

BACHELOROPPGÅVE

Arbeid – eit gode for individet, staten, eller berre ei plikt?

Korleis kan eit sosialkonstruksjonistisk perspektiv belyse diskursar om
syssesttingsproblem i St. meld. 14. (2002-2003) og NOU 2004: 13?

av

23

Siri Irmelin Madsen

Sosialt arbeid
BSV5-300
Mai 2012

<u>INNLEIING OG VALG AV PROBLEMSTILLING</u>	3
<u>OPPBYGGING AV OPPGÅVA</u>	4
<u>METODE OG ANVENDT LITTERATUR</u>	4
<u>KJELDEKRITIKK</u>	5
<u>SOSIALKONSTRUKSJONISME</u>	6
<u>SOSIALE PROBLEM I LYS AV SOSIALKONSTRUKSJONISME</u>	8
<u>DISKURSAR</u>	9
<u>DISKURSAR OM SYSSELSETTINGSPROBLEM</u>	10
<u>Elendigheitsdiskurs</u>	10
<u>Sysseleltingsdiskurs</u>	10
<u>Moraldiskurs</u>	10
<u>BAKTEPPET FOR NAV-REFORMA</u>	11
<u>ARBEIDSLINJA</u>	11
<u>DISKURSAR OM SYSSELSETTINGSPROBLEM I SATS-MELDINGA OG RATTSSØ-INNSTILLINGA</u>	11
<u>SATS MELDINGA</u>	11
<u>Elendigheitsdiskurs</u>	11
<u>Sysseleltingsdiskurs</u>	12
<u>Moraldiskurs</u>	13
<u>SAMANDRAG</u>	14
<u>RATTSSØ-INNSTILLINGA</u>	15
<u>Elendigheitsdiskurs</u>	15
<u>Sysseleltingsdiskurs</u>	16
<u>Moraldiskurs</u>	17
<u>Elendigheits- OG sysseleltingsdiskurs?</u>	17
<u>SAMANDRAG</u>	18
<u>SAMANFATNING AV FUNNA</u>	18
<u>AVSLUTNING</u>	20
<u>KJELDER</u>	22

INNLEIING OG VALG AV PROBLEMSTILLING

Oppgåva handlar om diskursar om sysselsettingsproblem i offentlege dokument i forkant av Nav-reformen. Eg har både jobba og hatt praksis ved eit Nav-kontor. Det var lærerikt, men eg syntes det var vanskeleg å reflektere over eiga yrkesutøving og samstundes sette meg inn i alle arbeidsoppgåvene. Eg opplevde at ein i Nav fikk sterke føringar på å få folk ut i arbeid. I ettertid har det gått opp for meg at eg kanskje reflekterte for lite over kva verdiar som låg bak. Føringane og arbeidsrutinane la opp til at arbeid var fyrstevalg, og eg tok det i stor grad for gitt. Arbeidet med brukarane var tydeleg arbeidsretta, men eg sakna ei forklaring på kvifor det vart prioritert. Arbeidet i Nav-kontora blir lagt opp etter politisk satte mål. Eg ynskjer difor å sjå kva slags forståing av sysselsettingsproblem som ligg til grunn for at det framstår så sentralt. I teksten vil eg bruke sysselsettingsproblem og arbeidsløyse om same begrep for å skape variasjon. I sosialarbeidarutdanninga har eg lært mykje om sosiale problem. I sin presentasjon av utdanninga i sosialt arbeid seier Høgskulen i Sogn og Fjordane at ein lærer å analysere sosiale problem og sette i gang relevante tiltak (Hisf, 2010). Kunnskap om desse fenomena skal være ein sentral del av min kompetanse når eg er ferdig utdanna sosionom. Arbeidsløyse blir forstått som eit sosialt problem. Dersom eg som NAV-ansatt tar dette for gitt, neglisjera eg kunnskapsmålet om å kunne analysere sosiale problem. Eg trur ikkje det er mogeleg å vite kva som er relevante tiltak dersom ein ikkje har eit reflektert forhold til problemet som ligg bak.

I eit sosialkonstruksjonistisk perspektiv forstå ein sosiale problem, til dømes sysselsettingsproblem, som subjektive konstruksjonar skapt gjennom menneskelig samhandling. Det finnast ikkje nokon fasit på kva som er eit sosialt problem, det vil variere avhengig av kven som definerer det. Offentlege dokument i forkant av Nav-reformen kan være ein innfallspurt til å forstå den forståinga av sysselsettingsproblem som pregar Nav-kontora spesielt og samfunnet generelt. Oppgåva er eit forsøk på bevisstgjerjing om sosiale problem, med fokus på fenomenet sysselsettingsproblem. Visse grader av sosialkonstruksjonisme peikar på uheldige maktstrukturar og meiner at kategoriseringa er unødvendig og skadeleg, og nokre ynskjer til og med revolusjon. Eg er meir beskjeden og ynskjer berre å sjå etter ulike forståingar av same fenomen, i dette tilfellet sysselsettingsproblem. Dog vil eg ta høgde for at kontekst og forfattarar kan ha innverknad på problemkonstruksjonane. Det er ikkje den objektive røynda, men tekstforfattarane si skildring av røynda som kjem fram i dokumenta. Temaet er relevant for sosialarbeidarar, fordi problemforståinga som er nedfelt i dokumenta vil i form av politiske føringar og haldningar i samfunnet påverke vår yrkesutøving. For samfunnet er temaet relevant både i møte med offentleg forvaltning, men og for å skape bevisstgjerjing om korleis vi møter og forstå verda rundt oss.

For å få stillt mi nyskjerrighet treng eg ei problemstilling. Kjenneteikn ved ei god problemstilling er at den er tydelig nok til å gje retningslinjer for faglege og metodiske valg, og avgrensa nok til at den kan realiserast innanfor omfanget av oppgåva (Thaagård, 2009). Problemstillinga mi er:

Korleis kan eit sosialkonstruksjonistisk perspektiv belyse diskursar om sysselsettingsproblem i St. meld. 14. (2002-2003) og NOU 2004: 13?

OPPBYGGING AV OPPGÅVA

Oppgåva startar med ei innleiing der eg beskriv tema og relevans. Beskrivinga av dette munnar ut i problemstillinga. Deretter forklarar eg korleis oppgåva er oppbygd og drøftar metodevalg og anvendt litteratur. Så presanterar eg det teoretiske rammeverket for oppgåva. Her startar eg generelt ved å beskrive sosialkonstruksjonisme og ulike grader av forpliktelse til den. Deretter går eg inn på det spesielle ved å gjære rede for diskursbegrepet, og beskriv så dei diskursane eg vil sjå etter. Deretter går eg vidare til presentasjon av funna. Kvart dokument står for seg, og eg brukar sitat for å vise funn av dei ulike diskursane. På slutten av presentasjonen av kvart dokument samlar eg trådane og drøftar hovudtendensane utifrå oppgåvas teoretiske forankring. Til slutt oppsummerar eg med ei kort drøfting av heile oppgåva, der eg og inkluderar kva betydning funna kan ha.

METODE OG ANVENDT LITTERATUR

Det er viktig å presisere og tydeliggjere dei prosessane som fører til resultat i forskninga, noko som innebær å gjere rede for framgangsmåtar under datainnsamling, opplegg for analyse og korleis resultata tolkast (Thagaard, 2009).

Oppgåva er basert på den kvalitative metoden dokumentanalyse, og nokre metodiske element frå diskursanalyse. Eg har henta inspirasjon frå blant anna Rosenvold (2007), som argumenterar for at ein viktig innfallsvinkel til å studere velferdsstatens utvikling er å undersøke korleis den blir språkleg konstruert i politisk debatt og policydiskurs. Eg nyttar eit sosialkonstruksjonistisk perspektiv fordi det er opptatt av korleis kunnskap oppstår. Innhenting av data om sosialkonstruksjonisme og diskursteori har foregått som ein litteraturstudie.

Kjeldene, det som utgjør empirien i denne oppgåva, består av to offentlege dokument (Repstad, 1998). Dokumentanalyse er godt eigna når ein vil få tak i korleis andre har fortolka ein viss situasjon eller ei hending (Jacobsen, 2003). Dette stemmer overens med mitt ynskje om å sjå korleis sysselsettingsproblem blir framstilt. Teknikken eg brukar er ei delanalyse, som vil sei at eg delar funna frå teksten inn i kategoriar, som i dette tilfellet er dei ulike diskursane. Eit problem er at det kan være vanskeleg for lesaren å vete kor representative dei enkelte sitata er (Halvorsen, 2008). Gjennom god kildebruk og beskrivelsar i teksten vil eg prøve å vise omfanget av sitata så presist som mogeleg.

Jørgensen og Phillips (ibid.: 2005 i Thagaard, 2009) forstår diskurs som «en bestemt måte å tale om og forstå verden (eller et utsnitt av verden) på», og dette heng saman med sosialkonstruksjonismen sin idè om at vi forstår omverden gjennom dei kategoriar vi gjer uttrykk for. Diskursanalyse er eit vidt felt, og på grunn av oppgåva sitt omfang vil eg berre bruke visse element av den. Halvorsen hevdar at ei diskursanalyse ser

etter kva slags fortolking av røynda teksten representerer (2008: 214). Jupp (1996 i Halvorsen, 2008) seier diskursanalyse og er interessert i kven som uttalar seg, kva grunnar dei har til det, kven teksten er retta mot og kva formål den har. Denne oppgåva er eit forsøk på å finne ut kva diskursar om sysselsettingsproblem som er i teksten, og kva omfang dei har. Oppgåva kan i beste fall sjåast som eit grunnlagsarbeid for ei diskursanalyse (Rosenvold, 2007). Eg er kun ute etter å synleggjere ulike diskursar, aktørar og kategoriar. På grunn av oppgåva sitt omfang vil eg ikkje sjå etter uheldige maktstrukturar, slik diskursanalyse og enkelte sosialkonstruksjonistiske perspektiv har ein tendens til å gjere.

Ei utfordring er at eg påverkar oppgåva gjennom mi fortolking. Min kunnskap og erfaring er som briller eg ser røynda gjennom. Som sosionomstudent har eg tru på at lojaliteten til brukarane skal kome fyrst. Når politiske føringar legg opp til at eg alltid skal tenke arbeid i møte med brukarar, føler eg at det bryt med dette prinsippet. Dette kan påverke meg til å ville velje ut sitat som bekreftar mi tru på at myndigheitene er "den store stygge ulven" som tenker arbeid- framfor brukarretting.

KJELDEKRITIKK

Studien er utelukkande tufta på skriftlege kjelder, med hovudvekt på ei analyse av SATS-meldinga og Rattsø-innstillinga. Dette er ein spesiell sjanger sakprosa som er produsert med eit bestemt siktemål, å beskrive ein ny velferdsreform. Jacobsen (2003) meiner gransking av kjelder som er nedteikna av andre kan ha ein svakheit ved at informasjonen kan ha blitt forvridd og "forfalska" for å gje eit spesielt inntrykk. I denne oppgåva er det akkurat det at dei er nedteikna av andre som gjer dei relevante. Eg er ikkje opptatt av objektivitet, men av dei subjektive forståingane som kjem fram i teksten. St. prp. nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*, dokumentet som låg til grunn for iverksettinga av Nav-reformen, er ikkje med i denne studien. Den inneheld i stor grad administrative beskrivingar og refererer mykje til beskrivelsar frå dei to andre dokumenta. På grunn av plasshensyn og relevans har eg valgt å ikkje inkludere den i studien.

For å få kunnskap om sosialkonstruksjonisme leste eg Berger og Luckman (1966) si bok «Den samfunnsskapte virkelighet», som reknast for å være den teoretiske bakgrunnen til sosialkonstruksjonismen (Halvorsen 2002). Eg leste boka *Sosiale problem, En sosiologisk innføring* av Halvorsen (2002) for å få kunnskap om eit sosialkonstruksjonistisk perspektiv på sosiale problem generelt og sysselsettingsproblem spesielt. For å belyse sosialkonstruksjonisme ytterlegare leste eg om ulike grader av forpliktelse til perspektivet i Hacking (1999) si bok «The Social Construction of what?». Eg reknar desse bøkene for å være primærlitteratur sidan dei presenterar eigne teoriar og tankar.

For å få kunnskap om diskursar og diskursanalyse har eg lest utvalgte tekstar i boka *Discourse Theory and Practice – A Reader* (Wetherell, Taylor og Yates, S, 2001). Boka presenterer ei rekkje tekstar der ulike forfattarar viser til kjente diskursanalytikarar, og er dermed sekundærlitteratur. Eg meiner imidlertid at boka ga meg ei nyttig innføring i eit spesielt bredt felt. Eg har og lest Øverlid (2002) si diskursanalyse av

Velferdsmeldinga, og Rosenvold (2007) si hovudoppgåve om problemrepresentasjonar i eit utval stortingsmeldingar. Dette har gitt meg god kunnskap om diskursar og diskursanalyse generelt, og spesielt om ulike diskursanalytiske tilnærmingar til offentlege dokument.

SOSIALKONSTRUKSJONISME

Spector & Kituse (1977 i Halvorsen, 2002) kallar dette perspektivet for den einaste eigentlege sosiologi om sosiale problem. Sosialkonstruksjonisme stiller spørsmål ved at ulike fenomen oppfattast som objektive, og viser at dei heller kan tilskrivas ulike meiningar (Halvorsen, 2002). Fenomen blir tatt for gitt og sett på som uunngåelege, mens dei egentlig ikkje er det (Hacking, 1999). Kunnskap forståast som sosialt konstruert, og sentrale kategoriar og påstått kunnskap blir studert på ein kritisk måte (Burkeland, 2008). Perspektivet er nyttig fordi det bidrar til bevisstgjerung. Nokre er opptatt av heile vår forståing av verda som sosialt konstruert, mens andre fokuserar på konkrete fenomen (Hacking, 1999). Denne oppgåva fokuserar på det konkrete, ved å studere fenomenet sysselsettingsproblem og korleis det blir forstått. Hacking (1999) meiner at det finnst ulike gradar av forpliktelse til sosialkonstruksjonismen. Den *historiske* er den mildaste og ser berre at fenomen er sosialt konstruerte. Fenomenet hadde ikkje trengt å eksistere eller være slik det er, men er eit produkt av sosiale og historiske prosessar. Den *ironiske* ser at det er negativt at fenomenet er konstruert slik, mens *reformister* og *demaskerantar* synast fenomenet er dårlig og at vi muligens hadde hatt det betre utan. *Rebellar* og *revolusjonære* ser alt dette og søker i ulike grader å endre på det (Hacking, 1999).

Det sosialkonstruksjonistiske perspektivet har røter tilbake til 1966 då Berger og Luckman utga boka «The Social Construction of Reality». Dei kan forståast som *historiske* sosialkonstruksjonistar (Burkeland, 2008). Berger og Luckman (1966) er opptatt av korleis kvardagskunnskap blir skapt gjennom sosiale prosessar. Gjennom internalisering, eksternalisering og objektivering skaper menneska samfunnet, og omvendt, i ein dialektisk prosess. Faste vaner blir internalisert i mennesket, dei blir til kvardagskunnskap som gjer at ein kan handle utan å tenke så nøye over handlingane. Menneskets atferd styrast av desse vanane som om dei skulle vore sannheter. Gjennom å handle etter dei internaliserte vanane, eksternaliserar dei vanane og virkar såleis inn på verda rundt seg. Regjeringa kan til dømes eksternalisere sine oppfatningar av arbeidslause personar. Eksternalisering til verda rundt førar til at vanane kan bli objektifisert, dei framstår som sanningar i verda og ovanfor andre menneske. Den «objektive» verda verkar igjen inn på mennesket, som internaliserar den. Om vi følgjer dømet om Regjeringa si eksternalisering, vil dette sei at dei arbeidslause tar opp i seg Regjeringa si oppfatning av korleis dei er, og begynner å handle som om dette var sanninga.

Berger og Luckman (1966) beskriv ein type kategorisering dei kallar typeinndeling. Døme på typeinndelingar er «mann», «svigermor» og «arbeidslaus». I kvardagen har vi ein viss type kunnskap om kvar «type», og

dette hjelp oss å forholde oss til andre mennesker utan å måtte stadig reflektere og fortolke alt på nytt. Kunnskapen er sosial skapt, vi får den frå verda rundt oss, til dømes frå oppsedinga, media og lovar. Den er ikkje statisk men blir heile tida endra og nyansert i møte med omverda. Min kunnskap om typen «NAV-ansatt» gjev meg til dømes kunnskap om korleis eg skal oppføre meg dersom eg vil søke sosialhjelp. Samstundes må eg passe på å oppføre meg i tråd med den almenne kunnskapen om korleis ein "sosialhjelpssøkar" skal oppføre seg. Berger og Luckman (1966) hevdar at det finnast ein type almennkunnskap, "det som alle veit". Den inkluderar kunnskap om korleis "NAV-ansatt" og "sosialhjelpssøkar" skal oppføre seg, og dei må såleis rette seg etter denne kunnskapen for å ikkje avvike frå "det normale". Mens typeinndelinga vår kan bli utfordra og utfyllt i ansikt-til-ansikt relasjonar, blir den meir anonymisert dess meir upersonlig kommunikasjonen er (Berger og Luckman, 1966). Dersom eg møter ein Nav-ansatt som er ekstatisk, kan dette påverke meg til å tru at alle Nav-ansatte er meir eller mindre ekstatiske. Dersom eg les i Dagbladet at Nav-ansatte er ekstatiske, kan dette og påverke mi forståing av Nav-ansatte, men i mindre grad enn ved eit personleg møte. Ekspertar som til dømes velferdsforskarar eller politikarar vil imidlertid ha ei særrolle i at dei innehar ekspertkunnskap, og deira kunnskap om uføretrygd vil oftast oppfatta som sann (Berger og Luckman 1966).

Hacking (1999) snakker i denne samanheng om *idèar*, men seier og at ord som *konsept* eller *type* kunne vorte brukt. *Ideen* om den arbeidslause viser til kategorien arbeidslaus. Det er ein generalisert idè om korleis den arbeidslause er, til dømes om ho blir sett på som lat, snill eller umuleg. Hacking hevdar at kategoriseringa kan påverke korleis den arbeidslause tenkjer om seg sjølv, sine erfaringar og handlingar. Om *idèen* om den arbeidslause er at ho er lat, udugeleg og rar, kan dette etter kvart bli objektifisert i samfunnet (Berger og Luckman, 1966). Det blir institusjonalisert ved at blant anna politiske dokument og føringar blir lagt opp etter denne forståinga. Dersom den arbeidslause er lat, må lovane bli strengare slik at ho ikkje kan snike seg unda! Når denne forståinga blir nedfelt i samfunnet rundt, kan ho til slutt ende opp med å forstå seg sjølv som ein lat person (Hacking, 1999, Halvorsen, 2002).

Institusjonalisering skjer når ulike aktørar gjensidig delar vanemessige handlingar inn i typer (Berger og Luckman, 1966). Institusjonalisering gjer menneske kunnskap om kva som er «rett» atferd innanfor institusjonen, og dei kan utføre handlingar utan å stadig måtte fortolke og definere kvar situasjon på nytt. Faste vanar blir institusjonalisert, til dømes rutinar for korleis sosialpolitiske problemstillingar skal handsamast (Burkeland, 2008). Sidan institusjonar definerar kva atferdsmønster som er «rette», kan ein sei at dei kontrollerar menneskeleg atferd. Berger og Luckman (1966) hevdar derfor at institusjonalisering tilsvarar sosial kontroll.

Berger og Luckman (1966) hevdar at språket har ei spesiell rolle i objektivering av kunnskap. Språket lausriv kunnskap frå "her-og-no" situasjonen, og gjer kunnskapen meir objektiv/"sann". Samtidig klassifiserar og kategoriserar språket. Det er og selektivt i kva slags kunnskap som blir akkumulert. Offentlege dokument er eit døme på dette. I utforminga av dokumenta blir det gjort ein utvelgelse av kva

kunnskap som skal presenterast. At noko blir utelatt og noko inkludert er med på å skape ein heilt spesiell konstruksjon dei tinga som blir diskutert. Dette får konsekvensar fordi objektiveringa gjennom språket er med på å konstruere "sanninga" om dei tema som blir presentert.

SOSIALE PROBLEM I LYS AV SOSIALKONSTRUKSJONISME

Eg forstår sysselsettingsproblem som eit sosialt problem. Halvorsen (2002) har blant anna via eit heilt kapittel til sysselsettingsproblem i boka *Sosiale Problem*. Sjølv om sosiale problem er eit begrep dei fleste kjenner til, finn eg ingen eintydig definisjon av kva eit sosialt problem er. Det varierer med kva teoretisk perspektiv ein legg til grunn. Eg vel å forstå eit sosial problem som: "En påstått (skadelig) situasjon som er uforenlig med de verdier som et betydelig antall personer står for og som er enige om at det må handles for å endre situasjonen» (Rubington & Weinberg 1995:4 i Halvorsen, 2002).

Definisjonen beskriv eit sosialt problem som ein påstått skadelig situasjon. Dette siktar til ideen om at sosiale problem ikkje er objektive sanningar, og er i tråd med forståinga av fenomen som sosialkonstruksjonismen forfektar. Kva som blir definert som eit sosialt problem og korleis det bør løysas vil være avhengig av vår subjektive forståing (Halvorsen, 2002). Om eg igjen brukar fenomenet arbeidsløyse som døme, er det få som vil være ueinig i at det inneheld ei objektiv kjerne. Hjelmtveit (2009) meiner at samstundes som sosiale problem handlar om målbare forhold, er det heile tida ueinigheit om korleis desse forholda skal fortolkas. Utan å gå inn på ulike definisjonar av kva arbeid er, vil dei faktiske forholda være at ein eller fleire personar ikkje har arbeid. I utgangspunktet er ikkje dette eit problem. Det er ikkje sikkert at den arbeidslause mottakaren av dagpenger synes at ho har eit problem. På den andre sida vil myndigheitene som har interesser i å finansiere velferdsstaten kanskje oppfatte det som eit problem. Det er konstruksjonane som er sentrale, ikkje problema som ligg til grunn for dei (Fauske, 1997). Det er ikkje det objektive utgangspunktet, men problemdefinisjonen som gjer at myndigheitane ser på noko som eit sosial problem som dei må gjære noko med (Halvorsen, 2002).

Hjelmtveit (2009) meiner at dette heng saman med ulike interessar, verdier og maktforhold, og at sosialpolitikk derfor handlar om underliggende maktforhold. Det at nokre fortolkningar framstår som meir sanne enn andre, handlar ikkje om at dei er meir sanne, men at aktørane som framset dei har meir makt (Solheim og Øverlid 2001). Mens Berger og Luckman (1966) ser på korleis kunnskap blir produsert og framstår som sann, Hjelmtveit her eit meir demaskerande syn der ein ser på kvifor definisjonar av røynda får meir gjennomslag enn andre.

Halvorsen (2002) beskriv «claims-making» som aktivitetar blant sosiale aktørar som vil at nokon gjer noko med ein situasjon dei betraktar som uønska. «Claims-making» handlar om å gjere krav på det sosiale problemet. Ofte ligg det interesser bak aktørar sitt ynskje om å definere kva som er eit problem, og makt avgjer kven som får definert sitt uønska fenomen som eit sosialt problem. Makta til å kunne forme

mennesker si forståing av røynda; kva som er normalt, unormalt og/eller problematisk blir kalla definisjonsmakt (Sandkjær Hanssen, Helgesen og Vabo, 2007). Eit døme på definisjonsmakt er Regjeringa si framstilling av sosiale problem i offentlege dokument.

Halvorsen (2002) beskriv korleis myndigheitene sitt arbeid med å løyse sosiale problem er med på å skape kategoriar. Dei kan ikkje hjelpe alle, og må konstruere kategoriar av problembærarar. Når dei definerar arbeidsløyse som eit sosialt problem, skapar dei samstundes kategorien arbeidslaus. Myndigheitane sine problemdefinisjonar og kategoriar av problembærarar kan dermed sjåast på som konstruerte. Til definisjonar og kategoriar er det knytta tilhøyrande kunnskap som opplevast som «sann». Dette kan ein sjå i forhold den kunnskapen som er knytt til «typane» i Berger og Luckman (1966) si typeinndeling. Det negative med dette er blant anna at kategoriseringa kan føre til vidare stempling og stigmatisere grupper av mennesker. Konstruksjonen «arbeidsledig» kan til dømes framstille eit menneske som lat og udugelig (Burkeland, 2008).

DISKURSAR

Diskursteori er ein samlebetegnelse med røtter i forskjellige teoriar, men har konstruktivisme som eit samlande perspektiv. Halvorsen (2002) meiner at ein diskurs gjev oss ein bestemt måte å forstå eit (påstått) fenomen på, den representerar ei bestemt fortolkningsramme. Studiet av diskursar blir og forstått som studiet av korleis menneske skapar mening gjennom sosial samhandling. Foucault (i Hall 2001) definerar ein diskurs som "ei samling utsagn som framset eit språk for å snakke om – en måte å representere kunnskap om - eit spesielt emne på eit visst historisk tidspunkt. «Han meiner diskurs handlar om kunnskapsproduksjon gjennom språket. Språket blir forma til meiningsbærande konstruksjonar. Eg forstår diskurs som ein bestemt måte å forstå og snakke om eit tema på, der visse haldningar og verdiar til fenomenet blir betrakta som sanne. Det kan minne om Berger og Luckman (1966) sine beskrivelsar av korleis noko kunnskap framstår som den sanne kunnskapen, eller det Hacking beskriv som idèen om til dømes innvandrarar. I likeheit med den sosialkonstruksjonistiske teorien eg tidlegare har nevnt, benekta heller ikkje Foucault (i Hall, 2001) at fysiske handlingar og objekter eksisterte. Han hevda at det kun var gjennom diskursar at dei vart ekte kunnskap og meningsfulle. Her forstår eg ekte og meningsfull kunnskap som det som er den rådande diskursen og ikkje objektivt sann kunnskap som aldri endrar seg. Vidare hevdar han og at noko berre kan være sant innanfor ein viss historisk kontekst. I likeheit med Berger og Luckman (1966) som hevdar at antatte sanningar berre blir til gjennom sosial samhandling, hevdar Foucault at begrep som til dømes «galskap» berre framstår som meningsfulle og riktige innan konkrete diskursar (Hall, 2001). I diskursar er det og reglar for kva som er akseptable og uakseptable måtar å snakke, skrive og konstruere kunnskap om emnet på. Øverlid (2002) brukar vår forståing av arbeid som døme på korleis diskursar om same fenomen endrar seg over tid. Mens ein i middelalderen forstod arbeid som ei slags plikt mot Gud, framstår det i dag blant anna som ei plikt mot velferdsstatens vekstbehov.

Det finst i utgangspunktet ingen "sann kunnskap", men Foucault (i Hall, 2001) meinte at når kunnskap vart "brukt" i den virkelege verda, vart det til slutt sant. Dette kan minne om Thomas teoremet, som seier at "det ein trur er verkeleg, blir verkeleg i sine konsekvensar." Det stemmer også overens med Berger og Luckman (1966) sin ide om at kunnskap blir eksternalisert, objektivisert (sett på som sanning) og deretter internalisert (i individet si fortolkningsramme). Dersom myndigheitene eksternaliserar eit syn på at arbeidslause er late, og gjennom sitt apparat lagar lovar, arbeidsrutinar og skriftlege dokument som forfektar dette synet, vil det få konsekvensar for dei arbeidslause ved at det framstår som sannheit. Dei blir behandla som late, noko som kan bidra til at dei begynner å sjå på seg sjølv som late og dermed oppfører seg i tråd med dei forventningane som er retta mot dei.

DISKURSAR OM SYSSELSETTINGSPROBLEM

ELENDIGHEITSDISKURS

Innanfor denne diskursen forstår ein arbeidsløyse som negativt og sosialt nedbrytande for enkeltindividet. Arbeid blir sett på som ein føresetnad for å kunne fungere som ein fullverdig samfunnsborgar (Halvorsen, 2002). Eit døme på dette er at arbeid beskrivast som viktig for den enkelte si sjølvoppfatning, mestring og sosiale inkludering. Halvorsen kallar slike argument for integrasjonsargument. Diskursen fokuserar på arbeidets gevinstar for enkeltindividet, og representerar ei individretta forståing.

Som eg tidlegare har presantert, vil måten ein definerar eit problem ha konsekvensar for korleis det bør løysast. Ser ein arbeidsløyse som nedbrytande for den einskilde, forstår ein arbeid eller eventuelt anna aktivitet som noko positivt. Elendigheitsdiskursen understøttar retten til arbeid (Halvorsen, 2002). Fokuset er på staten sitt ansvar for å tilby arbeid til innbyggjarane, og ikkje innbyggjarane si arbeidsplikt ovanfor staten.

SYSSELSETTINGSDISKURS

Innanfor denne diskursen forstår ein arbeidsløyse som sløsing med ressursar. Lønnsarbeid forståast som ein grunnleggande verdiskapande aktivitet, og «arbeid til alle er jobb nr. 1» (Halvorsen, 2002: 88). Fokuset er på den gevinsten samfunnet får som følgje av arbeid, og representerar ei forståing på samfunnsnivå. Diskursen knytter seg individet si plikt til å arbeide (Halvorsen, 2002).

MORALDISKURS

Innan denne diskursen blir lønnsarbeidet betrakta som eit nødvendig onde. Arbeid har ikkje verdi i seg sjølv, men det er nødvendig for samfunnet. Arbeidsløyse blir forstått som ein konsekvens av latskap og manglande motivasjon. Diskursen ser på arbeid som ei plikt (som innbyggjarane har ovanfor staten) (Halvorsen, 2002).

BAKTEPPET FOR NAV-REFORMA

For å forstå dei politiske dokumenta i forkant av Nav-reformen, er det nødvendig å ha kunnskap om kva som pregar den velferdspolitiske konteksten dei er ein del av. Dette er i tråd med Foucault (i Hall, 2001) sin ide om at ein må forstå diskursar innanfor historiske konteksten dei er i.

ARBEIDSLINJA

Sidan 1990-talet har arbeidslinja vore det viktigaste bakteppet for arbeids- og velferdsområda, og vart i stor grad lagt til grunn for Nav-reformen (Hernes, 2010). Tidlig på 1990-talet såg politikarane at ein stadig større andel av befolkningen i yrkesaktiv alder var på veg ut av arbeidslivet. På fyrste side i Attføringsmeldinga (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1991: 3) står det blant anna at «Den viktigste oppgaven for Regjeringen er å gjenreise den fulle sysselsetting og trygge velferdssamfunnet», og «...det fornuftigste valget for alle parter blir arbeidslinja framfor trygdelinja». Med arbeidslinja understreka Regjeringa at sjølv om ein må ha eit sikkerhetsnett for dei som ikkje kan arbeide, så har den enkelte ein rett og ei plikt til å arbeide. I Velferdsmeldinga (Sosial- og helsedepartementet, 1994) beskriv Regjeringa at deira overordna mål for den økonomiske politikken er full sysselsetting. I 1996 sa dåværande Sosialminister Hill-Marta Solberg i ein tale for Norsk Trygd Symposium at regjeringa ser arbeid for alle som den viktigaste strategien i velferdspolitikken. Ho ga ein todelt begrunnelse for kvifor arbeidslinja var viktig. På den eine sida framheva ho at arbeid er viktig fordi det gjer enkeltindividet mogelegheit til å bruke sin evner og anlegg, i tillegg til sosialt samvær. På den andre sida er ho bekymra for den aukande andelen alderspensjonistar og minkande oljeinntekter, og hevdar at ein er nødt til å få fleire i arbeid for å kunne oppretthalde velferdsstaten. Desse begrunnelsane finn ein og i Attføringsmeldinga og Velferdsmeldinga. Den politiske velferdsdiskursen vart prega av at uansett kva problemet var, så var arbeid medisinen. Fokuset på individets rettar og pliktar vart understreka, og det vart gjort ein rekke endringar i trygde- og stønadsordningane slik at dei skulle fungere som ein prosess mot arbeid heller enn passive utbetalingar (Hernes, 2010).

DISKURSAR OM SYSSELSETTINGSPROBLEM I SATS-MELDINGA OG RATTSØ- INNSTILLINGA

SATS MELDINGA

Høsten 2001 ba Stortinget regjeringa om å utrede spørsmålet om ein ny felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten. Utredninga vart kalt SATS-prosessen og enda i ei stortingsmelding som drøfta tre ulike organisasjonsmodellar. Modellen med ein etat, som Stortinget hadde ynskje om, vart ikkje tilråda. Stortinget mottok meldinga i mai 2003, men var ikkje fornøgd. Dei sendte den tilbake med beskjed om at regjeringa nok ein gang måtte utrede spørsmålet om ein felles etat (Reegård, 2003).

ELENDIGHEITSDISKURS

Haldningane til arbeid innanfor denne diskursen er at arbeidsløyse er sosial naud, og arbeid er positivt for enkeltindividet (Halvorsen, 2002). Fyrste døme på ein elendigheitsdiskurs på arbeidsløyse finn eg i innleiingskapittelet, der måla for ein ny velferdsreform blir presenterte. «Deltakelse i arbeidslivet er også positivt for den enkeltes velferd. Det er den beste garanti mot fattigdom og store sosiale forskjeller, og det gjer den enkelte mulighet for sosial kontakt og til å bruke sine evner» (Sosialdepartementet, 2002: 7). Argumentet blir framsatt etter påstander om at framtidige demografiske endringer gjer at ein må få fleire i arbeid for å kunne oppretthalde velferdsstaten. Det framstår som ein underordna diskurs fordi arbeid blir beskrevet som «også positivt for den enkeltes velferd». Dette kan tyde på at det fyrst og fremst er ein annan diskurs om arbeidsløyse som er i fokus, og at elendigheitsdiskursen kjem i tillegg. Denne haldinga ser eg og igjen i kapittel 1 på side 11, der eg etter nokre setningar om sysselsetting som verdiskaping finn dette argumentet: «For mange vil deltagelse i arbeid også bety en meir meningsfull tilværelse» (2002: 11). Igjen ser det ut som arbeid fyrst forståast som verdiskaping, men at det *også* betyr ein meningsfull tilværelse. Det ser imidlertid ut til at Regjeringa er åpne for at arbeid ikkje er det beste for alle, sidan dei skriv at det gjer ein meningsfull tilværelse «for mange...» (altså ikkje for alle).

I beskrivinga av sosialtjenesta sitt ansvar i rehabilitering av misbrukarar, finn eg antydning til eit ynskje om å få brukarane sysselsatt for deira eigen del: «I praksis vil det være ønskelig, og antakelig nødvendig, at planen omfatter en eller annen form for sysselsetting for at behandlingen skal ha ønsket effekt» (2002: 19).

Eit anna og meir tydeleg argument for arbeidets verdi for enkeltindividet finn eg i kapittel 4, om sysselsettings- og stønadsutvikling: «Samtidig er deltaking i arbeid viktig for den enkelte og et gode i seg selv. Det gir muligheter for trening, opplæring, sosial integrering og utvikling for den enkelte og forebygger sykdom, kriminalitet, isolasjon og psykiske problemer» (2002: 49). Sjølv om teksten sidestiller argumentet med eit argument for verdiskaping, framstår det som det tydelegaste integrasjonsargumentet i heile dokumentet.

I kapittel 6.6.1 om «Fleire i arbeid og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp» virkar det som dei fleste argumenta blir oppsummert, og integrasjonsargumenta framstår igjen som sekundære: «Deltakelse i arbeidslivet er også positivt for den enkeltes velferd. Det er den beste garanti mot fattigdom og store sosiale forskjeller. Arbeid gir mulighet for realisering av egne evner, menneskelig kontakt, sosial forankring og å yte bidrag til fellesskapet» (2002: 93).

Det er eit mindretal av integrasjonsargumenta som ikkje framstår som underordna argument for arbeid som verdiskaping. I dei tilfellene integrasjonsargumenta opptreir åleine, er dei oftast knytta til den kategorien arbeidslaus som blir beskrevet som langt frå arbeidslivet.

Fyrste eksempel på ein sysselsettingsdiskurs finn eg i kapittel 1, i *Målene for en arbeids- og velferdsreform*. «Det er god velferdspolitik å få fleire i arbeid eller aktiv virksomhet og færre på trygd og sosialhjelp. Dette er viktig for å sikre finansieringen av velferdssamfunnets ytelser» (2002: 7). Arbeid blir i denne setningen forstått som lønnsarbeid, fordi det er kopla til finansiering. Aktiv verksemd framstår difor som andre aktivitetar enn lønnsarbeid. Då er det rart at det å få folk i aktiv verksemd blir beskreve som viktig for å sikre finansieringa av velferdssamfunnets ytelsar. Det blir og påpeika at eit mål for omorganiseringa er å redusere dei samfunnsmessige kostnadane, og at: «De samfunnsmessige gevinster ved å hjelpe personer bort frå trygdeytelser og over til arbeid er både i form av økt verdiskaping gjennom en økt arbeidsstyrke og i form av reduserte utgifter» (2002: 11).

I Kaptittel 4 finn eg mange argument av denne typen: «Det er nær samanheng mellom utviklingen i sysselsetting, yrkesdeltaking og den økonomiske velferden» (2002: 49). Hovudfokuset er på verdiskaping, som virkar synonymt med finansiering av velferdsordningar.

Økning i antallet trygda og arbeidslause, og demografiske endringar der fleire går ut i pensjon er stadig tilbakevendande argument for å få fleire i arbeid:

En satsning på å gi fleire mulighet til arbeid og la færre være avhengig av trygdeytelser, er en nødvendig strategi for å møte denne utfordringen. Satsningen på høy yrkesdeltaking og færre på trygd har en solid støtte framover i disse forholdene (2002: 50).

Formuleringane er forskjellige frå det hyppig brukte «å lede inn i arbeid». Her skal ein «gi muligheter» til arbeid og «la færre være avhengig av trygdeytelser». Sjølv om eg har plassert sitatet under ein sysselsettingsdiskurs, framstår brukarane her som subjekt som i utgangspunktet har lyst å jobbe, og derfor skal «få mulighet» til det.

I kapittel 6 om utfordringar og mål finn ein dette problemet: «Vi opplever en sterk vekst i tallet på mottakere av offentlige stønader i yrkesaktiv alder, samtidig som det er mangel på arbeidskraft i mange sektorer» (2002: 83). Teksten antydar vidare at det er sløsing med ressursar at mange mottar trygd når det er mangel på arbeidskraft. Sitatet føyer seg inn i sysselsettingsdiskursen si haldning til at arbeidsløyse er sløsing med ressursar. Eg har tidlegare hevda at sysselsettingsdiskursen er på samfunnsnivå. Regjeringa hevdar og at: «...målet om fleire i arbeid og færre på trygd ligger på samfunnsnivå...» (2002: 93). Kapittel 6.6.1 blir dei fleste argumenta for arbeid som verdiskaping gjentatt, blant anna: «En viktig grunn til at det er god velferdspolitik å få flere i yrkesaktiv alder i arbeid og færre på trygd er hensynet til alderspensjonene» (2002: 93).

MORALDISKURS

Innan denne diskursen blir arbeidsløyse sett på som latskap, og arbeid blir sett på som ei plikt og eit nødvendig onde (Halvorsen, 2002). «Det siste tiåret har det vert et mål å lede flere mot arbeid og færre

mot trygd» (2002: 9). Det er ikkje eksplisitt uttrykt kvifor dei har dette målet, men det er tydeleg at det er det offentlege som er den handlande aktøren. Innbyggjarane/brukarane framstår som passive meiningslause objekt som skal «ledast» inn i jobb. Eg vel difor å tolke dette sitatet som eit uttrykk for ein moraldiskurs om arbeid. I beskrivinga av Aetat blir det uttrykt at det ved beregning av attføringspengar er rom for å utøve skjønn «i vurderingen av om vedkommende utnyttar sin inntektsevne» (2002: 31). Igjen er det myndigheitene, denne gongen ansatte i Aetat, som er den handlande aktøren. Eg plasserar sitatet innanfor ein moraldiskurs fordi det antydar at brukaren ikkje arbeider så mykje som Regjeringa meiner ho kan. Innstramming av regelverket og sterkare innsentiv for å komme i arbeid er ofte nevnt:

I sosialtjenesten har en de senere årene lagt større vekt på plikt og krav til mottakere av sosialhjelp. ...særlig økt bruk av sosialtjenestelovens adgang til å kreve at mottakere av sosialhjelp «skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen så lenge stønaden oppbæres (2002: 50).

Ein politikk som fokuserar meir på plikt og insentiv antydar at brukarane sjølv ikkje vil i jobb, men dei treng å pressast.

I kapittel 6 om utfordringar og mål blir det hevda at: «Noe av stønadsveksten kan også skyldes holdningsendringer i befolkningen. Det er blitt mer alminneliggjort å leve på trygd, og terskelen for å søke trygd kan ha blitt lavere» (2002: 83). Moraldiskursen er synleg ved at tekstforfattarane ser ut til å antyde at personar heller vil velje trygd framfor arbeid dersom dei har moglegheit til det.

SAMANDRAG

Både elendigheits-, sysselsettings- og moraldiskursen er synleg i dokumentet. Argument for desse diskursane kan vinklast både mot arbeid og mot arbeidsløyse. Innan sysselsettingsdiskursen vil arbeid til dømes bli beskreve som verdiskaping, mens arbeidsløyse blir beskreve som sløsing med ressursar (Halvorsen, 2002). Teksten i SATS-meldinga fokuserer på arbeid. Utifrå mi tolkning er sysselsettingsdiskursen rådande. Dette kjem fram ved at argument for sysselsetting som verdiskaping er i fleirtal i teksten. I tilfeller der fleire av diskursane blir nevnt side om side, blir sysselsettingsdiskursen nærast alltid nevnt fyrst. Elendigheitsdiskursen og moraldiskursen framstår som underordna sysselsettingsdiskursen.

Regjeringa framstår som den handlande aktøren i dette dokumentet. Allereie i del 1 av innleiinga, uttrykker dei at dei: «ser behovet for», «går inn for» og «ønsker å styrke». At brukarane skal «ledast inn i arbeid» er eit mykje brukt uttrykk. Dette får brukarane til å framstå som passive objekt, mens Regjeringa er den handlande aktøren. Gjennom heile dokumentet definerar Regjeringa det som eit sosialt problem at (det dei meiner er) for mange i yrkesaktiv alder står utanfor arbeidslivet og mottar langvarige trygdeytelsar. Dei gjer altså krav på dette som eit sosialt problem, i tråd med det Halvorsen (2002) beskriv som claims-making. Den definisjonsmakta dei har kan bidra til at dei gjennom teksten eksternaliserar sin definisjon av det

sosiale problemet sysselsettingsproblem, slik at det framstår som objektivt sant. Halvorsen (2002) meiner interesser ligg bak det at nokon vil definere eit sosialt problem. Den interessa Regjeringa oftast legg til grunn er at dei treng inntekt og arbeidskraft for å møte demografiske endringar. Det at stadig fleire blir eldre og dermed går ut i pensjon og treng helse- og sosialfagleg hjelp, framstår som eit problem. Ein kan imidlertid ikkje hindre folk i å bli eldre og pleietrengande. Eg tolkar det slik at dei må finne andre problembærarar enn dei eldre for å løyse problemet. Dei treng eit problem som det faktisk går an å endre. Dei som betyr utgifter eller tapte inntekter, mottakarane av ytelsar og arbeidslause, blir i teksten framstilt som problembærarane.

Dokumentet viser ei tydelig kategorisering av brukargrupper. Særlig skillet mellom yrkeshemma og arbeidsfør framstår som tydelig. Ulike kategoriar utløyser ulike ressursar.

En behovskartlegging kan føre til at en arbeidssøker blir vurdert som yrkeshemmet. Vedkommende vil gjennom dette få tilgang til spesielle veiledningstjenester og arbeidsmarkedstiltak som er forbeholdt yrkeshemmede (2002: 32).

Dette kan ein sjå i forhold til Berger og Luckman (1966) si typeinndeling og Halvorsen(2002) si beskrivelse av korleis myndigheitene konstruerar kategoriar for å vite kven dei skal hjelpe. Dei to kategoriane som framstår tydelegast i diskursane om sysselsettingsproblem er yrkeshemma og «i yrkesaktiv alder». Dette underbygger fokuset på arbeid. Brukarane blir kategorisert etter kva tilknytning dei har til arbeid. Det er myndigheitene som avgjer kva kategori ein brukar er i. For å bli kategorisert som yrkeshemma må ein oppfylle visse krav, og då er det greitt å ikkje jobbe. Definisjonsmakta til myndigheitene er med på å forme vår forståing av røynda (Hansen et.al., 2007). Gjennom denne kategoriseringa fremjar dei indirekte eit syn på at dei som er arbeidsføre i yrkesaktiv alder og ikkje jobbar, er avvikande/ problematiske.

RATTSØ-INNSTILLINGA

Rattsø-innstillinga er med sine 304 sider det største av dei to dokumenta i analysen. SATS-meldinga vart ikkje tatt godt imot. Stortinget meinte at Regjeringa ikkje hadde utreda spørsmålet om ei fullstendig samanslåing godt nok, og ba Regjeringa om ei ny utredning. Denne vart utført av ei rekke ekspertar med professor Jørn Rattsø i spissen. Også denne utredninga endte opp med å fraråde ei fullstendig samanslåing (Sosialdepartementet, 2004: 13).

ELENDIGHEITSDISKURS

Døme på at arbeid er eit gode for individet finn eg fyrst i kapittel 2.6 *Målene for en organisasjonsreform*: «Arbeid og velferd er nært knyttet til hverandre. Deltakelse i arbeidslivet for de som har mulighet for det, er vurdert som den beste måten å sikre velferd og gode levekår for den enkelte» (2004: 17). I kapittel 6.2.2 *Den norske velferdsmodellen* finn eg endå eit døme på arbeid som positivt for individet: «Arbeid og velferd

er nært knyttet til hverandre, og deltakelse i arbeidslivet for de som har mulighet for det er vurdert som den beste måten å sikre velferd og gode levekår» (2004: 126).

I kapittel 6. blir det direkte gjort rede for at måla om færre på trygd og fleire i arbeid er begrunna både i forhold til samfunnsnivå og individnivå (2004: 127). Utvalget framhevar arbeid som ein verdi i seg sjølv, og hevdar at «arbeid gir bl.a. sosial forankring, mulighet for å bidra til fellesskapet, og mulighet for realisering av egne evner» (2004: 127). Vidare legg dei vekt på eit rettighetsperspektiv, der alle har rett til arbeid. Annan aktivitet enn lønnsarbeid blir og framheva som positivt. Dei som blir beskreve som aldri å kunne kome inn i arbeidslivet får merksemd, og det blir understreka at dei skal få bruke sine evner og delta i eit sosialt fellesskap. Utvalet meiner at spesiell merksemd må rettast mot dei i yrkesaktiv alder. Dette blir sett i samanheng med at slik aktivitet kan få individa inn i vanleg lønnsarbeid (2004: 129). Elendigheitsdiskursen er tydeleg, men den blir og kopla opp mot arbeid som verdiskaping. Utvalet er og beviste på at elendigheitsdiskursen ikkje nødvendigvis er objektivt sann. Dei hevdar at: «Det vil ikke være riktig å bygge en velferdspolitik der insentiver og tiltak utelukkende tar utgangspunkt i at alle enkeltpersoner ser på arbeid som et gode i seg selv» (2004: 129).

I kapittel 7 – *Reformbehovet*, blir det og retta merksemd mot aktivitet som ikkje er lønnsarbeid: «Kommunene har også ansvar for tjenester som skal gi personer i yrkesaktiv alder som ikke kan arbeide, et bedre og mer meningsfylt liv i hverdagen» (2004: 138). Aktivitet utanom lønnsarbeid blir sett på som positivt for individet. Dette kjem imidlertid som «også», etter ei utgreing av kommunane sitt ansvar for aktivitetar som kan bidra til å få folk i arbeid. Det blir understreka at desse tjenestane er viktige uavhengig av om brukarane er forventa å kome i arbeid eller ikkje: «Slike tiltak er viktige for personer som ikke er aktuelle for ordinære arbeidsforhold, men også for personer som på sikt kan komme i arbeid» (2004: 174).

SYSSELSETTINGSDISKURS

I kaptittel 1 står det: «Den langsiktige demografiske utviklingen tilsier at det å bringe en større del av arbeidsstyrken inn i aktivt arbeid vil være den største utfordringen i årene framover» (2004: 16). Lønnsarbeid blir kopla direkte mot verdiskaping i form av finansiering av framtidig velferd. Dette sitatet viser det same: «Å få flere i arbeid og færre på trygd er også et grunnleggende virkemiddel for å kunne møte både det framtidige behovet for arbeidskraft og de finansielle utfordringene som velferdsstaten står overfor» (2004: 17). Argumentet blir presentert etter det eg har tolka som eit argument for at arbeid er bra for individet. Det blir uttrykt som at fleire i arbeid og færre på trygd *også* er bra for verdiskapinga. I motsetning til i SATS-meldinga blir eit verdiskapingsargument framstilt som sekundært. I måla for reformbehovet, i kapittel 2.7, seier utvalget at dei «Ser det å bringe en større del av arbeidsstyrken inn i aktivt arbeid som en hovedutfordring for arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken» (2004: 17).

I kapittel 5, *Samfunnsmessige utviklingstrekk* blir den demografiske utviklinga nytta som begrunnelse for å få fleire i arbeid: «Målene som er satt om fleire i arbeid og færre på trygd står derfor fram som et

grunnleggende virkemiddel for å kunne møte de finansielle utfordringene som velferdsstaten står overfor» (2004: 127).

Som nevnt i avsnittet om arbeid som elendighetsdiskurs, er det i NOU'en via plass til ei beskriving av at målet om færre på trygd og fleire i arbeid kan forståast både på individ- og samfunnsnivå. Arbeid som verdiskaping er eit mål på samfunnsnivå. Igjen blir den demografiske utviklinga nevnt: «Befolkningsutviklingen fører til at det blir flere pensjonister og færre i produktivt arbeid som kan sikre pensjonene» (2004: 128). Verdiskaping blir også nevnt eksplisitt: «Høy yrkesdeltakelse er nødvendig for å få en best mulig balanse mellom samlet verdiskaping og de ressurser som settes inn i velferdsordningene» (2004: 128). I kapittel 7 – *Reformbehovet* blir flest mulig i arbeid blir beskrevet som «...nødvendig for å sikre fremtidig verdiskaping og en langsiktig, berekraftig arbeidsmarkeds- og velferdspolitik» (2004: 138).

MORALDISKURS

Teikn på innstramming av regelverk tolkar eg som teikn på ein moraldiskurs. Arbeid blir ikkje framstilt som noko brukaren sjølv ynskjer, men som noko ho må nærmast må tvingast til. Døme på det finn eg blant anna i beskrivelsar av arbeidsmarkedspolitikken: «Det stilles strengere krav til egenaktivitet hos arbeidssøkerne kombinert med aktiv bruk av reglene om geografisk og yrkesmessig mobilitet» (2004: 45).

ELENDIGHEITS- OG SYSSELSETTINGSDISKURS?

Utvalet har etter mi tolkning åpna for ein kombinasjon av elendigheits- og sysselsettingsdiskursen.

Er det sammenfall mellom den form for arbeid som arbeidslivet trenger, og det som ligger bak definisjonen av arbeid som et gode for den enkelte? Med andre ord: Legger dagens arbeidsliv til rette for realisering av egne evner, for sosial forankring, og for en positiv opplevelse av å bidra til fellesskapet? (2004: 130).

Teksforfatarane er beviste på at teksten inneheld ulike diskursar om arbeid. Spørsmålet som blir stilt er om det er mogeleg at lønnsarbeidet er til gagn for den enkelte samstundes som han/ho bidrar til verdiskaping. Vidare i kapittel 6 blir velferdsstaten beskrevet som paternalistisk, i den forstand at både plikter og rettigheter er politisk bestemt. Tekstforfatarane er altså beviste på at for brukarane er målet om arbeid fastsatt. Mogeligheita for å oppnå ein situasjon der arbeid er eit gode for den enkelte og samtidig verdiskaping, blir tatt opp ved at tekstforfatarane meiner at det er fleire veiar til målet om arbeid.

I kapittel 7 – *Reformbehovet* blir brukarretting og målet om å få folk i arbeid sett i samanheng. Det at den enkelte sjølv skal påverke og finne ein jobb dei opplever som bra, blir sett på som viktig for å oppnå målet om sysselsetting som verdiskaping: «Skal arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken være effektivt innrettet mot arbeid og aktiv virksomhet framfor passive trygdeytelser, må innsatsen være innrettet mot den enkelte brukers behov og forutsetninger» (2004: 138).

SAMANDRAG

Diskursen om arbeid framstår som overordna også i dette dokumentet. Utvalet beskriv sjølv at dagens hovudutfordring er å fylje opp arbeidslinja i velferdspolitikken (2004: 13). Eit av dei tre hovudmåla er «fleire i arbeid og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp» (2004: 9). Dei to andre er brukarretting og effektivisering, blir knytta opp til målet om å få fleire i arbeid. Argument innanfor dei ulike diskursane går oftast på kvifor arbeid er positivt, heller enn på kvifor arbeidsløyse er negativt. Eg finn representasjonar av alle dei tre diskursane. I Rattsø-innstillinga framstår elendigheits- og sysselsettingsdiskursen som likestilte. Argument for at arbeid er positivt for individet blir framstilt side om side med argument for arbeid som verdiskaping. Dei døma eg finn på ein moraldiskurs er i form av argument for insentiv og innstramming av regelverk. Moraldiskursen framstår som lite framtrekande.

Påstander blir i teksten framsatt ved å sei «Etter utvalgets syn...», «Utvalget vil peke på...», «Utvalget foreslår...» eller «Utvalget mener». Utvalet framstår som ein betraktar av situasjonen heller en ein handlande aktørar, noko som stemmer overeins med at dei er eit eksternt utval. Dette kan tyde på at Rattsø-utvalet ikkje har same interesser knytta til «claims-making» av dei sosiale problema som til dømes Regjeringa.

Oppgåva handlar om diskursar om sysselsettingsproblem, og eg har difor berre sett etter kategoriseringar i forbindelse til dette temaet. Den tydelegaste kategoriseringa finn eg i kaptittel 3, der det blir gjort rede for Aetat, Trygdeetaten og sosialtjenesta sine brukarar. Halvorsen (2002) hevdar at myndighetene skapar kategoriar for å vete kven dei skal hjelpe. Etter mi tolkning er det den antatte arbeidsevna som avgjer kva gruppe ein havnar i. De mest omtalte kategorien er dei som har svak tilknytning til arbeidslivet, men kan tenkast å kome i jobb: «Spesielt vil utvalget vektlegge at brukerne som har behov for hjelp knyttet til arbeid og/eller redusert arbeidsevne må sikres en samordnet og helhetlig avklaring av sitt behov...» (2004: 23).

Tekstforfattarane framstår som meir beviste på dei ulike diskursane i dokumentet, ved at dei beskriv at målet om arbeidsretting eksisterar på fleire nivå. Framstillingar av arbeid som positivt for til dømes sosial forankring og sjølvrealisering blir av utvalet beskreve som å være på individnivå. Her legg dei vekt på eit rettighetsperspektiv, der alle skal ha rett til arbeid. Dette stemmer med Halvorsen (2002) sin beskrivelse av elendigheitsdiskursen som individretta, med fokus på retten til arbeid. Vidare blir sysselsettingsdiskursen, i form av argument for arbeid som verdiskaping, presentert som mål på samfunnsnivå. Dette stemmer med Halvorsen (2002) sin beskrivelse av sysselsettingsdiskursen som ein diskurs på samfunnsnivå. Ein annan ting som utmerkar seg er det eg oppfattar som eit forsøk på å foreine ein elendigheits- og verdiskapingsdiskurs. Dette var så påfallande at eg valgte å sette det opp som ein eigen kategori.

SAMANFATNING AV FUNNA

I eit sosialkonstruksjonistisk perspektiv kan samfunnet sin kunnskap om sysselsettingsproblem bli påverka av innhaldet i dokumenta. I SATS-meldinga framstår sysselsettingdiskursen som rådande, ved at arbeid som verdiskaping framstår som den tydeligaste forståinga av arbeid. I Rattsø-innstillinga framstår sysselsettings- og elendigheitsdisursen som meir likeverdige. Det at arbeid får ein verdi for enkeltindividet og dermed motiverer til at dei er i jobb og bidrar til verdiskaping, framstår som eit mål. Kunnskapen i dokumenta blir eksternalisert til samfunnet (Berger og Luckman, 1966). At denne påståtte kunnskapen blir framstilt i offentlege dokument kan føre til at den framstår som meir «sann». Berger og Luckman (1966) meiner at språket har ei spesiell rolle i objektifiseringa av kunnskap, ved at den blir lausreven frå «her-og-no» situasjonen og dermed framstår som meir «sann». For det andre får truverdigheita til kunnskapen meir tyngde ved at den blir framsatt av ekspertar, i dette tilfellet politikarar og velferdsforskarar (Berger og Luckman, 1966).

Arbeid framstår i begge dokumenta som synonymt med velferd, og som den riktige løysninga på velferdsstatens utfordringar. Til dømes blir ein stor del av brukarbeskrivelsane brukt til å beskrive brukarane sitt utdanningsnivå og tilknytning til arbeidslivet. Eg ser dette som eit teikn på det Foucault (i Hall, 2001) beskriv som diskursive reglar i ein historisk kontekst. Arbeidslinja som politisk kontekst og tydelig uttrykt målsetning fungerer som reglar som formar tekstane.

Målsetninga mi var å sjå etter diskursar om sysselsettingsproblem. Eg fant representasjonar av alle dei tre diskursane i begge dokumenta. Sjølv om eg fant døme på alle dei diskursane eg hadde beskrevet på førehand, fant eg ikkje dei problemkonstruksjonane eg hadde sett føre meg. Eg leita etter problemkonstruksjonar om sysselsettingsproblem, men opplevde at tekstane fokuserte på kvifor ein bør få fleire i arbeid. Dette kan henge saman med at dokumenta i hovudsak drøftar moglege løysningar i form av ein Reform heller enn problem. Sidan definisjonen av eit sosial problem påverkar eventuelle løysningar, vil forslag til løysningar kunne sei noko om sjølv problemkonstruksjonen, og slik sett er forslag til løysningar ein del av diskursen. Der det til dømes blir snakka om innstramming av regelverket, forstå eg det som tekstforfattarane sitt forslag til ei løysning på det sosiale problemet at folk ikkje er i jobb fordi dei er late og ikkje gidd. Det er altså dei moglege løysningane på det sosiale problemet sysselsettingsproblem som er framtrødande i dokumenta.

I eit sosialkonstruksjonistisk perspektiv ser eg at tekstane kan bidra til å skape kategoriar. Dette er i tråd med Halvorsen (2002) sin ide om at myndighetene må skape kategoriar for å vite kven dei skal hjelpe. Gjennom diskursane blir arbeid formidla som bra for samfunnet, individet eller berre som ei plikt. Dette kan få konsekvensar for dei som ikkje har arbeid. I SATS-meldinga framstår sysselsettingsdiskursen som rådande, noko som vil sei at arbeidsløyse indirekte blir sett på som løysing med ressursar. Det Berger og Luckman (1966) ville kalt *typen* arbeidslaus, og Hacking (1999) ville kalt ideen om den arbeidslause, blir påverka av dette. Fordi arbeidsløyse blir oppfatta som løysing med ressursar kan den arbeidslause bli oppfatta som ein som ikkje gjer si plikt ovanfor samfunnet. Dersom eg som Nav-ansatt har denne

haldninga, vil det påverke mi yrkesutøving og mitt møte med den arbeidslause. Det kan og påverke den arbeidslause sitt syn på seg sjølv.

I SATS-meldinga framstår sysselsettingsdiskursen som rådande. Verdiskaping kjem oftast som eit hovudargument, med argument for arbeid sin verdi for enkeltindividet som noko som «også er bra». Moraldiskursen kjem fram gjennom beskrivelsar av insentivbruk, innstramming av regelverket og plikter knytt til ytelsar og tiltak. I Rattsø-innstillinga framstår sysselsettings- og elendigheitsdiskursen som meir likeverdige. Rattsø-utvalet stiller og spørsmål ved om dei to diskursane kan kombinerast, ved at dei spør om det er mogeleg å kombinere målet om arbeid som verdi for enkeltindividet med økt verdiskaping. Moraldiskursen blir etter mi tolking uttrykt i form av argument for plikter, insentiv og innstramming av regelverket. Denne diskursen kjem tydelegast fram i SATS-innstillinga, men framstår som lite framtrødande i begge dokumenta. Til forskjell frå SATS-meldinga ser eg i Rattsø-innstillinga ei bevisheit om at det eksisterar ulike diskursar om sysselsettingsproblem. I likheit med Halvorsen (2002) beskriv dei elendigheitsdiskursen som individretta og sysselsettingsdiskursen som samfunnsretta.

Regjeringa framstår i SATS-meldinga som ein av dei få handlande aktørane i teksten. Dei «ser behov for», «går inn for» og «ønsker å styrke». Brukarane framstår ofte som passive objekt, blant anna ved at dei skal «aktiviserast», «kvalifiserast» og «ledast inn i arbeid». I Rattsø-innstillinga posisjonerar utvalet seg på ein annan måte. Gjennom teksten framstiller dei seg sjølv som betraktarar heller enn handlande aktørar. Dette kjem fram ved at det seier: «utvalget peker på...», «utvalget foreslår...» og «utvalget mener...». Dette kan ha samanheng med det Halvorsen (2002) beskriv som «claims-making» av sosiale problem. Regjeringa/Sosialdepartementet er forfattarar av SATS-meldinga. Her framstår sysselsettingsdiskursen som rådande, og dette kan henge saman med den interessa Regjeringa har av å oppretthalde velferdsstaten. Som Regjering har dei ei betydeleg definisjonsmakt, noko som gjer at dei kan definere sysselsettingsproblem som eit sosialt problem. I Rattsø-innstillinga framstår sysselsettings- og elendigheitsdiskursen som meir likeverdige, og forfattarane posisjonerar seg meir som betraktarar. Dette kan henge saman med at dei ikkje har same interesser knytta til det å definere sysselsettingsproblem som eit sosialt problem.

AVSLUTNING

I problemstillinga sa eg at eg ville bruke eit sosialkonstruksjonistisk perspektiv for å belyse diskursar i SATS-meldinga og Rattsø-innstilling. Fyrst presanterte eg sosialkonstruksjonisme som ei forklaring på korleis kunnskap, roller og sentrale kategoriar i samfunnet blir skapt gjennom menneskelig samhandling. Så presenterte eg sosiale problem i eit sosialkonstruksjonistisk perspektiv, med hovudvekt på Halvorsen (2002) sine beskrivelsar frå boka *Sosiale Problem: En sosiologisk innføring*. I dette perspektivet ser ein

sosiale problem som subjektive konstruksjonar, og kva som blir definert som sosiale problem varierar alt etter kven som har interesser, makt og ressursar til å definere sin uønska situasjon som eit sosialt problem. For å få ei meir konkret forståing av slike meiningskonstruksjonar beskreiv eg diskursar, som eg beskreiv som blant anna som reglar for korleis ein skal forstå og snakke om eit fenomen på. Etter dette gjorde eg rede for tre ulike diskursar om sysselsettingsproblem som eg ville sjå etter i dokumenta: elendigheitsdiskursen, sysselsettingsdiskursen og moraldiskursen (Halvorsen, 2002).

I analysedelen la eg fram kvar dokument for seg, og viste døme på korleis dei ulike diskursane kom fram i teksten. På slutten av kvart dokument sammenfatta eg det eg hadde funne, og beskreiv kva som framstod som den rådande diskursen, og litt om kva aktørar og problembærarar som vart skisserte. Til slutt samla eg trådane i ei oppsummering der eg såg på forskjellar og likheiter mellom dokumenta. Begge dokumenta framstår som gjennomsyra av arbeidslinja. Arbeidslinja blir beskreve som hovudmål, og dei fleste tema blir kopla til målet om å få fleire arbeid.

KJELDER

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet. (1991-1992). *Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon (Attføringsmeldingen)*. St.meld. nr. 39 (1991-1992). Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Berger, P.L og Luckman, T. (1966). *Den samfunnsskapte virkelighet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Burkeland, S. (2008). Fattigdommens hensiktsmessighet. I *Sosiologisk årbok*, ny serie s.44-62.
- Fauske, H. (1997). Forståelse, forklaring og konstruksjon av sosiale problemer. *Sosiologi i dag*, 97(4), s. 5-23.
- Hall, S. (2001). Foucault: Power, Knowledge and Discourse. I Wetherell, M., Taylor, S., og Yates, S. J. .
- Halvorsen, K. (2002). *Sosiale problemer: En sosiologisk innføring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Halvorsen, K. (2008). *Å forske på samfunnet: en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.
- Hernes, T. (2010). Om arbeidslinja. I Hernes m.fl. (Red.), *Arbeidsinkludering*. (s.31-44). Oslo: Gyldendal Akademisk
- Hjelmtveit, V. (2009). Sosialpolitikk i historisk perspektiv. I Stamsø, M. A. (Red.), *Velferdsstaten i endring: Norsk sosialpolitikk ved starten av et nytt århundre (2 utg.)*.(s.29-66). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Høgskulen i sogn og fjordane. (2012, 23. mai). *Studietilbod / Helse- og sosialfag / Sosialt arbeid – sosionom*. Henta frå http://www.hisf.no/no/studietilbod/helse_og_sosialfag/sosialt_arbeid_sosionom
- Hacking, I. (1999). *The social construction of what?* Cambridge/London: Harvard University Press.
- Jacobsen, D. I. (2003). *Forståelse, beskrivelse og forklaring: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode for helse- og sosialfagene*. Kristiansand: HøyskoleForlaget.
- Reegård, K. (2009). Historien om NAV-reformens unnfangelse. I Nuland, B. R., Tranøy, B. S. og Christensen, J. (Red.), *Hjernen er alene: institusjonalisering, kvalitet og relevans i norsk velferdsforskning*. (s. 247-262). Oslo: Universitetsforlaget.
- Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse: kvalitative metoder i samfunnsfag*. (4 utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Rosenvold, J. (2007). *Velferd, Utjamning, Fattigdom: Problemrepresentasjoner i tre stortingsmeldinger om velferdspolitik 1995-2002*. (Hovedoppgave). Bergen: Universitetet i Bergen.

- Solberg, H.M. (sosialminister) (22-23.05.1996). *Arbeid – den beste velferd*. Tale på Sosial Trygd Symposium om arbeidslinja. Henta 02.05.2012 frå http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/regjeringen-brundtland-iii/shd/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/1996/arbeid_-_den_beste_velferd.html?id=261733
- Hanssen, G. S., Helgesen, M. K. og Vabo, S. I. (2007) Politikk og demokrati: En innføring i stats- og kommunalkunnskap. (2 utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Solheim, L. J. og Øverlid, B. (2001). *Samhandling i velferdsyrke*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sosial- og helsedepartementet. (1994-1995). *Velferdsmeldingen*. St. meld. nr. 35 (1994-1995). Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- Sosialdepartementet. (2002). *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. St.meld. nr. 14 (2002-2003). Oslo: Sosialdepartementet.
- Sosialdepartementet. (2004). *En ny arbeids- og velferdsforvaltning: Om samordning av Aetat, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. NOU 2004: 13. Oslo: Sosialdepartementet.
- Thagaard, T.(2009). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Wetherell, M., Taylor, S. & Yates, S. J. (2001). *Discourse Theory and Practice: A reader*. London: Sage.
- Øverlid, Bjarne. (2002). *Mønstre i velferdsstatens stemmer – regelanvendelse, skjønnsutøvelse og livsutfoldelse*. Oslo: abstrakt forlag.

VEDLEGG:

1. Forkortingar

Vedlegg 1

Forkortingar

I oppgåva analyserar eg to offentlege dokument. Av hensyn til lesbarhet blir dei benevnt slik:

Namn	I oppgåva
St. meld. nr. 14 (2002-2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten	SATS-meldinga
NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning	Rattsø-innstillinga
