytelsene ved første gangs fravær (Kavli, Hagelund og Bråthen 2007: 47). En annen undersøkelse viste at enkelte programrådgivere kunne stille lavere krav til deltakelse fra kvinner med store omsorgsoppgaver i hjemmet, og dermed lot være å sanksjonere (Djuve, Kavli og Hagelund 2011:58). Mer generelt har Nav-reformen ført til økt bruk av arbeidsrettede tiltak for dem som søker ulike typer økonomisk hjelp. Omfanget varierer imidlertid, og vilkår blir oftere brukt på store Nav-kontor (Stjernø, Jessen og Johannessen 2014:250).

Det kan tenkes mange grunner til at det ikke sanksjoneres:

- Det kan være ubehagelig å gjennomføre sanksjoner.
- Det kan være forståelige, men like fullt legalt ugyldige, grunner til at brukere ikke følger opp sine plikter.
- Det kan være tidkrevende å gjennomføre sanksjoner, fordi det da stilles krav om vedtak og dokumentasjon.
- Det kan oppleves som lite virkningsfullt å sanksjonere hvis brukeren uansett bare vil overføres til en annen inntektssikringsordning (sosialhjelp).

- Velferdsforvalteren kan være mer opptatt av å få kunnskap om hvorfor brukeren bryter vilkårene, enn å sanksjonere bruddene.
- De som skal iverksette sanksjonssystemet kan være uenige i denne delen av regelverket, og leter kanskje etter smutthull og muligheter for å unngå å iverksette sanksjoner.

I en landsomfattende survey gjennomført ved 110 lokale Nav-kontor i 2011 undersøkte vi om det er et utbredt syn blant veiledere at brudd på avtaler, aktivitetsopplegg mv. fører til sanksjoner. Vel 1700 veilederne ble bedt om å ta stilling til følgende påstand: *Dersom stønadsmottakere bryter avtaler, kontrakter eller aktivitetsopplegg, får det sjelden konsekvenser.* Vel 60 prosent var uenige i påstanden, de mener altså at brudd på avtaler blir sanksjonert. Knappt 40 prosent mente at brudd sjelden fikk konsekvenser.²

Det er en viktig forskjell mellom sanksjonsregimer hvorvidt regelverket gir mulighet til delvis kutt, eller om den som skal sanksjonere bare kan velge å kutte stønaden helt eller ikke. I kvalifiseringsprogrammet og introduksjonsordningen kan stønaden reduseres time for time hvis deltakerne ikke følger opp den fastlagte timeplanen for kvalifisering. I de større trygdeordningene som ikke er rettet mot de aller svakeste gruppene, slik som sykepenger, arbeidsavklaringspenger og arbeidsledighetstrygd, er ikke delvise kutt noen mulighet. Det er alt eller ingenting. Da kan også barrierene mot kutt bli høyere, jfr. det juridiske prinsippet om forholdsmessighet referert tidligere.

Vi undersøkte derfor om svarene på spørsmålet vi refererte ovenfor varierte ut fra type ytelse Navs veiledere i hovedsak arbeidet med. Vi skilte mellom tre kategorier stønader: Kvalifiseringsprogrammet (KVP), arbeidsavklaringspenger (AAP) og sykepenger. I KVP er det anledning til å gi graderte sanksjoner (kutte stønaden delvis), mens AAP og sykkelønn bare kan kuttes helt, eller ikke i det hele tatt.

Det viste seg at de som i hovedsak arbeidet med KVP oftere mente at brudd på avtaler får konsekvenser, enn de som i hovedsak arbeidet med de helserelevante stønadene. Sammenhengen holdt også etter kontroll for kjønn, utdanning og om veilederne hadde lederstilling eller ei (tabeller ikke vist). Det er nærliggende å tolke forskjellen i veilederens vurdering som et utslag av ulikheten i hvilke sanksjoner regelverket åpner for. Når veilederen har mulighet til å velge en mindre dramatisk sanksjon, er bruken av sanksjoner mer utbredt. I tillegg er det ved KVP langt færre deltakere per veileder enn det er ved de helserelevante ytelsene, noe som kan sikre tettere oppfølging, og dermed også bedre informasjon med hensyn til om vilkårene faktisk oppfylles eller ei.

I intervjuene en av oss har gjort med Nav-veiledere som arbeider med AAP-brukere var det tydelig at stønaden ble stoppet kun i tilfeller der bruker fullstendig lar være å følge planer, eller fordi det er helt umulig å komme fram

2. Se Terum m.fl. 2012, Jessen og Tufte 2014.

til en realistisk plan. Før stønaden kuttes, har det gjerne vært mange møter (eller forsøk på å få til møter) og advarsler. En veileder forteller:

Jeg pleier på en måte ikke å stoppe hvis man går i behandling og legen mener man ikke kan jobbe. Men for eksempel hvis man ikke følger opp den behandlingen da som man skal gå i. Ikke følger opp legetimene, ikke følger opp behandlingen, ikke gjør noe selv etter da lissom å ha snakket med de gang på gang, om at nå må du komme i gang eller nå må du gjøre de og de tingene for å komme inn i behandling, eller, når ikke det skjer noen ting. Og at man da på en måte har sagt fra, ja under flere samtaler, også skriftlig så stopper vi jo. Da har jeg stoppet pengene til slutt da, fordi at det, da fyller man ikke vilkårene i form av at man ikke er i behandling.

Hvorvidt kuttet er permanent, eller i praksis midlertidig, har også betydning for hvor sterk sanksjonen er. Ved midlertidig kutt blir det viktig hvor lang perioden er: Kan den som har fått kuttet stønaden søke om ny full stønad umiddelbart, eller er det en karantenetid før søknad kan sendes inn? Eller blir stønaden automatisk reaktivert så fort aktivitetskravet er oppfylt, for eksempel ved at den arbeidsledige på nytt sender meldekort? Dramaet i situasjonen er større hvis søkeren aldri kan søke påny, eller hvis karanteneperioden er lang. Også her er det et spørsmål om adgangen til fornyet søknad er formalisert, eller om det er opp til velferdsforvalternes skjønn å avgjøre dette – og på hvilket administrativt nivå dette skjønnets i så fall skal utøves.

Videre er det et spørsmål i hvilken grad det foreligger en klageadgang for den som får kuttet stønaden, herunder hvor formalisert klageadgangen er, og på hvilket administrative nivå klager behandles. Jo større rom for skjønn saksbehandlerne har med hensyn til når det kan sanksjoneres, samt hvor sterke sanksjonene skal være, jo svakere kan den reelle klageadgangen bli.

Bortfall av stønad innebærer ikke nødvendigvis at mottakeren mister all offentlig støtte. I Norge fungerer sosialhjelpen som et nederste sikkerhetsnett. Et fullstendig bilde av sanksjonssystemet forutsetter derfor også innsikt i hvordan sosialhjelpssystemet reagerer på søkere som har mistet retten til andre stønader ved å ikke oppfylle aktive vilkår. Kan de bare regne med «nødhjelp» i slike situasjoner, eller kan de forvente å få sosialhjelp på et nivå som ligger tett opptil den stønaden som er kuttet?

Samspillet med sosialhjelpssystemet har også en lokaliseringsside. Et viktig poeng med Nav-reformen var å samlokalisere administreringen av velferdsstatens mange trygdeordninger og det kommunale sosialhjelpssystemet. Det betyr at om trygden mistes gjennom sanksjoner, kan brukeren komme tilbake i skranken på det samme kontoret for å søke sosialhjelp. Det kan svekke viljen til å sanksjonere. På den annen side kan samlokaliseringen øke skremseffekten av sanksjoner, ettersom trygdemottakeren kan være engstelig for at det «setter seg» et negativt bilde av vedkommende på kontoret.

En studie av hvordan et sanksjonsregime praktiseres forutsetter altså ideelt sett et grep om hvordan de ulike stønadene i velferdsstaten, med hvert sitt sanksjonsregime, fungerer samlet sett. En slik studie er foreløpig mangelfull.

Informasjonssystemet

For å sanksjonere er det nødvendig først å vite om de aktive vilkårene er brutt. Den som samler inn informasjonen kan være den samme som har ansvaret for å sanksjonere, men antagelig er det oftere slik at ulike velferdsforvaltere samler inn informasjon, rapporterer, og foretar sanksjonene. Hvis det siste er situasjonen, blir et viktig spørsmål i hvor stor grad det er klart spesifisert hvem som har ansvar for hva i denne informasjonsskjeden. Hvis informasjonssinnhenting er tilfeldig og rapporteringssystemet er uklart, øker sannsynligheten for at de aktive vilkårene – og arbeidslinja med dem – bør oppfattes mer som en type symbolpolitikk enn som en vidtgående endring av velferdsstatens funksjonsmåte.

Informasjonssystemets utforming avhenger av hvilken type aktive vilkår søkerne må oppfylle. For å motta dagpenger ved arbeidsledighet er kravet aktiv søken etter arbeid. Dette er basert på selvrapporing, men supplert med stikkprøver for å sjekke at søkeren faktisk har kontaktet arbeidsgiveren. Meldekortet for å motta arbeidsavklaringspenger er også basert på selvrapporing, mens oppfølgingen av aktivitetsplanen gjøres av veiledere på Nav. De er igjen avhengig av å få tilbakemelding fra tiltaksarrangører.

Blant AAP-veilederne vi intervjuet var det en utbredt oppfatning at slett ikke alle tilfeller der bruker unnlater å følge opp planen oppdages, og dermed kan sanksjoneres. En barriere er veilederens kapasitet til å følge opp. De har mange brukere, og begrenset mulighet til å passe på at brukerne følger det avtalte løpet.

Veileder: Men det har ofte vært et problem at det går altfor lang tid før det blir oppdaget. F.eks. i utdanningsaker har det ofte vært en for stor saksmengde sånn at vi ikke har hatt så god mulighet til å følge opp. Da har det vært brukere som har gått i flere år med en plan om utdanning og så viser det seg at de slutta på skolen etter to uker. Enten har de ikke gitt tilbakemelding om det, ellers så har de gjort det, men det har ikke blitt fanget opp hos oss.

Den individuelt utformede aktivitetsplanen er blant annet ment som et redskap for å definere rettigheter og plikter for stønadmottakere på en klarere måte. I aktivitetsplanen gis de generelle kravene en individuell formulering i form av konkrete mål, tiltak og aktiviteter. Slik blir det også enklere å identifisere avvik og manglende oppfølging fra brukers side. Men så lenge veilederne ikke selv oppfatter å ha kapasitet til å føre slik kontroll, vil verktøyets betydning i stor grad hvile på hvorvidt bruker selv følger det opp:

Veileder: Det blir enklere å stanse arbeidsavklaringspengene hvis de ikke følger opp en aktivitetsplan.

Intervjuer: Skjer det ofte at dere stanser pengene på grunn av dette?

Veileder: Nei. Men det er fordi vi har ikke tid nok til å følge de opp så tett at vi kan vite om de følger planen.

Veileder: Pengene skal jo egentlig stanses hvis ikke planen blir fulgt opp. Men sann er det jo ikke. Planen lever sitt eget liv og Forvaltning forlenger pengevedtaket når det løper ut. Vi greier ikke å fornye alle planene når de løper ut. Det ville blitt fullstendig kaos om pengene skulle stoppe pga. det.

Ulike ordninger fordeler ansvaret for informasjonsinnhenting på forskjellige måter, og ofte er det aktører utenfor selve Nav-systemet som gis ansvar for dette. Deres insentiv til å følge opp denne forpliktelsen kan være begrenset. Introduksjons- og kvalifiseringsstønad er basert på at mottaker følger et kurs- eller praksisprogram på dagtid. Her er det kurslederne (lærerne) som holder oppsyn med oppmøte og rapporterer videre til velferdsforvaltere hvis oppmøtet svikter. Men denne forpliktelsen kan stå i motsetning til lærernes pedagogiske målsettinger, og i evalueringer har lærere beskrevet fraværsføring som en ubehagelig og tidkrevende kontrolloppgave som tar oppmerksomhet vekk fra undervisningen og som passer dårlig inn i en voksenpedagogisk ramme (Kavli, Hagelund og Bråthen 2007:46). For sykemeldte skal legen gjøre en vurdering av funksjonsevne, og levere dokumentasjon på eventuelle medisinske årsaker til unntak fra aktivitetskravet. Undersøkelser tyder imidlertid på at dette ofte ikke skjer, og at unntak fra aktivitetskravet innvilges uten at påkrevet dokumentasjon foreligger (Riksrevisjonen 2010). Her kan det være en motsetning mellom legens kontrollfunksjon i trykkesystemet, og den medisinske etikken som sier at man skal handle til pasientens beste (Mæland 2014, kap. 9).

Advarselssystemet

Advarsler før sanksjonering har flere viktige funksjoner i et sanksjonsregime. Det gir folk en mulighet til å oppklare misforståelser og feil før sanksjonen iverksettes, og kan slik bidra til økt rettsikkerhet. Aller viktigst er kanskje at det gjør det mulig å unngå sanksjonsbruk. Advarsler har vist seg effektive i å påvirke atferd (Kann, Lima og Kristoffersen 2014). Ofte er et brev med varsel om stans alt som skal til for at en AAP-bruker stiller opp på møte, eller en sykemeldt vender tilbake til arbeid (Andersen 2013). For forvaltningen er dette også å foretrekke; det er et langt mindre apparat som settes i sving rundt et varselbrev enn om det faktisk skal fattes vedtak om stans i stønaden.

I likhet med sanksjonssystemet kan advarselssystemet være formalisert eller ikke formalisert, det kan gi større eller mindre rom for skjønn for hvor mange advarsler som skal gis, i hvilken form (skriftlig eller muntlig), og med/uten krav til innhold og uttrykksmåte.

Advarselssystemets utforming er nært sammenvevet med arbeidsfordelingen mellom de offentlige velferdsforvalterne (Nav) og de instanser – offentlige eller private – som faktisk har ansvaret for å gjennomføre og følge opp de konkrete tiltakene, for eksempel kursledere eller arbeidsgivere i praksisbedrifter. Når forvaltningen av ytelsene og tiltaksproduksjonen skjer atskilt, kan man tenke seg at det eksisterer *to* advarselssystemer: For det første de advarsler velferdsforvalterne gir før stønad kuttes; for det andre de advarsler kursansvarlige eller arbeidsgiver gir, før de rapporterer manglende oppmøte til velferdsforvalterne.

I intervjuene med AAP-veilederne snakket flere av dem om hvordan de strategisk brukte advarsler for å støtte opp om aktivitetsmålet. Formålet med advarsler er altså ikke bare å sikre forsvarlige prosedyrer for iverksetting av sanksjoner, men å unngå formell sanksjonsbruk. Dette viser igjen hvor viktig det er å studere hele sanksjonsregimet, og ikke bare vurdere effekten av iverksatte sanksjoner innenfor en ordning. Varsel om stans kan brukes for å få kontakt med brukere som ikke stiller opp til avtalte møter, for å tvinge fram enighet om tiltak, eller for å motivere til tiltak. Og dette riset bak speilet brukes. To veiledere forteller:

Veileder: Det er ofte de som opplever seg som veldig syke og hvor man ikke har noe godt belegg for at de er det. De har ofte blitt henvist mange steder og det kommer ikke noe ut av det. De må man presse litt. Si at tiden renner ut. Da får du de ofte med på laget i forhold til å prøve ut f.eks. en arbeidsmarkedsbedrift.

Veileder: Hvis de ikke vil i noe, så er jeg en som er ganske kjapp med å sende ut varsel om stans.

Sitatene indikerer også hvordan advarsler kan være av mer eller mindre formell art. Den siste veilederen forteller at hun gjerne sender ut formelle varsler om stans, mens den første vel så gjerne advarer muntlig uten at det formelt varsles om stans. Målet med advarselen kan være det samme, men ulike veiledere har ulike arbeidsmetoder. Sitatene illustrerer også at veilederne har betydelig rom for skjønn i hvilke advarsler som gis, og hvordan de gis.

Det bør nå være klart at sanksjoner ikke bare er en bestemt reaksjonstype, men kan utformes og iverksettes på en rekke ulike måter. Om man skal undersøke betydningen av sanksjoner for stønadsatferd og arbeidsmarkedsatferd, er det viktig å forstå denne variasjonen. En sanksjon kan virke ulikt avhengig av hvordan hele sanksjonsregimet er designet. Forholdet mellom stønadene i velferdsstaten er også viktig, ettersom sanksjonsregimet varierer fra stønad til stønad. Sanksjonsregimet i velferdsstatens nederste sikkerhetsnett – sosialhjelpen – kan påvirke atferden både til saksbehandlere og brukere i velferdsstatens øvrige stønadssystem. Tabell 2 oppsummerer den spesifiseringen av enkeltkomponentene i et sanksjonsregime som vi har gjennomgått overfor.

Tabell 2. Spesifisering av komponentene i et sanksjonsregime

Informasjonssystemet →	Advarselssystemet →	Sanksjonssystemet
<ul style="list-style-type: none"> • Samme eller ulike personer som samler inn informasjon og rapporterer videre • Hvis ulike personer: arbeidsdelingen mellom dem • Grad av formalisering • Rom for skjønn • Statlig eller kommunalt ansvar 	<ul style="list-style-type: none"> • Antall advarsler • Type advarsler • Innholdskrav til advarsler • Ett eller to sett advarsler • Grad av formalisering • Rom for skjønn • Statlig eller kommunalt ansvar 	<ul style="list-style-type: none"> • Helt eller delvis kutt • Permanent eller midlertidig kutt • Mulighet til å søke på nytt • Mulighet til å klage • Viderebehandling i sosialhjelpssystemet • Grad av formalisering • Rom for skjønn • Statlig eller kommunalt ansvar

Brukerens plikter til å oppfylle aktive vilkår i form av kursdeltakelse m.v. motsvares ikke av en tilsvarende plikt for forvaltningen til faktisk å holde de kursene som bruker og saksbehandler (eller veileder) – gjennom arbeidet med brukerens individuelle aktivitetsplan – har blitt enige om vil være gode virkemidler for å oppnå planens mål. Det er altså ikke mulig for brukeren å kreve iverksatt sanksjoner overfor forvaltningen om et bestemt tiltak av finansielle, kapasitetsmessige eller andre årsaker likevel ikke tilbys.

Reaksjoner ved manglende eller feilaktig utfylling av meldeplikt-skjemaer er også et beslektet tema. Arbeidsledige og mottakere av AAP må sende meldekort hver 14 dag elektronisk eller manuelt. Konsekvensen av å unnlate å sende inn meldekort, skal være at stønad faller bort for det tidsrom man ikke har sendt inn kort.

HVORFOR ER SANKSJONSREGIMENE VIKTIGE?

Hvorfor er det viktig å studere velferdsstatens sanksjonsregimer? Vi kan tenke oss minst tre typer bekymringer, som gjør det viktig å studere denne siden av velferdsstaten.

Noen vil være bekymret for om sanksjonene praktiseres på en effektiv måte. Hvis det ikke eksisterer et tydelig system av sanksjoner mot dem som ikke overholder sine plikter, eller hvis sanksjonene ikke benyttes i praksis, er de aktive vilkårene ikke lenger vilkår – de tar da mer form av et ekstra tilbud til dem som mottar stønad. Så lenge folk tror sanksjoner benyttes, selv om det ikke skjer i praksis, kan de likevel skremme folk til aktivitet. Men i den grad sanksjoner sjelden benyttes, og hvis kunnskapen om dette sprer seg, kan det bety at arbeidslinja på sikt ender ut som en type symbolpolitikk – man legger inn forventninger om aktivitet, men mottakerne blir etter hvert klar over at det ikke får noen konsekvenser om de oppfyller forventningene eller ei. Det kan være en vanskelig balansegang her, for det er ikke nødvendigvis pedagogisk gunstig å motivere til aktivitet ved å true med sanksjoner. Det kan tale for å underkommunisere trusselen, i hvert fall innledningsvis i et aktiveringsopp-

legg. Men på den annen side: underkommuniseres trusselen for lenge, kan det være desto vanskeligere å ta den opp av skuffen etter at en vennlig omgangstone har satt seg.

Andre vil være bekymret for at sanksjonene er for harde. Stønadskutt øker risikoen for at mottakeren havner i fattigdom. Dette er for så vidt hensikten med sanksjoner: Hvis sanksjonen skal representere en troverdig trussel må reduksjonen i levestandard være merkbar. Men dette kommer i konflikt med velferdssystemets andre hovedhensikt: Å forhindre fattigdom (Oppedal 2012). Det kan også komme i konflikt med proporsjonalitetsprinsippet, at sanksjonen ikke skal være vesentlig sterkere enn bruddet på vilkåret. Dette er den klassiske motsetningen mellom insentivvirkninger og fordelingsvirkninger, denne gang reproduisert som en spenning innen arbeidslinja selv. Spenningen er spesielt påtagelig der stønadskutt også går ut over andre enn brukeren selv, så som barn i husholdet. Videre kan eksistensen av et kvalifiseringsprogram med høye og sikrere ytelser få som konsekvens at nivået i det aller laveste sikkerhetsnettet – regulær sosialhjelp – holdes nede, for å opprettholde en troverdig trussel overfor den som bryter vilkårene i kvalifiseringsprogrammet. Det vil si at det på sikt kan utvikle seg en todeling av sosialhjelpsmottakere mellom de som lykkes i kvalifiseringsprogrammet, og de som ikke lykkes – eller ikke får tilbud (Gubrium og Lødemel 2014).

En tredje bekymring – som kan deles både av de som er engstelige for at sanksjonene ikke benyttes ofte nok og de som er engstelige for at de er for harde – er at sanksjonssystemet åpner for vilkårlig maktbruk hos velferdsforvaltere. Kanskje er sanksjonssystemene arbeidslinjas versjon av «demokratiets sorte hull» (Eriksen 2001). Det vil si at vi har et sett regler med potensielt stor betydning for mottakerne, der lokal praksis kan variere på tilfældige måter eller på systematisk illegitime måter – for eksempel ved at det oftere sanksjoneres overfor etniske minoriteter (Schram mfl. 2009). Problemet kan enten være at regelverket gir for mye rom for skjønn, eller at for lite gjøres for å standardisere skjønnnet – gjennom systematisk bearbeiding og spredning av erfaringer og enighet om hva som er rimelige advarsler å gi, og rimelige sanksjoner å true med.

Vi tar ikke stilling til hvilken bekymring som er viktigst. Vårt poeng er at dette er viktige bekymringer, og at sanksjoneringssiden av arbeidslinja bør gjøres til gjenstand for flere systematiske studier. I denne artikkelen har vi laget en analytisk ramme for slike studier, ved å spesifisere de ulike komponentene i et sanksjonsregime. Vi har også påpekt hvordan de virker sammen på tvers av flere stønader, redegjort for den sentrale lovgivningen med basis i ulike stønader, og referert til tidligere eller pågående forskning som kan kaste lys over enkelte delproblemstillinger. Dette er en materie som fortjener å spavendes grundigere, mer systematisk og i større detalj enn vi kan gjøre her. Vi avslutter med tre spørsmål som bør gjøres til gjenstand for empirisk forskning så vel som normative studier:

- Hvordan er koplingen mellom informasjonsinnhenting, informasjonsoverføring, bruk av advarsler og faktiske sanksjoner for hver av velferdsstatens mange stønader? Her trenger vi kunnskap både om faktisk praksis og forholdet til grunnleggende etiske prinsipper.
- Hvilke koplinger mellom informasjonsinnhenting, advarsler og sanksjoner er effektive, i den forstand at de øker sjansen for at folk kommer i jobb? Aktuelle spørsmål er om målene med sanksjonene er klare, samt om de står i motsetning til andre velferdspolitiske mål.
- Hvordan fungerer samspillet mellom ordninger med ulike sanksjonsregimer? I hvilken grad bidrar sanksjoner til overgang mellom ordninger framfor overgang til arbeid?³

LITTERATUR

- Adler, M. (2013) Conditionality, sanctions, and the weakness of redress mechanisms in the British «New Deal», i E.Z. Brodtkin og G. Marston (red.) *Work and the welfare state. street-level organizations and workfare policies*, Copenhagen: Djøf Publishing.
- Andersen, J.G., A.-M. Guillemard, P.H. Jensen og B. Pfau-Effinger (2005) *The changing face of welfare. Consequences and outcomes from a citizenship perspective*, Bristol: Policy Press.
- Andersen, T. og M. Svarer (2014) The role of workfare in striking a balance between incentives and insurance in the labour market, *Economica*, 81(321):86–116.
- Andersen, S.H. (2013) *How scary is it? Review of literature on the threat of active labor market programs*, Study paper no 48, The Rockwool Foundation Research Unit, Odense: University Press of Southern Denmark.
- Dean, H. (2003) Re-conceptualising welfare-to-work for people with multiple problems and needs, *Journal of Social Policy* 32(3):441–59. DOI: 10.1017/S0047279403007062
- de la Porte, C. og K. Jacobsson (2012) Social investment or recommodification? I N. Morel, B. Palier og J. Palme (red.): *Towards a social investment state?*, Bristol: Policy Press.
- Dingeldey, I. (2007) Between workfare and enablement – The different paths to transformation of the welfare state: A comparative analysis of activating labour market policies, *European Journal of Political Research*, 46: 823–851. DOI: 10.1111/j.1475-6765.2007.00712.x
- Djuve, A.-B., H. Kavli og A. Hagelund (2011) *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*, Fafo-rapport 2011: 02, Oslo: Fafo.
-
3. Om artikkelen: Takk til deltakere på trygdeforskningsseminaret i Bergen, 1.–2. desember 2014, kolleger på fakultet på samfunnsfag ved Høgskolen i Oslo og Akershus, og to anonyme konsulenter for gode kommentarer til tidligere utkast. Artikkelen inngår i prosjektet Trygd i kontekst. Rettferdighet, effektivitet, fordeling (TREFF) finansiert av Norges Forskningsråd, VAM, bevilgning nr. 199836.

- Eckhoff, T. og E. Smith (2006) *Forvaltningsrett*, 8. utg., Oslo: Universitetsforlaget.
- Eriksen, E.O. (2001) *Demokratiets sorte hull: om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*, Oslo: Abstrakt forlag.
- Fliges, T., G. Smedslund, A.-S. Due Knudsen og A.-M.K. Jørgensen (2015) Active labour market programme participation for unemployment insurance recipients: A systematic review, *Campbell Systematic Reviews* 2015:2.
- Ford, M. (2005) Attføring som integreringsstrategi, i T. Hammer og E. Øverbye (red.) *Inkluderende arbeidsliv? Erfaringer og strategier*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Fording, R.C., S.F. Schram og J. Soss (2013) Do welfare sanctions help or hurt the poor? estimating the causal effect of sanctioning on client earnings, *Social Service Review* 87(4):641–676. DOI: 10.1086/674111
- Gilbert, N. (2004) *Transformation of the welfare state*, Oxford: Oxford University Press.
- Goodin, R. (1998) Social welfare as a collective social responsibility, i D. Schmidtz og R. Goodin (red.), *Social Welfare and Individual Responsibility: For and Against*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Graversen, B.K. og J.C. van Ours (2011) An activation program as a stick to job finding, *Labour* 25(2):167–81. DOI: 10.1111/j.1467-9914.2011.00521.x
- Griggs, J. og M. Evans (2010) *Sanctions within conditional benefit systems: A review of evidence*, York: Joseph Roundtree Foundation.
- Gubrium, E. og I. Lødemel (2014) «Not good enough» – social assistance and shaming in Norway, i E. Gubrium, S. Pellissery og I. Lødemel, *The shame of it. Global perspectives on anti-poverty policies*, Bristol: Policy Press.
- Halvorsen, K. (2012) Lønnsarbeidet – vår tids sekulære religion, i S. Stjernø og E. Øverbye (red.): *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hatland, A. og E. Øverbye (2011) Syk eller arbeidsledig?, i A. Hatland (red): *Veivalg i velferdspolitikken*, Oslo: Fagbokforlaget.
- Jessen, J.T. og P.A. Tufte (2014) Discretionary decision-making in a changing context of activation policies and welfare reforms, *Journal of Social Policy* 43(2):269–288. DOI: 10.1017/S0047279413000998
- Jessop, B. (1994) The translation to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state. I R. Burrows & B. Loader (red.), *Towards a post-Fordist welfare state?* London: Routledge.
- Kann, I.C., I.A.Å. Lima og P. Kristoffersen (2014) Håndheving av aktivitetskravet i Hedmark har redusert sykefraværet, *Arbeid og Velferd*, nr. 3:14–33.
- Kavli, H., A. Hagelund og M. Bråthen (2007) *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*, Fafo-rapport 2007:34, Oslo: Fafo.
- Kildal, N. (2012) Fra arbeidsetos til insentiver og velferdskontrakter, i S. Steinar og E. Øverbye (red.) *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Kjellebold, A. (2000) Bruk av vilkår og avtaler ved tildeling av sosiale ytelser, i A. Kjønsstad, J.F. Bernt, A. Kjellebold og H. Hove (red.) *Sosial trygghet og*

- rettssikkerhet under sosialtjenesteloven og barneverntjenesten, 2. utg., Bergen: Fagbokforlaget.
- Kjørstad, M. (2002) *Sosialhjelp og arbeidsplikt*. Oslo: HiO-rapport nr 11.
- Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York: Russel Sage Foundation.
- Lødemel, I. og H. Trickey (2001) *An offer you can't refuse*, Chicago: University of Chicago Press.
- Mead, L.M. (2000) Caseload change: An exploratory study, *Journal of Policy Analysis and Management*, 19(3):465–472. DOI: 10.1002/1520-6688(200022)19:3<465::AID-PAM6>3.0.CO;2-Z
- Mead, L.M. (2012) The poverty of poverty research, *Academic Questions* 25:539–545. DOI 10.1007/s12129-012-9322-7
- Mæland, J.G. (2014) Trygd eller arbeid? Et sosialmedisinsk perspektiv på sykefravær og uførhet. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Oppedal, M. (2012) Barna og arbeidslinja, i S. Stjernø og E. Øverbye (red.) *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Pavetti, L., M.K. Derr og H. Hesketh (2003) *Review of sanction policies and research studies*. Washington, DC: US Department of Health and Human Services. <http://aspe.hhs.gov/hsp/TANF-sanctions03>.
- Riksrevisjonen (2010) Riksrevisjonens undersøkelse av arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte, Dokument 3:5 (2010–2011), Oslo: Riksrevisjonen.
- Røed, K. (2012) Active Social Insurance, *IZA Journal of Labor Policy*, 1:8. DOI:10.1186/2193-9004-1-8
- Schram, S.F., J. Soss, R.C. Fording og L. Hoser (2009) Deciding to discipline: race, choice, and punishment at the frontlines of welfare reform, *American Sociological Review* 74: 398–422. DOI: 10.1177/000312240907400304
- Smedslund, G., K.B. Hagen, A. Steiro, T. Johme. T.K. Dalsbø og M.G. Rud (2006) Work programmes for welfare recipients, *Campbell Systematic Reviews* 2006:9.
- Stjernø, S., J.T. Jessen og A. Johannessen (2014) 50 års ubehag?, i A. Ohnstad, M. Rugkåsa og S. Ylvisaker (red.) *Ubehaget i sosialt arbeid*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Terum, L.I., P.A. Tufte og J.T. Jessen (2012) Arbeidslinja og sosialarbeiderne, i S. Stjernø og E. Øverbye (red.) *Arbeidslinja*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Vik-Mo, H. og J.A. Nervik (1999) *Arbeidsplikten i Arbeidslinjen. Kommunenes iverksetting av vilkåret om arbeid for sosialhjelp*, ISS-rapport, Trondheim: NTNU.