



Høgskulen på Vestlandet

Bacheloroppgave

BSO321

Predefinert informasjon

Startdato:	09-02-2019 09:00	Termin:	2019 VÅR
Sluttdato:	23-05-2019 14:00	Vurderingsform:	Norsk 6-trinns skala (A-F)
Eksamensform:	Bacheloroppgave		
SIS-kode:	203 BSO321 1 H 2019 VÅR		
Intern sensor:	(Anonymisert)		

Deltaker

Kandidatnr.: 315

Informasjon fra deltaker

Antall ord *: 10000

Egenerklæring *: Ja

Jeg bekrefter at jeg har Ja
registrert oppgavetittelen
på norsk og engelsk i
StudentWeb og vet at
denne vil stå på
vitnemålet mitt *:

Jeg godkjenner avtalen om publisering av bacheloroppgaven min *

Ja

Er bacheloroppgaven skrevet som del av et større forskningsprosjekt ved HVL? *

Nei

Er bacheloroppgaven skrevet ved bedrift/virksomhet i næringsliv eller offentlig sektor? *

Nei



BACHELOROPPGAVE

An offer you can't refuse?

An offer you can't refuse?

315

Bachelor i sosialt arbeid

Fakultet for helse- og sosialvitenskap

Institutt for velferd og deltaking

23.05.19

Jeg bekrefter at arbeidet er selvstendig utarbeidet, og at referanser/kildehenvisninger til alle kilder som er brukt i arbeidet er oppgitt, *jf. Forskrift om studium og eksamen ved Høgskulen på Vestlandet, § 10.*

ABSTRACT

This bachelor thesis seeks to explore the continuing ramifications of the dominant discourses in the Norwegian welfare state on professional social work through the prism of the activation policy in general, and more specifically the newly implemented mandatory activation for all social welfare recipients under the age of 30.

After formulating my research question; “***How does the discourse around the activation policies shape professional social work in the social services?***” I sought to establish an understanding of certain major theoretical themes within the field of social work as a science; power, discretion, empowerment and the social worker as a street-level bureaucrat. I also researched empirical findings on the effects of the activation policies through the method of literature study.

The major discussions in this thesis revolves around the questions about how the dominant discourse shapes both the social worker and the users beliefs and actions in interactions with each other and the system. Specifically with regards to the impact on the ability for the social worker to help facilitate user participation and with regards to the impact on the scope for the social workers discretion.

In my findings I highlight the challenges to facilitating user participation in a context of scarce time and resources that limits the tools at the social workers disposal to a fairly limited set of standardized options. I also show that there’s no hard evidence that activation in itself will solve an individual's social problems, but that what is required is a tailored response to each individual's unique situation, wants and needs.

□

-
-
-

1. INNLEDNING 2

- 1.1 Introduksjon, bakgrunn for valg av tema 2
- 1.2 Sosialfaglig relevans og forforståelse 3
- 1.3 Problemstilling og avgrensninger 4
- 1.4 Begrepsavklaring 4
- 1.5 Oppbygging av oppgaven 5

2. METODE 5

- 2.1 Valgt metode - Litteraturstudie 5
- 2.2 Litteratursøk, utvelgelse, kildekritikk 6

3. ARBEIDSLINJEN 6

- 3.1 Aktive vilkår 7
 - 3.1.1 Obligatorisk Aktivitetsplikt 8

4. TEORETISK BAKTEPPE 8

- 4.1 Sosialt arbeid 8
 - 4.1.1 Spenningsfelt i sosialt arbeid - Hjelp/kontroll 9
 - 4.1.2 Bakkebyråkrati 10
 - 4.1.3 Brukermedvirkning 11
 - 4.1.3.1 Arnsteins stige 11
 - 4.1.4 Kunnskapsbasert praksis 12
- 4.2 Skjønn 12
 - 4.2.1 Epistemisk forståelse av skjønn - 3 normative kontekster 13
 - 4.2.2 Strukturell forståelse av skjønn- 14
- 4.3 Makt 14
 - 4.3.1 Foucault: Diskursmakt 14
 - 4.3.2 Systemmakt 15
 - 4.3.2.1 Ny-institusjonalistisk maktperspektiv 16

5. EMPIRI 16

6. DRØFTING 18

- 6.1 Diskursiv makt i arbeidslinjen 19
 - 6.1.1 Hegemoniske og delegitimerte diskurser i arbeidslinjen 20
 - 6.1.1.1 Normativ bærekraft - Kontraktstenkning og rettferdighet som resiprositet 20
 - 6.1.1.2 Paternalisme 21
 - 6.1.1.3 Effektivitet 23
 - 6.2 Systemmakt: Hvordan organiseres sosialtjenesten for å tilpasse seg arbeidslinjen som hegemonisk diskurs? 24
 - 6.3 Brukermedvirkning: Hvordan påvirker arbeidslinjen og aktive vilkår sosialarbeidernes muligheter for å gi brukerne reell medvirkning? 25
 - 6.3.1 Standardiserte tiltak 26
 - 6.3.1 Brukermedvirkning som dispositif 27
 - 6.4 Er aktivisering evidensbasert? 28

7. OPPSUMMERING OG AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER 29 □

-

1. INNLEDNING

1.1 Introduksjon, bakgrunn for valg av tema

Klokken er ni om morgenen. Det er dekket til frokost for tyve. Grovt brød, melk, juice, smør, ost, skinke, kalkunfilet og kaffi. Norsk husmannskost. Sytten mennesker sitter samlet rundt bordet i det fluoriserende lyset. Noen forsyner seg godt av maten, andre rører den ikke. En mann i sekstiårene gjemmer hodet bak en avis, en annen, middelaldrende, mann stirrer tomt ut i luften, en kvinne snakker lett med sin sidemann. En ung velkledd jente stirrer intenst ned på telefonen, en gutt i joggebukse snakker entusiastisk på klingende bergensdialekt om gårsdagens fest, mannen som sitter innerst i hjørnet snakker ikke norsk i det hele tatt. En mann prøver å holde seg våken, en annen ser ut som han prøver å få sove.

I januar 2017 ble det innført obligatorisk aktivitetsplikt for alle under 30 år som mottar sosialstønad. Formålet med aktivitetsplikten er å styrke brukerens muligheter for å komme i arbeid, utdanning eller bli selvforsørget på andre måter. Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere i alle aldre er imidlertid ikke et nytt virkemiddel i sosialpolitikken. Mitt første møte med den praktiske implementeringen av et slikt aktivitetstilbud var nettopp under en slik frokostseanse på "Folk i arbeid", eller FIA, under min praksisperiode ved sosialtjenesten ved NAV Fana. Min opplevelse av hvordan aktivitetskravet ble satt ut i praktisk sosialt arbeid, i stor grad gjennom slike standardiserte tiltak, som var gjenstand for lite individuelle vurderinger, sto i kontrast til verdier som er sentrale, ikke bare i studiet av sosialt arbeid, men også for meg personlig. Å ivareta verdier som respekt, verdighet, medbestemmelse og anerkjennelse krever etter mitt syn at man som sosialarbeider har tid og rom til å bli kjent med brukerne og gjøre gode skjønnsvurderinger. Min opplevelse av prosessen man blir en del av både som sosialhjelpsmottaker og som sosionom var at den ikke ga tilstrekkelig rom for individuell behandling.

1.2 Sosialfaglig relevans og for forståelse

Den obligatoriske aktiveringsplikten er en del av en forsterkning av arbeidslinjen, som i lang tid har vært den dominerende diskursen innen det største feltet for utøvelse av sosialt arbeid i Norge, Velferdsforvaltningen. Dette gjør det etter mitt syn tvingende nødvendig med refleksjon rundt hvordan denne diskursen påvirker sosialt arbeid i praksis. Bruk av aktive

vilkår er et av de mest konkrete og inngripende utslagene av ideene bak arbeidslinjen. Jeg ønsker derfor å utforske hvordan føringene og de praktiske implikasjonene fra disse sentrale diskursene påvirker både sentrale diskurser innen sosialt arbeid og sosialt arbeid i praksis.

Jeg tenker på utforskningen av disse temaene som en øvelse i refleksjon rundt min/vår rolleforståelse og vårt ansvar som sosialarbeidere. Gjennom å øve på å stille spørsmål ved etablerte sannheter, granske egen rolle som del av et maktapparat og bruke forskning som utgangspunkt for praktisk sosialt arbeid kan man oppnå en bedre rolleforståelse og bli bedre i stand til å hjelpe de svakeste blant oss.

Som det fremgår av det foregående har jeg åpenbart gjort meg noen tanker om temaet for oppgaven allerede før jeg startet utforskningen av temaet. Fordi en slik forforståelse er umulig å unngå og kan prege forskningsprosessen er det, ifølge Dalland (2017, s. 118), viktig å være bevisst på den. I løpet av arbeidet med denne oppgaven har jeg prøvd å være bevisst på min egen skepsis til aktivitetsplikten og arbeidslinjen slik den i mange tilfeller praktiseres i dag. Med mine egne fordommer i mente har jeg prøvd å la både prosessen med valg av litteratur og lesing av denne litteraturen være så balansert og nøytral som mulig.

1.3 Problemstilling og avgrensninger

Hvordan former diskursene rundt arbeidslinjen og aktive vilkår sosialt arbeid i møte med sosialstønadsmottakere?

En oppgave med temaet sosialt arbeid og arbeidslinjen er i utgangspunktet svært vid. Dette har gjort det nødvendig å gjøre omfattende avgrensninger i arbeidet med oppgaven. Med utgangspunkt i det jeg anser for å være de sentrale premisser for sosialt arbeid; - makt og skjønnsutøvelse, og det som er den sentrale diskursen innen sosialt arbeid i sosialtjenesten; brukervedvirkning utforsker jeg hvordan disse påvirkes av arbeidslinjen som dominerende diskurs innen feltet. I tillegg til avgrensningen som ligger i valg av disse temaene finner jeg det også nødvendig å gjøre mer spesifikke avgrensninger: Oppgaven vil hovedsaklig utforske hvordan arbeidslinjen påvirker rammene og innholdet i sosialarbeidernes praksis. Av plasshensyn vil det vies liten oppmerksomhet til hvordan brukerne selv opplever denne praksisen. Jeg finner det mest fruktbart å ta utgangspunkt i diskursive og ny-

institusjonalistiske maktperspektiver. Bourdieu, som også er en sentral teoretiker innen feltet velges vekk av hensyn til plassen og fordi noen av de temaene Bourdieu tar opp kan sies å sammenfalle med Foucaults maktperspektiv.

1.4 Begrepsavklaring

Bruker er “en person som har behov for definerte tiltak eller tjenester som tilbys av det offentlige” (Rappana Olsen, 2005, s. 217). I denne oppgaven er brukere personer som mottar sosialstønad fra sosialtjenesten på NAV.

Sosialtjenesten gir råd veiledning og innvilger stønad etter lov om sosiale tjenester i NAV. Dette er en kommunal tjeneste.

Brukermedvirkning er en rettighet som er stadfestet blant annet i §6 i NAV -loven og i §42 i rundskriv hovednr. 35. Brukermedvirkning behandles utførlig senere i oppgaven.

Obligatorisk Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år ble innført ved lov fra 1. januar 2017. Og er regulert i Sosialtjenestelovens § 20a. Formålet med aktivitetsplikt er å styrke sosialhjelpsmottakerens muligheter for overgang til arbeid, utdanning eller bli selvforsørget på annen måte enn ved økonomisk stønad.

Sosionom, i denne oppgaven vil “sosionom” og “sosialarbeider” brukes om hverandre i referanse til ansatte i sosialtjenesten.

1.5 Oppbygging av oppgaven

I neste kapittel presenterer jeg det metodiske opplegget for oppgaven med metodevalg, søkeprosess, presentasjon av noe sentral litteratur og kildekritikk. I kapittel 3 presenteres arbeidslinjen. Kapittel 4 vies til det teoretiske bakteppet for oppgaven. Her vil jeg først se på relevante tema i feltet sosialt arbeid som brukermedvirkning, spenningsfelt og kunnskapsbasert praksis, deretter presenteres sentral teori på skjønn og makt. Femte kapittel vies til presentasjon av empiri rundt aktivitetsplikten. I kapittel 6 drøftes problemstillingen, før kapittel 7 oppsummerer og avslutter.

2. METODE

«En metode er en fremgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme frem til ny kunnskap» (Dalland, 2017, s.51). Metoder er redskapet vi anvender i vår utforsking av tema. En metode hjelper oss i datainnsamlingsprosessen, altså når vi samler informasjon til undersøkelsen vår (Dalland, 2017, s.52). Metoder angir retningslinjer for hvordan man innhenter, systematiserer og etterprøver kunnskap. Disse retningslinjene kan variere ut fra valgt metode og valg av metode styres ofte av hvilket emne man ønsker å studere (Dalland, 2017, s.51).

2.1 Valgt metode - Litteraturstudie

Ifølge Dalland (2017 s.195) styrer problemstillingen metodevalget. Min problemstilling åpner for å gå i dybden på temaet, og ifølge Jacobsen (2010, s.53) er kvalitative metoder, som litteraturstudie, best egnet for det formålet. Denne oppgaven baserer seg på metoden litteraturstudie, som er den mest vanlige form for forskningsdesign basert på sekundærdata(Jacobsen, 2010, s.54). Det vil si at data fra allerede eksisterende forskning, fagkunnskap og teori (Dalland, 2017, s.207).

2.2 Litteratursøk, utvelgelse, kildekritikk

I søkeprosessen for å finne relevant litteratur har jeg hovedsakelig brukt “Oria” supplert med enkelte søk på “researchgate.net” og “Cristin”. Jeg har blant annet brukt søkeord som “brukermedvirkning”, “aktivitetsplikt”, “Arbeidslinjen”, “aktivering/activation”, “velferdsstat/Welfare state” og “workfare” i ulike konstellasjoner. Det satte meg på sporet av mye spennende og relevant litteratur. Med denne litteraturen som utgangspunkt brukte jeg det Jacobsen (2010, s.116) kaller snøballmetoden og utforsket referanser og litteraturlister på den litteraturen jeg fant i mine opprinnelige søk. For å sikre kvaliteten på litteraturen jeg har brukt har jeg konsekvent valg å bruke fagfelleverderte kilder av nyere dato. Jeg har også gjort kritiske vurderinger med hensyn til forfattere og utgivere av den forskjellige litteraturen jeg har anvendt i oppgaven.

Tema for denne oppgaven omhandler svært sentrale og omfattende forskningsfelt innenfor feltet sosialt arbeid og tilfanget av god og aktuell litteratur er tilsvarende stort. Tematikken omfatter også en hel rekke nyanser og perspektiver, og mange av dem er både spennende,

relevante og aktuelle. Det har vært vanskelig å velge. Et utvalg av de empiriske funnene presenteres mer inngående i kapittel 5.

3. ARBEIDSLINJEN

Ifølge Stjernø & Øverbye (2012a, s.18–19) kan røttene til arbeidslinjen kan spores tilbake til framveksten av den protestantiske arbeidsetikken i middelalderen hvor arbeid blir en sentral kulturell verdi og framstilles som en plikt. Den engelske fattigloven av 1834 tematiserte forholdet mellom arbeidsmotivasjon og sosiale ytelser og slo fast at arbeid alltid skulle være mer attraktivt enn stønad. I moderne tid introduseres arbeidslinjen som begrep i Velferdsmeldingen (St. meld nr 35 1994-95). Her defineres arbeidslinjen som “at virkemidler og velferdsordninger - enkeltvis og samlet - utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp om målet om arbeid til alle”. Arbeidslinjen, slik den presenteres i stortingsmelding nr.35, har fokus på sammenhengen mellom yrkesdeltakelse og utforming av sosialpolitikken og kan forstås både som en naturlig videreføring flere hundre år gamle normative strømninger, men også som en reaksjon på en kraftig økning i sosialhjelpsutgiftene i løpet av 1980-tallet (Hjelmtveit, 2017 s.124)

Målsettingen med arbeidslinjen er å sikre velferdsstatens økonomiske og normative bærekraft i et langsiktig perspektiv. For å oppnå målsettingen om en økonomisk bærekraftig velferdsstat må kostnadene holdes nede og flest mulig må bidra aktivt til fellesskapet gjennom lønnsarbeid. Ifølge Halvorsen, Stjernø, & Øverbye (2016) skal stramme tildelingsregler, sterk oppfølging, kontroll og en regulering av stønadsnivået motivere folk til å søke arbeid som primært livsopphold. På denne måten knyttes arbeidslinjen opp mot fellesskapets behov. Det ligger imidlertid også ideer om den enkeltes behov som rasjonale bak arbeidslinjen: Arbeid gir mening gjennom å skape inkludering, mestring, selvrealisering og utvikling (Halvorsen et al. 2016). Ifølge Terum, Tufte, & Jessen, (2012, s.80) hviler arbeidslinjen på en normativ antakelse om at arbeid er bedre enn stønad og en empirisk antakelse om at mange brukere kan ta arbeid. Realiseringen av Arbeidslinjen skal skje ved å styrke brukernes forutsetninger for selvforsørgelse gjennom rådgivning, rehabilitering, trening og kompetanseheving og ved å stimulere til atferdsendringer gjennom insentiver og sanksjoner som vilkår og størrelsen på stønaden. Arbeidslinjens bruk av sanksjoner og vilkår for å motivere eller skremme brukere over i arbeid viser, ifølge Brodtkorb & Rugkåsa (2015, s.304), at den også er normativ politikk som hviler på ideer om arbeidsetikk og sosial ansvarlighet. Utgangspunktet for denne

normative politikken er ikke bare hensynet til velferdsstatens økonomiske bærekraft, men også dens normative bærekraft. For at velferdsordningene skal overleve er det ikke nok at det finansielle grunnlaget er sikret, de må også sikres gjennom legitimitet i befolkningen. Ifølge Bay, Hagelund & Pedersen (2015, s.25) er velferdsordningene avhengig av tillit og solidaritet i befolkningen, og misbruk, eller mistenkt misbrukt, kan undergrave oppslutningen rundt ordningene.

3.1 Aktive vilkår

Arbeidslinjen kan defineres som “*en serie virkemidler for å styrke/vedlikeholde arbeidsmotivasjonen*” (Stjernø & Øverbye, 2012a, s.18). Det fremste virkemiddelet i arbeidslinjen er bruk av aktive vilkår og økt bruk av vilkår er i praksis en styrkning av koblingen mellom rettigheter og plikter i velferdspolitikken (Stjernø & Øverbye, 2012a, s. 19). Aktive vilkår betyr at mottakeren må utføre en type aktivitet knyttet til stønaden han mottar (Halvorsen et al. 2016 s.48). For sosialhjelpsmottakere innebærer dette at retten til sosialhjelp avhenger av deres deltakelse i forskjellige aktiveringstiltak. Kjørstad (2019, s.69) kaller denne resiprositetsnormen et grunnleggende premiss for praktiseringen av arbeidslinjen. Resiprositetsnormen, hvor hjelp bare ytes som gjengjeld for en motytelse, er ifølge Kildal (2012, s.181) “rettferdighet som resiprositet” og bidrar til at tildeling av velferdsgoder i stadig større grad blir “kvasikontrakter” mellom sosialarbeider og bruker (Stjernø & Øverbye, 2012a, s.19).

Man kan skille mellom to hovedkategorier av aktiveringstiltak; arbeid for trygd som er obligatorisk aktivitet som skal gjøre livet på stønad mindre behagelig, og myndiggjørende aktivering som investerer i brukerens humankapital for å kvalifisere dem mot arbeid.

3.1.1 Obligatorisk Aktivitetsplikt

I januar 2017 ble det innført aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år. Endringen i sosialtjenesteloven §20a innebærer at alle under 30 år skal stilles vilkår for tildeling av stønad dersom ikke tungtveiende grunner taler mot det. Det understrekes samtidig at tiltaket må være relevant for vedtaket og ikke påføre en urimelig byrde eller begrensing i mottakerens frihet. Formålet for endringen er å fremme mottakerens overgang fra stønadsmottaker til arbeidstaker. Regjeringen henviser til forskning fra Hernæs, Markussen, & Røed (2017) og

Proba (2015) som viser at aktivitet har god effekt og fremhever at det er spesielt viktig å hjelpe unge ut av en passiv tilværelse.

4. TEORETISK BAKTEPPE

4.1 Sosialt arbeid

Ifølge Ellingsen (2015 s.19) er sosialt arbeid både en akademisk disiplin og et praktisk håndverk. Det bygger på en vitenskapelig kunnskapsbase samtidig som det stiller krav til utøverens ferdigheter og verdier. Formålet med sosialt arbeid å hjelpe mennesker til likeverdig deltakelse i samfunnet gjennom å styrke betingelsene for myndiggjøring og sette søkelyset på samfunnsforhold som fører til sosiale problemer (Ellingsen 2015 s14).

Sosialt arbeid er altså en verdibasert profesjon.

Som sosialarbeidere har vi makt til å endre folks liv og plikt til arbeide å hjelpe de svakeste blant oss. Ifølge Yrkesetisk grunnlagsdokument skal den “primære lojaliteten være hos den mest utsatte part” (Fellesorganisasjonen 2015). Her defineres omsorg som å identifisere og møte brukernes udekkede behov på en måte som tar hensyn til deres ressurser og verdier. Sosialarbeideren må altså tilrettelegge slik at brukerens egen stemme blir hørt og at brukerne selv blir part i prosessen med å definere og søke løsninger på sine sosiale problemer. Slik skal vi skal vi bidra til å øke brukerens livskvalitet og styrke muligheten til å leve verdige liv i samsvar med egne verdier, muligheter og begrensninger.

Sosialt arbeids yrkesetiske retningslinjer har også mange likhetstrekk med formålsparagrafene i Sosialtjenesteloven. Der står det at sosialt arbeid skal bidra til sosial og økonomisk trygghet, gi den enkelte mulighet til å leve selvstendig, fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Brukerens rett til selvbestemmelse og medvirkning også nedfelt i Sosialtjenesteloven § 42, stadfester at tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med bruker og at det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener.

4.1.1 Spenningsfelt i sosialt arbeid - Hjelp/kontroll

Levin (2015, s.37) deler sosialt arbeid inn i tre sentrale spenningsfeltene; individ-samfunn, teori-praksis og hjelp-kontroll. Forståelsen av spenningsfeltene i sosialt arbeid er tolknings og handlingsredskap, analytiske hjelpemidler som kan være utgangspunkt for å forstå brukernes

situasjon og for praktisk handling. I denne oppgaven velger jeg å fokusere på spenningsfeltet mellom hjelp og kontroll.

Yrkesetisk grunnlagsdokument stadfester som nevnt over at sosialarbeiderens primære lojalitet skal være hos de svakeste. Samtidig forventes han å forvalte samfunnets kollektive ressurser på best mulig måte for fellesskapet, og å utføre sitt arbeid innen velferdsstatens politiske, organisatoriske og økonomiske rammer (Fellesorganisasjonen 2015). Dette spenningsfeltet, mellom hjelp og kontroll forsterker ifølge Levin, (2015, s.42) det asymmetriske maktforholdet ved relasjonen mellom sosialarbeider og bruker.

Feltet hvor dette spenningsfeltet kommer mest eksplisitt til uttrykk er i sosialt arbeid i velferdsforvaltningen. Her fungerer sosialarbeiderne som portvakter for velferdsstaten (Levin, 2015, s.40) og kontrollerer brukernes krav opp mot gjeldende retningslinjer. De bestemmer brukerens rettigheter, og dermed tilgang på hjelp, ved å kreve dokumentasjon og stille vilkår. Asymmetrien i maktforholdet blir særlig tydelig i de tilfeller hvor sosialarbeideren har hjemmel for å utføre tvang. Et eksempel på at lovverket hjemler tvangsbruk er innføringen av aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år etter sosialtjenesteloven § 20a. Aktivitetsplikten vil behandles nærmere senere i oppgaven.

I tillegg til å sette sosialarbeideren i en maktposisjon overfor brukeren åpner denne plasseringen, mellom hjelp og kontroll, også rommet for et utstrakt bruk av skjønn.

Å gjøre beslutninger i spenningsfeltet mellom hjelp og kontroll er spesielt krevende når brukeren har komplekse og eller vanskelige utfordringer. Ifølge Kjørstad (2008) opplever mange sosialarbeidere det å stille vilkår som utfordrende fordi kontrollaspektet i arbeidet stod i motsetning til faget sosialt arbeids yrkesetiske credo om å sette brukerens behov først.

4.1.2 Bakkebyråkrati

Lipsky (referert i Grimen & Molander, 2008) introduserer begrepet bakkebyråkrat for å beskrive sosialarbeiderens nøkkelposisjon i dette spenningsfeltet mellom brukere og forvaltning. Bakkebyråkraten er ansvarlig for å omsette myndighetenes sosialpolitikk i praksis. En bakkebyråkrat ansatt i sosialtjenesten i NAV må innordne seg NAVs retningslinjer og målsettinger. Disse strukturelle rammene legger føringer på hvordan sosialarbeideren kan møte den enkelte bruker. Samtidig vil sosialarbeideren i sitt daglige virke oppleve mange

situasjoner hvor det foreligger flere handlingsalternativer og hvor politiske og organisatoriske rammer ikke gir klare føringer for saksbehandlingen. Dette åpner rommet for utstrakt bruk av skjønn(Askheim, 2012, s.105). Bakkebyråkratene har en kompleks arbeidshverdag og må ta mange beslutninger i saker hvor hensyn til brukervedvirkning og organisatoriske mål kommer i konflikt med hverandre. I tillegg til usikkerheten som kommer fra dette, er bakkebyråkratens jobb kjennetegnet av knappe ressurser og høy arbeidsbelastning (Thorén, 2009, s.132).

4.1.3 Brukervedvirkning

Myndiggjøring er en sentral verdier i sosialt arbeid og bygger på en forståelse av makt som en samarbeidsorientert prosess. Myndiggjøring handler om å samarbeide med brukerne for å hjelpe dem ut av avmaktssituasjoner og gi dem kontroll over eget liv gjennom å mobilisere deres egne ressurser (Askheim, 2012). En slik prosess og dialogorientert tilnærming til makt søker å finne felles plattformer i interesse eller verdikonflikter og involverer brukeren i maktprosessene.

Et begrep som er nært beslektet med myndiggjøring er brukervedvirkning. Myndiggjøring har imidlertid, ifølge Rønning (2007, s.40–41), et bredere perspektiv på brukernes situasjon i relasjon til maktforhold i samfunnet enn brukervedvirkning. Brukervedvirkning omhandler den innflytelsen brukeren har i sitt eget møte med offentlige tjenester. I og med at denne oppgaven primært omhandler sosialt arbeid i sosialtjenesten vil jeg i det følgende fokusere på brukervedvirkningens plass i dette problemfeltet.

Brukervedvirkning kan defineres som *“en systematisk og åpen prosess, der brukerens og profesjonsutøverens synspunkter og argumenter leder fram til en begrunnet og faglig beslutning”* (Hanssen et al. 2015 s.31). Brukervedvirkning handler om å styrke brukerens makt i møte med velferdstjenestene (Rønning, 2007, s.34). Brukervedvirkning kan ifølge Rappana Olsen (2005, s.217) ta form av enten brukerperspektiv, brukerinnsflytelse og brukerstyring. For å kunne innta et brukerperspektiv er det avgjørende at man kjenner til brukerens egne preferanser og har kunnskap om brukerens behov. I et prosessorientert perspektiv er forutsetningen for å kunne innta et brukerperspektiv er at man legger til rette for at brukeren selv blir deltakende i beslutningsprosessen. Reell brukerinnsflytelse foreligger ikke før brukerens behov og ønsker er manifestert i det konkrete utfallet i hans sak.

4.1.3.1 Arnsteins stige

Arnstein (1969) utviklet en modell for brukermedvirkning. “Arnsteins stige”, deler brukermedvirkning inn i åtte ulike nivå, fra manipulasjon til borgerkontroll. På de to laveste nivåene, manipulasjon og terapi, er brukeren ikke-deltakende. Her er initierer makthaverne substitutter for reell deltakelse for å oppdra eller kurere brukeren. På nivå tre til fem blir brukerne informert og konsultert, men har ingen reell makt i form av innflytelse på utfallet. Dette kaller Arnstein for “tokenism”, jeg velger å oversette det til “symbolsk deltakelse”. Først på nivå seks til åtte finner vi reell brukermedvirkning hvor brukeren har makt.

Ifølge Rappana Olsen (2005, s.224) må en bruker ha reelle valgmuligheter når tiltak vurderes for at brukermedvirkningen skal kunne kategoriseres som mer enn bare symbolsk deltakelse. I heterogene brukergrupper er reelle valgmuligheter betinget av tilgang til et bredt spekter av tjenester/tiltak og at brukerne har muligheter for å være med å utforme innholdet i de tjenestene de velger.

4.1.4 Kunnskapsbasert praksis

Makthaverne over hele verden ønsker i stadig større grad å bruke vitenskapelige tilnærminger som utgangspunkt for det sosialfaglige arbeidet og som grunnlag for utforming av sin sosialpolitikk (Rød, 2015 s.197). En slik vitenskapelig, ofte kalt evidensbasert, praksis innebærer at sosialtjenesten skal basere sine intervensjoner på empirisk evidens (Johansson & Hornemann Møller, 2009). For å vurderes som evidensbasert må et tiltak oppfylle to sentrale kriterier. Det må ha en statistisk signifikant positiv effekt, og denne effekten må også være større enn effekten av alternative tiltak.

Innenfor feltet sosialt arbeid blir evidensbasert kunnskap sett på som en del av en kunnskapsbasert praksis. For å være i tråd med sosialt arbeids formål og verdigrunnlag må praksis, i tillegg til tilegnelse og anvendelse av evidensbasert kunnskap, også av inkludere erfaringsbasert kunnskap, brukermedvirkning og brukerkunnskap. Ifølge Nortvedt (2012, s.22) er praksis som baseres på brukermedvirkning og pålitelig forskning best egnet til å oppfylle kvalitetskravene til helsetjenestene. Kunnskapsbasert praksis defineres som: “*å ta faglige avgjørelser basert på systematisk innhentet forskningsbasert kunnskap,*

erfaringsbasert kunnskap og pasientenes ønsker og behov i den gitte situasjonen” (Nortvedt, 2012, s.22)

4.2 Skjønn

Lorentzen (referert i Hanssen et al. 2015 s.20) definerer skjønn som “å ta stilling til hvilke kriterier som er relevante i en konkret beslutningssituasjon og hvordan de ulike kriteriene skal forstås og anvendes”. Faglig skjønnsutøvelse må være begrunnet ut fra vitenskapelig anerkjent teori og metode. Skjønnsutøvelse skjer med bakgrunn i en kombinasjon av fagkunnskap, erfaringsbasert kunnskap og personlig kunnskap og vil alltid ha et innslag av subjektivitet knyttet til utøverens egne erfaringer. Skjønn vil også alltid ha en normativ karakter og krever innsikt i hvilke verdier som står på spill i vurderingen (Hanssen et al. 2015). Ifølge Hanssen et al. (2015) er profesjonell kompetanse ikke tilstrekkelig for å utøve godt skjønn. Godt skjønn i møte med en bruker krever at også brukerens egne erfaringer og meninger blir en del av kunnskapsgrunnet. Innenfor en diskursteoretisk tilnærming til skjønn må beslutninger i normative spørsmål involvere alle parter for å ha legitimitet. Brukermedvirkning er altså en forutsetning for at bruk av skjønn skal være legitimt (Hanssen et al. 2015).

Grimen og Molander (2008) hevder at adgang til bruk av skjønn er en forutsetning for en profesjons legitimitet. De skiller mellom en strukturell og epistemisk forståelse av skjønn.

4.2.1 Epistemisk forståelse av skjønn - 3 normative kontekster

I et epistemisk perspektiv på skjønn er skjønn praktisk resonnering hvor man med utgangspunkt i en situasjonsbeskrivelse i kombinasjon med en norm velger en handling. Slik er skjønn betinget av normative holdepunkter, eller “garantister”. Disse garantistene muliggjør konklusjoner med utgangspunkt i premissene i situasjonen. I et slikt perspektiv er skjønn praktisk maktutøvelse basert på diskursive hegemonier. Skjønn er bundet av allmenne rasjonalitetsnormer og handlingsregler, men også av normative forventninger i konteksten skjønnen utøves i. Det finnes tre normative kontekster; kontekster med krav om reproduserbarhet, likebehandling, og individualisering. Slike normative kontekster kan opptre samtidig, men likevel stå i opposisjon til hverandre. Når dette skjer blir bruk av skjønn ekstra utfordrende (Grimen og Molander 2008). Et særtrekk ved bakkebyråkratenes

skjønnsutøvelse er ifølge Grimen og Molander (2008) at den finner sted i en uoversiktlig normativ skjønnsk kontekst: omsorgsutøvelse krever individualisert skjønn, men må utøves med knappe ressurser. Dette utfordrer likebehandlingskravet i skjønnsutøvelsen og skaper prioriteringsproblemer (Grimen og Molander 2008).

4.2.2 Strukturell forståelse av skjønn-

I et strukturelt skjønnsperspektiv forstås skjønn som handlingsrommet hvor skjønnsutøveren, innenfor en organisasjons rammer eller standarder, har fått delegert myndighet til å gjøre beslutninger. Skjønnsutøveren må alltid kunne redegjøre for de skjønnshandlingene han gjør overfor de som har satt standardene. I sosialtjenesten, hvor de institusjonelle rammene alltid vil være preget av gjeldende diskurs innenfor feltet, vil de skjønnsmessige vurderingene alltid være innrammet av samfunnsmessige verdier. Ifølge Grimen og Molander (2008) er eksistensen av et slik beslutningmessig handlingsrom en forutsetning for brukermedvirkning. En kan dermed si at vilkårene for brukermedvirkning påvirkes av sosialarbeiderens autonomi.

4.3 Makt

Makt fremstilles ofte negativt, men er en grunnleggende forutsetning for sosialt arbeid. Makt kan betraktes som et gode og er en forutsetning for å kunne iverksette hjelpetiltak (Rugkåsa, 2014, s.65). Sosialarbeidere har makt gjennom sitt samfunnsmandat. (Levin, 2015, s.42) (Schiefloe, 2011, s.214) hevder det er to hovedkategorier av makt: Makt over andre; - når noen har makt til å kontrollere en persons atferd, også mot dennes vilje. Innflytelse eller interesse makt; - når en person eller gruppe har makt til å gjøre sin vilje eller interesser dominerende (Schiefloe, 2011, s.214). I sosialfaglig sammenheng kan slik definisjonsmakt forstås som makt til å gjøre sin forståelse av et sosialt problem, og følgelig løsningene av det, gjeldende (Rønning, 2007, s.79)

4.3.1 Foucault: Diskursmakt

Foucault viste hvordan slik interesse eller definisjonsmakt brukes til å forme kunnskap, og til sosial kontroll. Dette skjer gjennom det Foucault kaller diskurser. En diskurs er tankemønstre som former hvordan vi oppfatter fenomener, noe som igjen skaper normsystemer og reguleringer. Slik manifesteres definisjonsmakt i hegemoniske tankemønstre som setter

rammene for hva som er normalt og godt (Askheim, 2012, s.86). Når en diskurs oppnår hegemoni etableres den som et sannhetsregime, en virkelighetsforståelse som får status som sannhet (Askheim, 2012, s. 86). Ifølge Solvang, Engebretsen, & Heggen (2012) formes individet av diskursen. De som kontrollerer diskursen former individets identitet og selvforståelse i tråd med diskursens normsystemer og modifiserer individer og gruppers handlinger i relasjoner til andre. Styringen internaliseres i den enkelte. Makthaverne styrer ikke gjennom tvang, men gjennom styring av brukernes vilje. Dette er det Foucault kaller Governmentality, makt som tar form av selvstyring fra individet (Solvang et al. 2012).

Foucault viser at makt og kunnskap er tett sammenvevd. En diskurs er styrende på utviklingen av kunnskapsfeltet (Engelstad, 2005, s.18) samtidig som makten får sitt utspring i anerkjent kunnskap innenfor den rådende kulturen i et samfunn (Askheim, 2012, s.86). Slik forstått er makt produktiv og uatskillelig fra kunnskap. Sosialarbeidere, som mellomledd mellom staten og kunnskapen, bidrar både til kunnskapsgrunnlaget for maktutøvelsen og til selve utøvelsen av makten. Vi veileder brukerne våre mot mål definert av en hegemonisk diskurs og dermed av bestemte maktforhold. Denne prosessen innebærer i realiteten at vi søker å overføre den hegemoniske diskursens forestillinger om hva som er godt for brukeren og hvordan han kan oppnå det gode liv til brukeren selv. Brukermedvirkning i form av en slik styrt-selvstyring kan med Foucault sees som et nytt “dispositif”. Begrepet dispositif “*refererer til institusjonelle, administrative og fysiske mekanismer og meningsstrukturer som forsterker og opprettholder utøvelsen av makt innenfor en sosial kontekst*” (Øverbye, 2013, s.111). Ifølge Stjernø & Øverbye (2012a, s.24) utøver sosialarbeideren i slike sammenhenger en form for kommunikatv makt. Sosialarbeideren står i en asymmetrisk maktrelasjon til brukeren. Når sosialarbeideren i kommunikasjon med brukeren søker å styre denne mot en forhåndsbestemt konklusjon utfører han det Øverbye (2013, s.111) kaller kommunikatv paternalisme. Dette står i motsetning til kommunikative handlinger som refererer til forhandlinger mellom mer likeverdige parter. Kommunikative handlinger er en av forutsetningene for reell brukermedvirkning (Øverbye, 2013, s.111)

4.3.2 Systemmakt

Som ansatte i NAV vil sosialarbeidere alltid forholde seg til NAVs egne målsettinger og organisasjonskultur. Disse rammene utgjør maktfaktorer som setter grenser for den sosialarbeiderens yrkesutøvelse. I neste omgang vil så sosialarbeideren møte brukerne med sin fortolkning av disse rammene. Slik blir institusjonelle rammer en maktfaktor både overfor sosialarbeider og bruker. Askheim (2012, s.106) og Jarvinen og Mik-Meyer (referert i

Askheim, 2012 s.106) tar opp hvordan en organisasjon, gjennom sin problemforståelse, former sine brukeres identitet og sosialiserer dem inn i organisasjonens kategorier for at de skal passe inn i de tiltak som er tilgjengelige for organisasjonen (Askheim, 2012 s.106-108).

Dynamikken i forholdet mellom bruker, sosialarbeider og system beskrives nærmere i avsnittet om bakkebyråkrater

4.3.2.1 Ny-institusjonalistisk maktperspektiv

I et ny-institusjonalistisk perspektiv på makt vil sosialt definerte og sanksjonerte normer setter rammer for en organisasjons virksomhet. Ifølge Askheim (2012, s.109) må organisasjonene følge feltets normer for oppnå legitimitet hos omgivelsene. I prosessen med å sikre legitimitet utvikler organisasjoner normative og kognitive filter som preger oppfatningene av handlingsmuligheter innad i organisasjonen. Kulturelle forestillinger, om for eksempel hva som er godt sosialt arbeid, internaliseres i organisasjonen over tid.

Organisasjonens legitimitet avhenger av om den makter å bekrefte og reproducere disse forestillingene i møtet med brukerne (Askheim 2012 s.110). Ifølge Meyer og Rowan (referert i Askheim 2012 s.109) er normer for rasjonalitet kodet inn i regler preger spesifikke sosiale områder. På denne måten preges organisasjoner av feltet de opererer innenfor.

Organisasjonens normer og struktur formes av et behov for å fremstå som effektive og nyttige innenfor det aktuelle feltets rasjonalitet. Organisasjonens arbeid formes av de dominerende diskursene, disse utgjør maktfaktorer som setter rammer for sosialarbeiderens yrkesutøvelse. I neste omgang vil sosialarbeiderens fortolkning av disse rammene prege hans maktutøvelse overfor brukerne (Askheim 2012 s.110).

5. EMPIRI

Proba publiserte i 2015 en rapport på oppdrag fra KS som undersøker erfaringer fra kommuner med aktivitetsplikt. Rapporten konkluderer med at aktivitetsvilkår gir nedgang i antall sosialhjelpsmottakere og økt overgang til arbeid (PROBA, 2015 s.53). Kommunene tilskriver denne effekten delvis til den holdningsskapende signaleffekten de mener aktivitetsvilkår har overfor potensielle søkere. Samtidig rapporteres det om bekymring rundt manglende kapasitet, tiltakspenger og tiltaksplasser samt at tildeling av tiltak primært gjøres på basis av tilgang på standardiserte tiltak og ikke individuelle vurderinger. Dette viser at

ressurssituasjonen i noen grad styrer tilbudet til brukerne, og mange brukere plasseres i standardiserte lavterskeltiltak etter første møte med saksbehandler (Proba, 2015 s.42-63).

Dahl & Lima (2016) ser på erfaringene med aktivitetsplikt i fire norske kommuner og konkluderer med at effekten av aktivitetsvilkår betinges av utformingen på tiltakene. Dahl & Lima (2018) har undersøker NAV kontorenes erfaringer etter innføringen av aktivitetsplikten i 2017. De finner ikke en entydig nedgang i antall søkere, effekten synes å variere fra kommune til kommune. Et stort flertall av sosialarbeidere mener at flere kommer seg i aktivitet som følge av lovendringen, men ifølge Dahl & Lima (2018 s.35) har vi pr i dag ikke forskning som dokumenterer at flere har kommet i jobb eller skole. En tredjedel av saksbehandlerne hevder at det har blitt mer byråkrati og større ressursmangel etter lovendringen (Dahl & Lima 2018, s.28).

Også (Giertz, 2009, s.181) framhever at forskning i Sverige som viser blandede og lite entydige resultater av aktivering, spesielt i arbeid med ungdom. Man kan finne forskning som viser både positive og negative effekter. Selv om forskning ikke viser klar effekt av selve aktiveringen mener Hornemann Möller (2009, s.41) at trussel om aktivering motiverer folk til å søke arbeid. De understreker at generaliseringer på grunnlag av fåtall studier vil være usikre, men viser en tendens til at tiltak rettet mot det ordinære arbeidsmarkedet gir mest positive resultater. Ifølge Thorén (2009, s.150–151) føler 46% av brukerne at de får god nytte av aktiveringen, mens 40% føler seg lite hjulpet, 40% oppgir at de deltar frivillig mot 30% som deltar ufrivillig på sitt aktiveringstiltak. Giertz (2009, s.181) mener aktivering kan ha positiv effekt på individets livssituasjon og velvære og kompensere for psykiske og sosiale påkjenninger av arbeidsledighet. Men aktivering i form av sanksjoner og krav har ingen positiv effekt. Kun meningsfulle tiltak tilpasset den enkeltes livssituasjon har effekt. Standardiserte krav og harde sanksjoner kan være kontraproduktive og blant annet fordi de kan skape motsetninger mellom sosialarbeider og bruker. De argumenter avsluningsvis for aktivering er svakt underbygget med hensyn på sysselsettingsmålsetninger, men ikke nødvendigvis feil dersom målsetningene er moderate og realistiske, men at det er klokere å fokusere på å hjelpe folk i deres aktuelle situasjon enn å tvinge dem på tiltak (Giertz, 2009, s. 198).

Hernæs et al (2017) analyserer effektene på skoledeltakelse blant unge sosialstønadmottakere når det stilles aktivitetsvilkår basert på data fra innhentet fra over 200 kommuner mellom 1994-2004. De finner at økt bruk av vilkår gir flere i skole, færre på sosialhjelp og at gruppens inntekter også er signifikant høyere over tid.

Det antas at krav om aktivitet virker avskrekkende på målgruppen. Hernæs (2018) følger opp Hernæs et al. (2017) og finner at aktive vilkår har lignende effekt på sysselsetting og inntekt som på utdanning. Alle virkningene er imidlertid forbundet med betydelig usikkerhet.

Terum et al (2012) analyserer holdninger til arbeidslinjen blant NAV ansatte: De fleste støttet arbeidslinjen og mente at arbeid og alltid var å foretrekke fremfor stønader.

Dette problemområdet utforskes videre i Terum & Jessen (2015, s.105) som er basert på en spørreundersøkelse blant 1700 veiledere i NAV i 2011. Denne undersøkelsen viser at praksis også i sosialtjenesten er overveiende arbeidsrettet, ikke brukerrettet. Seks av ti medarbeidere i NAV mener at praksis bare er arbeidsrettet og mange mener også at standardisering går på bekostning av individuelle tilpasninger.

Kane & Köhler-Olsen (2015, s.287) analyserer den rettslige forståelsen av grunnlaget for aktivitetsplikten og gjør en empirisk analyse av hvordan aktive vilkår blir forstått i praksis basert på intervjuer av 12 saksbehandlere ved 12 tilfeldig utvalgte sosialkontor. De viser at aktivitetsplikten er svakt begrunnet fordi det er tilstrekkelig aktivitetstilbud som er viktigste faktor for å fremme overgang til arbeid, ikke bare aktivitet i seg selv. Kane, Köhler-Olsen, & Reedtz (2017) intervjuer 12 saksbehandlere på 12 forskjellige NAV kontor for å finne forutsetninger som fremmer overgang til arbeid. De finner tre sentrale faktorer, man må identifisere risikofaktorer og finne hensiktsmessige tiltak, skape samarbeidende relasjoner til bruker og andre instanser og bruke av arbeidsfremmende aktiviteter. Ifølge Kane et al. (2017, s.121) har veiledning og jobbsøkerkurs kun moderat positiv effekt og det er et stort behov for flere og mer varierte tiltak. En av informantene uttaler at *“løsningsen er ikke plikt men ressurser og tid slik at ansatte kan gjøre god jobb”* (Kane et al., 2017 s.129). Rapporten konkluderer med at aktivitetsplikten innebærer en forskyvning av ansvar over på brukere og reduserer styrken i retten til økonomisk stønad.

6. DRØFTING

Første del av oppgaven har gitt en innføring i noen sentrale begreper for forståelsen sosialt arbeid som praksisfelt i møte med arbeidslinjen. I det følgende vil forståelsen av disse sidene ved sosialt arbeid og dynamikken mellom dem utgjøre rammeverket for en drøfting av problemstillingen: ***“Hvordan former diskursene rundt arbeidslinjen og aktive vilkår sosialt arbeid i møte med sosialstønadsmottakere?”*** Fokuset vil være på å utforske hvordan

hegemoniske diskurser innen arbeidslinjen påvirker makt, skjønn og brukermedvirkning i sosialtjenesten i lys av aktuell teori og empiri.

Første del av drøftingen tar utgangspunkt i Foucault maktperspektiv og spør: Hvilke diskurser som har hegemoni og hvilke som er delegitimerte som følge av arbeidslinjen? Og hvordan legger dette føringer på hvordan vi møter sosialhjelpmottakerne?

Andre del tar utgangspunkt i systemperspektiver på makt og spør: Hvordan organiseres sosialtjenesten for å tilpasse seg arbeidslinjen som hegemonisk diskurs?

I neste del stilles spørsmålet: hvordan påvirker arbeidslinjen og aktive vilkår sosialarbeidernes muligheter for å gi brukerne reell medvirkning?

Drøftingen avsluttes med en utforskning av spørsmålet er aktivitetsplikten evidensbasert?

6.1 Diskursiv makt i arbeidslinjen

Som bakkebyråkrat vil sosialarbeideren befinne seg i en kontekst hvor han både utøver makt og hvor makt blir utøvd på ham. Hvordan tar denne maktdynamikken form og konkret preger den arbeidet?

Innføring av aktivitetsplikt kan sees på som en forsterkning av arbeidslinjen som diskursivt hegemoni i velferdsstaten. I tråd med Foucaults syn på makt som governmentality kan man hevde at bakkebyråkraten ved å iverksette lov om aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere både bidrar til å forsterke arbeidslinjen som diskursivt hegemoni og til maktutøvelse på grunnlag av denne diskursen. Sosialarbeideren imidlertid også underlagt den samme diskursive makten de opprettholder og utøver. Det er generelt stor oppslutning fra sosialarbeidere og brukere rundt arbeidslinjen og aktivitetsplikten. Både Bay et al. (2015, s.148), Kjørstad (2008, s.50) og Terum et al. (2012, s.84) rapporterer høy oppslutning og lojalitet mot arbeidslinjen fra sosialarbeidere. Ifølge Hagelund & Terum, (2015, s.148) tyder dette på at NAV har lyktes med å skape en ny yrkesrolle med nye forståelser av arbeidet sitt. Dette, sammen med at også flertallet av brukerne er positive til arbeidslinjen (Kane & Köhler-Olsen, 2015, s.285), kan sees på som utslag av governmentality. Når normene om at man skal stille vilkår om aktivitet og om at omsorgen alltid skal være arbeidsrettet i svært liten grad utfordres gir dette gode indikasjoner på at arbeidslinjen har liten konkurranse som diskursivt hegemoni i feltet velferdstjenester.

Av dette følger det at for å forstå hvordan arbeidslinjen påvirker sosialt arbeid i sosialtjenesten er det nødvendig å forstå hvilke diskurser som har hegemoni i feltet og hvilke diskurser som delegitimeres under arbeidslinje-paradigmet.

6.1.1 Hegemoniske og delegitimerte diskurser i arbeidslinjen

I det følgende vil jeg drøfte hvordan tre, ifølge Bay et al. (2015), sentrale diskurser innen arbeidslinjen; normativ bærekraft, paternalisme og effektivitet, former synet på aktivering.

6.1.1.1 Normativ bærekraft - Kontraktstenkning og rettferdighet som resiprositet

Som tidligere vist hviler arbeidslinjen og dens aktiveringspolitikk blant annet på ideer om at vilkår og økonomiske insentiver skal sikre velferdsordningenes økonomiske og normative bærekraft. Utformingen av tiltakene som skal sikre denne bærekraften preges av normer om rettferdighet som resiprositet og kontraktstenkning.

Ifølge Ervik et al. (2015, s.3) fungerer resiprositetsdiskursen som en rettferdiggjøring av innføring av individuelle kontrakter som innebærer at ansvar for en persons velferd flyttes fra staten og over på den enkelte. Kildal (2012, s.182) kaller kontraktstenkningen for et “tilbakebetalingsprinsipp for rettferdighet” som innebærer et skifte fra å definere legitime behov til å avdekke ikke-legitime behov (Kildal, 2012, s.182). Arbeidslinjens insentiver tilpasses antakelser om folks antatte kalkulerede egeninteresser og preges derfor av plikter og mistenksomhet (Kildal, 2012, s.184). Et eksempel på denne tankegangen finnes i en av rapportene som utgjør den vitenskapelige grunnlaget for regjeringens aktiveringspolitikk: *“Conditionality can be viewed as a means to offset moral hazard problems embedded in income support programs, as well as a tool for helping in particular young people restraining their myopic selves. Procrastination in intertemporal effort choices is widespread”* (Hernæs et al., 2017, s.4). Det fremgår tydelig hvordan mistenksomhet og antakelser om at gode velferdsordninger hindrer arbeidsmotivasjon og oppfordrer til misbruk er en sentral begrunnelse for innføring av aktivitetsplikten. Også PROBA (2015 s.45) omtaler bruk av vilkår som et forsøk på å påvirke folks holdninger til å søke sosialhjelp. Hyggen & Hammer (2012, s. 136) og Van der Wel (2013, s.68–72) stiller spørsmål om det finnes belegg for et av disse grunnleggende premissene i arbeidslinjen og regjeringens aktiveringspolitikk; - at generøse velferdsordninger resulterer i mindre arbeidsmotivasjon og dermed mindre

arbeidsdeltakelse. De finner at arbeidsmotivasjonen er høyest i sjenerøse velferdsstater, at Norge har relativt høyere sysselsetting blant lavt utdannede og syke, med mindre sosial ulikhet i arbeid og at det ikke kan dokumenteres at arbeidsledige har mindre arbeidsmotivasjon enn andre grupper.

I møte med de hegemoniske diskursene om rettferdighet som resiprositet, plikt og mistenksomhet er det viktig at vi som sosialarbeidere har øynene åpne for alternative diskurser. Rawls (2001) rettferdighetsprinsipp, referert i Molander & Torsvik (2015, s.54), hevder at et rettferdig system er et system hvor de med minst ressurser er de som kommer best ut. Dersom en en forstår formålet med velferdsordninger som å redusere sosiale ulikheter som er utenfor individets kontroll er det ikke gitt at utgangspunktet for velferdsordninger burde være rettferdighet som resiprositet. I et slikt perspektiv er også verdighet og ikke-dominans sentrale aspekter ved rettferdighet og rettferdighet krever at man tar noen forbehold i aktiveringspolitikken. Ifølge Molander & Torsvik (2015, s.57) må implementeringen av aktiveringspolitikken finne en måte å differensiere mellom individets ansvar og ikke-ansvar på en måte som ivaretar brukerens verdighet og kravene som stilles må være rimelige og forholdsmessige. I rettferdighet som resiprositetsperspektivet er legitimiteten til den obligatoriske aktivitetsplikten avhengig av at man kan vise at trygdemisbruksproblemene er reelle. Dersom misbruket ikke er reelt vil det, i praksis, so at effekten av aktiveringsplikten blir å straffe brukere for forhold de selv ikke har skyld i. Dette kan bidra til å mistenkeliggjøre og stigmatisere sosialhjelpsmottakere som gruppe. Et annet mulig utfall av en aktivieringspolitikk som begrunnes med mistillit til brukerne er at den kan bidra til å sementere disse holdningene til brukerne

6.1.1.2 Paternalisme

I tillegg til den normative begrunnelse om rettferdighet som resiprositet utgjør paternalistiske diskurser om arbeid som betingelse for verdighet og selvstendighet basisen for en individualisering av ansvaret for velferd. (Ervik & Kildal, 2016, s.112)(Ervik et al.2015, s. 112). Dworkin (1972) referert i Nortvedt (2008, s.252) definerer paternalisme som “the interference with a person’s liberty of action justified by reasons referring exclusively to the welfare, good , happiness, needs, interests or values of the person being coerced” (Nortvedt, 2008, s.252). Ifølge Nilssen (2016, s.73) innebærer det økende fokuset på individualisering mer kontraktstenkning i sosialtjenesten. Kontraktsarbeidet forutsetter at det er rom for skjønn

og sterke rettigheter erstattes med sterkt skjønn. Fokuset på individualisering som normativ skjønnskontekst har altså bidratt til å øke rommet for skjønn, men samtidig kan mangel på ressurser og den asymmetriske maktrelasjonen relasjonen mellom bruker og sosialarbeider skape utfordringer med tanke på likebehandling og reproduserbarhet.

Paternalisme kan forstås som en normkonflikt mellom hensynet til brukerens beste og hensynet til brukerens autonomi, hvor det er moralskt legitimt å begrense et individs frihet til å skade seg selv. Diskursen rundt stønadsavhengighet kan sies å ha tydelige paternalistiske innslag i det den fokuserer på avhengighet av sosialhjelp som økonomisk, psykisk, helsemessig og moralsk skadelig og fremhever fordelene ved lønnsarbeid som anerkjennelse, selvspekt og nettverksbyggende (Molander & Torsvik 2015, s.52).

I litteraturen skilles det gjerne mellom hard og myk paternalisme. Hard paternalisme forsvare inngrep også mot de som er bevisste rundt egne valg og handlinger. Her ligger fokus på konsekvensene av handlingene ikke omstendighetene rundt dem. Myk paternalisme skal hjelpe mennesker som ikke selv er i stand til å ta velinformerte valg (Nortvedt, 2008, s.253). På den ene siden kan diskursene rundt arbeidsmotivasjon, misbruk og obligatorisk aktivering for sosialhjelpsmottakere tolkes som et uttrykk for hard paternalisme i den forstand at rasjonale for aktiveringen i en viss utstrekning virker å være hensyn til både de personlige og samfunnsmessige konsekvensene av sosialhjelp uavhengig av den enkeltes egne ønsker, preferanser og evner. På den andre siden kan diskursen om brukermedvirkning og at tiltakene skal være hensiktsmessige sies å være et uttrykk for myk paternalisme i aktiveringsregimet. Men forutsetningene for å kunne karakterisere aktivering som myk paternalisme er altså at sosialarbeideren med stor sikkerhet kan avgjøre hvilke tiltak som er best for brukeren og at det ikke i realiteten bare er et spørsmål om at brukerens preferanser og verdier ikke passer med arbeidslinjens normative føringer. Sosialarbeideren må altså kunne gjøre gode vurderinger av brukerens beslutningskompetanse og finne faglig forsvarlige tiltak for brukeren.

Ifølge Molander & Torsvik (2015, s.52) bygger aktiveringspaternalismen på empiriske antakelser og disse må dokumenteres empirisk for å ha legitimitet. Som skissert i kapittel 5, kan ikke empirien gi et entydig svar på om aktivering alltid virker etter hensikten. Dersom det vurderes at de empiriske antakelsene bak aktiveringspaternalismen ikke er tilstrekkelig oppfylt kan man argumentere for at aktiveringen i realiteten primært har andre målsettinger

enn hensynet til brukerens beste. I så fall er paternalismediskursen mer et utslag av et ønske om kontroll enn et ønske om omsorg.

Et grunnleggende spørsmål man bør stille seg som sosialarbeider i denne prosessen er etter min mening at om noen mangler beslutningskompetanse hva vil da gjøre dem i stand til å oppnå dette? Er det styring og påbud, eller ressurstilførsel som muliggjør heving av egen valgkompetanse?

6.1.1.3 Effektivitet

Hensynet til velferdsstatens økonomiske bærekraft har vært nevnt som en av de viktigste faktorene bak aktiveringstenkningen i arbeidslinjen. En av hovedbegrunnelsene ba innføringen av obligatorisk aktivitetsplikt er den dominerende effektivitetsdiskursen i sosialpolitikken. Denne hviler på antagelsen om at aktivitetsplikten vil redusere antall stønadsmottakere ved å få dem fortere ut i lønnsarbeid. Dette skal oppnås gjennom tiltak som hever brukerens kompetanse og ved å skape insentiver for brukere til å ta arbeid.

Ifølge (Bay mfl., 2015, s. 44) kan tiltakenes effektivitet i teorien måles ved å sammenholde utgiftene med tiltakene mot de potensielle fordelene. Det er vanskelig å finne litteratur som kan si noe generelt om aktiveringspliktens effektivitet, dessuten foreligger det, som Molander & Torsvik (2015, s.55) påpeker, ingen litteratur som tar høyde for administrative kostnader ved drifting av aktivitetsplikten eller brukernes personlige kostnader i sine utregninger. Det siste punktet er interessant fordi det kan tolkes som at effektivitetshensynet utelukkende dreier seg om hva som er best for samfunnet, ikke nødvendigvis hva som er best for den enkelte. Dette sammenfaller med Kjørstad (2008, s.11) påstand om at samfunnsøkonomiske hensyn er dominerende i synet på lønnsarbeid.

6.2 Systemmakt: Hvordan organiseres sosialtjenesten for å tilpasse seg arbeidslinjen som hegemonisk diskurs?

Kjørstad (2019, s.66) bruker begrepet “offentlig etos” som betegnelse på forestillinger om hva staten skal gjøre. Det offentlige etos kan deles inn i to sett verdier, de økonomiske og de demokratiske og til sammen legger de de overordnede rammene for sosialarbeiderens handlingsrom. Tidligere i oppgaven har vi sett på hvordan disse to verdiene kommer til uttrykk i diskurser som former arbeidslinjen og påvirker praktisk sosialt arbeid i

sosialtjenesten. Sosialt arbeid i sosialtjenesten finner sted i skjæringspunktet mellom det Kjørstad (2019, s.66) kaller det byråkratiske og det demokratiske etos. Det byråkratiske etos er effektivitet, rasjonalitet, ekspertise, lojalitet og ansvar. Det demokratiske etos omfatter blant annet regimeverdier, medborgeraktivitet og sosial rettferdighet.

Dersom sosialtjenesten som felt domineres av en diskurs som vektlegger effektivitet og økonomisk bærekraft vil dette gi utslag i at normer og retningslinjer i tjenesten tilpasses dette verdigrunnlaget. Skjefstad (2015 s.125) mener arbeidslinjen har blitt en praksisideologi i NAV. Hun hevder at kravet til arbeid overskygger andre rettigheter i sosialtjenesteloven, som også fokuserer på rett til inkludering og deltakelse i tillegg til arbeid. I et ny-institusjonalistisk maktperspektiv er dette et uttrykk for at sosialtjenesten søker å legitimere sin virksomhet ved å tilpasse sin praksis til arbeidslinjen som diskursivt hegemoni. Ettersom sosialt arbeidsverdigrunnlag gjør det klart at vår lojalitet skal være på de svakestes side er det vår plikt dersom det skulle oppstå konflikt mellom kravet til arbeid og hensyn til brukervedvirkning å bruke vårt skjønnsmessige handlingsrom til beste for våre brukere. I slike situasjoner vil sosialarbeiderens autonomi utfordre det offentlige etos (Kjørstad, 2019 s.66)

Jarvinen og Mik-Meyer (referert i Brodtkorb og Rugkåsa 2015) mener sosialt arbeid i NAV handler om å standardisere menneskelige problemer for å tilpasse klientenes problemer til organisasjonenes kategorier. Slik konstrueres det en identitet for brukeren som senere bestemmer brukerens handlingsrom og rett på støtte (Brodtkorb og Rugkåsa 2015). Også Thorén (2009, s.133) diskuterer dette temaet. Her hevdes det at bakkebyråkrater i situasjoner med knappe ressurser må prioritere mellom brukere og utvikler uformelle handlingsstrategier. De tilpasser synet på brukerens behov etter hvilke tiltak de har tilgjengelige. En annen tilpasning til ressursmessige rammer kan være at de prioriterer å jobbe med de brukerne som har størst sjans for å lykkes. Thorén (2009, s.133) kaller dette for “creaming”. Kjørstad, (2008, s.24) gir støtte til dette synet og hevder at sosialarbeiderens handlingsrom begrenses når diskursen styrer sosialtjenestens prioriteringer. I slike situasjoner er det fare for at det skapes utestengingsmekanismer ved at brukere kategoriseres innen diskursskapt rammer og at løsningene på brukerens utfordringer tilpasses de eksisterende kategoriene og tiltakene, ikke omvendt. De fleste tiltakene som tilbys er arbeidsmarkedsrettede i form av jobbtrening, jobbsøkerkurs og arbeidsavklaring. Både innholdet og organiseringen er altså i stor grad tilpasset arbeidslinjen. Ifølge Solvang et al. (2012) er også brukerutredningene og kartleggingsredskapene preget av de normative føringene bak arbeidslinjen. Utformingen av tiltakene og redskapene utgjør en strukturell begrensning på bakkebyråkratens makt og

begrenser hans beslutningsmessige handlingsrom. Både kartleggingen, seleksjonen av og tilbudet til brukerne kan altså farges av diskursive føringer på en måte som undergraver reell brukermedvirkning.

6.3 Brukermedvirkning; Hvordan påvirker arbeidslinjen og aktive vilkår sosialarbeidernes muligheter for å gi brukerne reell medvirkning?

Det at de fleste er positive til arbeidslinjen betyr ikke nødvendigvis at de ser på den som uproblematisk. Sosialarbeidere trekker frem mangelen på ressurser og egnede tiltak som utfordringer ved implementeringer av aktivitetsplikten. De ser at tiltakene ofte ikke treffer (Kjørstad, 2008, s.50–60)

Mange sosialarbeidere er tydelige på at det er viktig sørge for at vilkårene må settes i tråd med brukerens forutsetninger. Dette krever at sosialarbeideren både har evne, tid og rom til å gjøre gode skjønnsvurderinger (Kane og Kohler-Olsen, 2015). Innføringen av universell lovpålagt aktivitetsplikt har imidlertid redusert sosialarbeiderens rom for å gjøre slike individuelle skjønnsvurderinger (Kane, Kohler-Olsen og Reedtz, 2017). Dermed må sosialarbeideren prioritere mellom hensynet til klientens beste og lojalitet overfor politiske føringer og rammer for arbeidet.

6.3.1 Standardiserte tiltak

Ifølge sosialarbeidere på NAV er det største hinderet for deres utøvelse av skjønn mangelen på tiltak tilpasset den enkelte (Gjoshi, 2017). Dette understøttes av PROBA (2015) som viser at begrensede ressurser, som tidsnød og et utilstrekkelig tiltakstilbud ofte resulterer i at brukere henvises til standardiserte lavterskeltiltak. Ifølge Hanssen, Hummerfelt, Kjellevoid, Norheim, & Sommerseth (2015, s.173) må utgangspunktet for vilkårene være at det er gjort en kartlegging på forhånd, ikke at vilkårene i seg selv skal utgjøre en kartlegging. I praksis ser vi ofte at det er det motsatte som skjer. I kjølvannet av innføringen av aktivitetsplikt blir mange brukere plassert i slike standardiserte lavterskeltiltak etter første møte med saksbehandler. Terum & Jessen (2015, s.105) og Kane og Kohler-Olsen (2015) stiller spørsmål om umiddelbar plassering gir god nok ivaretagelse av bruker. De peker på at sosialhjelpsmottakere har fellestrekk som vanskelig oppvekst og helseproblemer som ofte er skjulte og underdiagnostiserte. Å sende sårbare mennesker inn i slike lavterskeltiltak uten

grundig kjennskap til deres individuelle utfordringer på forhånd øker sjansene for at de ikke vil klare å gjennomføre dem, noe som kan føre til at deres sosiale problemer forsterkes. Dette understreker at positive effekter for den samlede målgruppen ikke nødvendigvis betyr positive effekter for den enkelte bruker (Oterholm 2015). De mest utsatte vil ofte trenge tettere oppfølging og mer individuelt tilpassede tiltak enn standardiserte lavterskeltilbud. Disse observasjonene sammenfaller med Terum & Jessen (2015, s.105) sine undersøkelser som viser at sosialtjenestens praksis i overveiende er arbeidsrettet, ikke brukerrrettet. Dette er bekymringsfullt med tanke på at brukergruppen gjerne har store og kompliserte hjelpebehov. Når disse tiltakene i liten grad er tilpasset den enkelte brukers ønsker og behov kan dette komme i konflikt med brukermedvirkningsidealet i sosialt arbeid. Mange sosialarbeidere er tydelige på viktigheten av at vilkår settes i tråd med brukerens forutsetninger. Dette krever at sosialarbeideren både har evne, tid og rom til å gjøre gode skjønnsvurderinger (Kane og Kohler-Olsen 2015). Innføringen av universell lovpålagt aktivitetsplikt har imidlertid redusert sosialarbeiderens rom for å gjøre slike individuelle skjønnsvurderinger (Kane, Kohler-Olsen og Reedtz 2017). Dermed må sosialarbeideren prioritere mellom hensynet til klientens beste og lojalitet overfor de føringer og rammer aktiveringspolitikken legger for arbeidet.

6.3.1 Brukermedvirkning som dispositif

Hvor reell er brukermedvirkningen når arbeidslinjen som hegemonisk diskurs innen velferdstjenesten på forhånd har satt målet for prosessen?

Siden skjønnsutøvelse er betinget av normative holdepunkter, og normene er satt innenfor arbeidslinjen som hegemonisk diskurs, vil også sosialarbeiderens skjønnsvurderinger i møte med klienten være farget av arbeidslinjen. Sosialarbeideren vil, både bevisst og ubevisst, søke å forme brukerne slik at de passer inn i arbeidslinjens normative retningslinjer. Innenfor en epistemisk forståelse av skjønn kan man altså si at arbeidslinjen som diskursivt hegemoni styrer normene som ligger til grunn for sosialarbeiderens praktiske resonnering i utøvelsen av skjønn. (Jessen & Tufte, 2014). Det er allerede klart at målet er at brukeren skal inn på arbeidsmarkedet og han får i realiteten kun medvirke til å realisere denne forhåndsbestemte målsettingen. Sosialt arbeid reduseres dermed til motivasjonsarbeid og overtalelse. Dette motivasjonsarbeidet innebærer i realiteten at sosialarbeideren søker å overføre sine, eller den hegemoniske diskursens, forestillinger om hva som er riktig og godt på brukeren. Sosialarbeideren utøver på denne måten det Stjernø & Øverbye (2012b, s. 24) kaller

kommunikativ makt i møte med brukeren. Det grunnleggende premisset for en slik form for maktbruk er at sosialarbeideren vet bedre enn brukeren hva som er best for ham og bruker maktteknikker, som overtaling og strategisk språkbruk for å lede brukeren dit sosialarbeideren ønsker at han skal være. Endringsarbeidet er dermed ikke en dialog mellom likeverdige, en kommunikativ handling, men en et utslag av kommunikativ paternalisme. Et eksempel på slik kommunikativ makt kan ifølge Stjernø & Øverbye (2012b, s.21) være bruk av individuell plan i arbeid med brukere. Individuell plan er en kontraktsfesting av relasjonen mellom bruker og sosialarbeider som skal sikre at brukerens stemme blir hørt, men som er ment å påvirke brukerens indre belønningssystem og legge til rette for en internalisering av arbeidsmotivasjonen hos brukeren. En kan spørre seg selv i hvor stor utstrekning brukermedvirkning faktisk eksisterer. Er brukermedvirkning i realiteten bare et nytt dispositif? I så fall kan man argumentere for at brukermedvirkning i aktiveringsregimet ikke når lenger opp enn til de nederste trinnene på Arnsteins (1969) stige; manipulasjon av ikke-deltakende brukere. Selv om dette etter mitt syn nok vil være å trekke argumentet litt langt, kan det være liten tvil om det i Arnsteinsk forstand ikke eksisterer reell brukermedvirkning for sosialhjelpsmottakere. Uansett er det klart at det må være et dilemma for sosialarbeidere å skulle utføre sosialt arbeid med en brukergruppe som bare har symbolsk brukermedvirkning.

Også sosialarbeiderne selv blir utsatt for kommunikativ makt . I tråd med rådende diskurser om effektivitet, målbarhet og mennesker som egoistiske aktører brukes kommunikativ styring for å få sosialarbeidere til å akseptere regler for mål og resultatstyring som i praksis kan komme i konflikt med en brukersentrert tilnærming (Øverbye, 2013, s. 117).

6.4 Er aktivering evidensbasert?

Som nevnt under punkt 4.2.4 er ønsker myndighetene i stadig økende grad å legitimere velferdspolitikken ved å argumentere for at den støttes på vitenskapelig evidens. Et eksempel på dette er hvordan regjeringens refererer til PROBA og Hernæs når de skal begrunne innføringen av obligatorisk aktivitetsplikt. Men hva sier egentlig faglitteraturen om effektene av aktivisering?

Ifølge Hernæs mfl., 2017, s.5) konkluderer forskningen med at aktivering og sanksjoner er effektive virkemidler i velferdspolitikken. De viser til at når sosialtjenesten øker bruk av

vilkår resulterer det i en signifikant nedgang i unge på sosialhjelp gjennom både å redusere antall søkere og redusere tiden den enkelte mottar stønad. Disse funnene støttes også av Proba (2015 s.53). Ifølge deres undersøkelser går ca en tredjedel av tiltaksdeltakerne videre til arbeid. Kjørstad (2008, s.12) finner imidlertid at det er vanskelig å dokumentere at aktiveringsprogrammene gir varig overgang til arbeid.

Dahl & Lima (2016, s.115, 127) rapporter ikke like entydig positive resultater. De konkluderer med at det er vanskelig å svare på om flere har kommet seg i arbeid etter innføringen av obligatorisk aktivitetsplikt (Dahl & Lima, 2016, s. 115, 127) og at effekten av aktivtetsvilkår avhenger av utformingen på tiltakene (Dahl & Lima, 2016, s.115, 127). I Hornemann Möller (2009, s.41) argumenteres det for at forskning ikke kan dokumentere effekter av selve aktiveringen og i Giertz (2009, s.182) kommer det frem at det ikke finnes mange og gode nok studier av aktiveringens effekter til at det er forsvarlig å trekke generelle konklusjoner.

Disse studiene viser at at det er vanskelig å underbygge en påstand om at obligatorisk aktivitetsplikt på generell basis har en statistisk signifikant effekt med hensyn målene om arbeid. Det er ifølge Giertz (2009, s. 177–192) også metodiske problemer med å forske på effekten av tiltak. Dette gjør det vanskelig å konkludere entydig rundt spørsmålet om aktiviseringstiltak virker bedre enn andre tiltak. Med andre ord kan man vanskelig si at obligatorisk aktivering slik den presenteres av regjeringen og praktiseres i dag kan regnes evidensbasert. Dette betyr ikke nødvendigvis at aktivering er feil medisin, men den må administreres med omsorg med fokus på å hjelpe folk i deres aktuelle situasjon heller enn å tvinge dem inn i standardiserte tiltak.

7. OPPSUMMERING OG AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER

Målsettingen med denne teksten har vært å kartlegge premissene som ligger til grunn for handlingsfeltet sosialt arbeid i sosialtjenesten. For å begrense omfanget av oppgaven ble dette handlingsfeltet avgrenset til å gjelde vilkår for sosialt arbeid i møte med arbeidslinje-paradigmet. Gjennom diskurs og systemperspektiver på makt og empiri utforsket jeg aktiveringspolitikken og dens konsekvenser for brukermedvirkning og sosialt arbeid.

Det og empiriske grunnlagsmaterialet ga få entydige svar på effekten av aktive vilkår, men det er mulig å trekke ut noen hovedpunkter: Aktivering virker, for noen brukere, noen ganger. Men det stor enighet om at det er innholdet i aktiveringstiltakene som har effekt, ikke aktivering pr se. Et annet funn er at aktiveringsplikten fasiliteter flere møtepunkter mellom sosialarbeider og bruker, og dermed flere anledninger for anvendelse av skjønn. På den andre siden begrenser aktivitetsplikten mulighetsrommet for skjønn. I tillegg svekker arbeidslinjen og aktivitetsplikten brukervedvirkning, både gjennom å begrense brukerens faktiske valgmuligheter, gjennom at tiltakene er underfinansierte og dermed ikke tilpasset den enkelte og gjennom å bruke kommunikativ makt for å forme brukerens vilje. Mangel på reell brukervedvirkning, knappe ressurser og endrede skjønnsbetingelser representerer et dilemma for sosialarbeidere fordi fordi praksis står i opposisjon til faget sosialt arbeids grunnleggende verdysyn. Den teoretiske drøftingen av tema viste også at arbeidslinjen er et virkemiddel som rettferdiggjør en hovedsakelig økonomisk agenda ved bruk av paternalistisk retorikk.

Som vist i det foregående er utfordringene sosialarbeideren møter i spenningsfeltet mellom omsorg og kontroll både reelle og omfattende. Velferdsstatens hegemoniske diskurs innebærer at sosialarbeideren må jobbe etter målsetninger som tildels er uforenlige med grunnleggende verdier innen feltet sosialt arbeid. Sosialarbeiderens plikt er ikke bare gjøre så godt han kan innenfor disse rammene til beste for den svakeste part, men også å utfordre de strukturer og rammer i samfunnet som bidrar til å skape ulikhet blant folk. En viktig del av en slik prosess er å reflektere rundt egen makt og egen rolle i systemet og å være bevisst på de faktorer som styrer egne skjønnsvurderinger i møte med brukere. Et godt verktøy i dette arbeidet kan være det Askeland (2006) kaller kritisk refleksjon. Gjennom kritisk refleksjon kan sosialarbeideren avdekke hegemoniske antakelser, oppnå forståelse for hvordan sosialarbeider, bruker og kontekst påvirker hverandre gjensidig, og synliggjøre sammenhengene mellom individ og strukturer. Den refleksive praktiker er kan se seg selv utenfra og er opptatt av underliggende faktorer som kan gi grunnleggende forandringer.

Det er fristende å stille spørsmålet hvis obligatorisk aktivitetsplikt er svaret, hva er da spørsmålet?

Hvis spørsmålet er hvordan kan vi holde utgiftene til sosialstønad nede, er det ikke umulig at aktivitetsplikt er et greit svar. Det har vist seg måtelig effektivt i å stagge tilveksten av

mennesker på sosialhjelp. Men her er det, etter mitt syn, likevel grunn til å helle en solid dose malurt i aktiveringsoptimismebeget. Det foreligger nemlig så godt som ingen forskning som sier noe om hvor det blir av de som i frykt for aktiviseringsplikten skremmes vekk fra å oppsøke sosialtjenesten. I den offentlige diskursen fremstilles dette som en ubetinget suksess, “snylterne skremmes vekk”, men for meg er det åpenbart at det også finnes mennesker, kanskje noen av de aller mest sårbare blant oss, som forhindres fra tilgang på helt grunnleggende omsorg. Før vi vet mer om hva som skjer med disse menneskene og finner en måte å hjelpe dem på oppfyller i mine øyne ikke aktivitetsplikten kravene til Rawls rettferdighetsprinsipp.

Om spørsmålet var hvordan kan vi sikre at forholdene ligger best mulig til rette for godt sosialfaglig arbeid i sosialtjenesten ville man nok i beste fall få betinget støtte fra et flertall sosialarbeidere.

Hvis spørsmålet er hvordan kan vi ivareta menneskers verdighet er jeg ikke sikker på hvor mange underskrifter man ville få på at svaret var aktivitetsplikt rundt frokostbordet på FIA i NAV Fana. Ikke fra femtiåringen med et langt yrkesliv bak seg som nettopp ble fortalt at han ikke kan få tillatelse til å drikke colaen sin mens han er på FIA, og ikke fra hun som kvier seg til neste dag når alle må være med på treningssenteret.

Tittelen på denne oppgaven ble “An offer you can’t refuse?” men som sosialarbeidere betyr ikke det at vi kan tenke på det som “an offer one cannot question”

- Arnstein, S. (1969). *A Ladder Of Citizen Participation*. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Askeland, G. (2006). Kritisk reflekterende – mer enn å reflektere og kritisere. I *Tidsskriftet Nordisk sosialt arbeid* 02/2006 (Vol. 26)
- Askheim, O. P. (2012). *Empowerment i helse- og sosialfaglig arbeid: floskel, styringsverktøy, eller frigjøringsstrategi?* Oslo: Gyldendal akademisk.
- Bay, A.-H., Hagelund, A., & Hatland, A. (2015). *For mange på trygd?: velferdspolitiske spenninger*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Bay, A., Hagelund, A., & Pedersen, A. (2015). Trygdepolitiske dilemmaer : Effektivitet versus fordeling, I Bay, A.-H., Hagelund, A., & Hatland, A. *For mange på trygd?: velferdspolitiske spenninger*. (pp. 11-37). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Brodtkorb, E., & Rugkåsa, M. (2015). *Utfordringer for sosialt arbeid i dag. I Sosialt arbeid. En grunnbok*, Ellingsen I., T., Levin, I., Berg B., og Kleppe, L... Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, E. S., & Lima, I. A. E. (2016). *Krav om å stå opp om morra'n: virker det? Arbeid og Velferd* 3/2016.
- Dalland, O. (2017). *Metode og oppgaveskriving*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Eide, S.B.(2016) Brukermedvirkning? i Kroken ,R. og Madsen, O.J. (red.) (2016) *Forvaltning av makt og moral i velferdsstaten. Fra sosialt arbeid til «arbeid med deg selv»?* Oslo: Gyldendal akademisk..
- Engelstad, F. (2005). *Hva er makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ervik, R., Kildal, N., & Nilssen, E. (2015). *New contractualism in European welfare state policies*. Farnham: Ashgate.
- Fellesorganisasjonen. (2015, mars). Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere. Hentet fra https://www.fo.no/getfile.php/1320310-1429186747/01%20Om%20FO/Hefter%20og%20publikasjoner/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument_2015.pdf

- Giertz, A. (2009). Aktiveringens effekter och evidensbaserat socialt arbete” i Johansson H., & Hornemann Møller, I., (red.) *Aktivering--Arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber.
- Gjoshi, Q. (2017). *Aktivitetsplikt for sosialhjelp: En kvalitativ studie om aktivitetsplikt for sosialhjelp sett i lys av ansatte i NAV* Masteroppgave (Universitetet i Agder). Hentet fra <https://uia.brage.unit.no/uia-xmlui/bitstream/handle/11250/2456560/Gjoshi,%20Qendresa.pdf?sequence=1>
- Grimen, H., & Molander, A. (2008). Profesjon og skjønn. I I A. Molander & LI Terum (red.). *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget,
- Hagelund, A., & Terum, L. I. (2015). Fra saksbehandler til veileder. Om iverksetting av velferdspolitik i arbeidslinjens tid. I Bay, A.-H., Hagelund, A., & Hatland, A. (2015). *For mange på trygd?: velferdspolitiske spenninger*. (s.131–152). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Halvorsen, K., Stjernø, S., & Øverbye, E. (2016). *Innføring i helse- og sosialpolitikk*. Universitetsforlaget
- Hanssen, H., Hummerfelt, K., Kjellevoid, A., Norheim, A., & Sommerseth, R. (2015). *Faglig skjønn og brukervedvirkning i helse-og velferdstjenesten*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hernæs, Ø. M. (2018). Hvordan påvirker økt bruk av vilkår for sosialhjelp sysselsetting og lønnsfordeling? *Søkelys på arbeidslivet*, Bd. 35, s. 4–22. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2018-01-02-01>
- Hernæs, Ø., Markussen, S., & Røed, K. (2017). Can welfare conditionality combat high school dropout? *Labour economics*, 48, 144–156.
- Hjelmtveit, Vidar (2017) ”Sosialpolitikk og teorier om sosiale problemer.” i Mary Ann Stamsø (red.): *Velferdsstaten i endring. Om Norsk helse og sosialpolitikk*.(s. 86- 89) Oslo: Gyldendal forlag.

- Hornemann Möller, I. (2009). Teman i europeisk aktiveringsforskning. i Johansson H., & Hornemann Møller, I., (red.) *Aktivering--Arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber.
- Hyggen, C., & Hammer, T. (2012). Arbeidsmotivasjon fra ung til voksen-hva betyr frafall fra videregående skole? I Stjernø, S. & Øverbye, E.(red.). *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget
- Jacobsen, D. (2010). *Forståelse, beskrivelse og forklaring : Innføring i metode for helse- og sosialfagene* (2. utg. ed.). Kristiansand: Høyskoleforl.
- Jessen, J. T., & Tuft, P. A. (2014). Discretionary Decision-Making in a Changing Context of Activation Policies and Welfare Reforms. *Journal of Social Policy*, Bd. 43, s. 269–288.
<https://doi.org/10.1017/s0047279413000998>
- Johansson, H., & Hornemann Møller, I. (2009). i Johansson H., & Hornemann Møller, I., (red.) *Aktivering--Arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber.
- Kane, A. A., & Köhler-Olsen, J. (2015). *Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere-har lovgiveren funnet opp hjulet på nytt?* Hentet fra <https://munin.uit.no/handle/10037/9078>
- Kane, A. A., Köhler-Olsen, J., & Reedtz, C. (2017). Aktivisering av unge sosialhjelpsmottakere – forutsetninger for å sikre overgangen til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning*, Bd. 20, s. 117–133. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2017-02-02>
- Kildal, N. (2012). Fra arbeidsetos til insentiver og velferdskontrakter. I Stjernø, S. & Øverbye, E.(red.). *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget
- Kjørstad, M. (2008). *Et kritisk, realistisk perspektiv på sosialt arbeid i forvaltningen: en studie av sosialarbeideres iverksetting av arbeidslinjen i norsk sosialpolitikk*. Hentet fra <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/267655>

- Kjørstad, M., (2019). Sosialt arbeid møter sosialpolitikk, Utfordringer og dilemmaer, i Aamodt, H. (2019). Sosialt arbeid og sosialpolitikk i samhandling: et svar på velferdsstatens utfordringer? Bergen: Fagbokforl.
- Levin, I. (2015). Sosialt arbeid som spenningsfelt. I Ellingsen. IT, Levin, I., Berg, B., Kleppe, LC (red.) Sosialt arbeid--en grunnbok: Universitetsforlaget.
- Molander, A., Torsvik, G., (2015). Kan tvungen aktivering forsvares? I Bay, A.-H., Hagelund, A., & Hatland, A. i For mange på trygd?: velferdspolitiske spenninger. (pp. 38-60).Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Nilssen, E. (2016). Contractualism and street-level discretion in Norwegian activation policy. I New contractualism in European welfare state policies (s. 85–104). Routledge.
- Nortvedt, M. W. (2012). Jobb kunnskapsbasert!: en arbeidsbok. Akribe.
- Nortvedt, P. (2008). Profesjon og paternalisme. I A. Molander & LI Terum (red.). Profesjonsstudier. Oslo: Universitetsforlaget.
- Oterholm, I. (2015) Skjønnsutøvelse i velferdsorganisasjoner i I Ellingsen, I.T., Levin, I., Berg, B. og Kleppe, LC. (red.) Sosialt arbeid. En grunnbok. Oslo, Universitetsforlaget.
- Proba. (2015). Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere - Virkninger i kommunene. Utarbeidet for KS. (Rapport nr. 2015-12). Oslo: Proba samfunnsanalyse.
- Rappana Olsen, B. C. (2005). Om å vite best... sammen-brukermedvirkning i helse-og sosialektoren. i MA Stamsø (red.), Velferdsstaten i endring. Norsk helse-og sosialpolitikk ved starten av et nytt århundre, Oslo: Gyldendal akademisk, Oslo.
- Rønning, R. (2007). Brukermedvirkning og empowerment--gammel vin på nye flasker. I Askheim, O., Starrin, B., & Heyerdahl, C. (2007). Empowerment : I teori og praksis. (s.34-46) Oslo: Gyldendal akademisk.
- Rugkåsa, M. (2014). Ubehaget i det godes tjeneste. I Ohnstad, A., Rugkåsa, M., & Ylvisaker, S. (2014). Ubehaget i sosialt arbeid. Oslo: Gyldendal akademisk.

Schiefloe, P. M. (2011). *Mennesker og samfunn: innføring i sosiologisk forståelse*. Bergen:

Fagbokforlaget

Skjefstad, N., (2015) Sosialt arbeid i overgangen til NAV - utfordringer for en anerkjennende praksis. (Doktoravhandling, Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet). Hentet fra https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2360351/Skjefstad_NinaSchi%C3%B811.pdf

Solvang, I., Engebretsen, E., & Heggen, K. (2012). Å forme brukers arbeidsvilje. Engebretsen E., (Red) og Heggen K.,. I *Makt på nye måter*, . Oslo: Universitetsforlaget.

Stjernø, S., & Øverbye, E. (2012a). I Stjernø, S. & Øverbye, E.(red.). *Arbeidslinja*.

Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten. Oslo: Universitetsforlaget

Stjernø, S., & Øverbye, E. (2012b). I Stjernø, S. & Øverbye, E.(red.). *Arbeidslinja*.

Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten. Oslo: Universitetsforlaget

Terum, L. I., & Jessen, J. T. (2015). *Den tvetydige aktiveringen: en studie av veiledere ved lokale*

NAV-kontor. Hentet fra <https://oda-hioa.archive.knowledgearc.net/handle/10642/3009>

Terum, L. I., Tufte, P. A., & Jessen, J. T. (2012). *Arbeidslinja og sosialarbeiderne*. I Stjernø, S. &

*Øverbye, E.(red.). *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Oslo:*

Universitetsforlaget

Thorén, K. H. (2009). *Socialt arbete och aktiveringens praktik*.I Johansson H., & Hornemann

*Møller, I., (red.) *Aktivering--Arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö:*

Liber.

Van der Wel, K. A. (2013). *Den sjenerøse velferdsstaten: heroin, medisin eller vitamin?* I Stjernø,

*S. & Øverbye, E.(red.). *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Oslo:*

Universitetsforlaget

Øverbye, E. (2013). Velferdsprofesjonene i aktiveringsstaten : En studie av ambivalente relasjoner,
I Molander, A., & Smeby, J., Profesjonsstudier : 2 (Vol. 2) (pp. 107-121). Oslo:
Universitetsforl. Oslo