



Høgskulen på Vestlandet

Bacheloroppgave

BSO321-H-2021-VÅR-FLOWassign

Predefinert informasjon

Startdato:	30-04-2021 09:00	Termin:	2021 VÅR
Sluttdato:	14-05-2021 14:00	Vurderingsform:	Norsk 6-trinns skala (A-F)
Eksamensform:	Bacheloroppgave		
SIS-kode:	203 BSO321 1 H 2021 VÅR		
Intern sensor:	(Anonymisert)		

Deltaker

Kandidatnr.:	342
---------------------	-----

Informasjon fra deltaker

Antall ord *:	7999
----------------------	------

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

Gruppe

Gruppenavn: (Anonymisert)
Gruppenummer: 8
Andre medlemmer i gruppen: Deltakeren har innlevert i en enkeltmannsgruppe

Jeg godkjenner autalen 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

Arbeidslinja – til hjelp eller besvær?

Workfare policy - help or an
inconvenience?

Kandidatnummer: 342

Bachelor i sosialt arbeid

Fakultet for helse- og sosialvitenskap

Institutt for velferd og deltaking

14.05.21

Antall ord: 7999

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, § 12-1.

Abstract

This literature study examines how social workers experience the conflicts between the Norwegian workfare policies and the principles of social work. Values like humanity, solidarity and empathy are at the core of social work. These values can be challenged by the workfare policies that often put the social worker in the position of a bureaucrat whose job is characterized by a pressure to get as many clients into work as quickly as possible, neglecting the social work principles of seeing “the whole client” and provide help to self-help. The research question of the study is *what challenges do the social workers experience when implementing the workfare policies and how do they resolve these challenges?*

The study describes the principles of social work and the workfare policies that affect the social work. The research question will be discussed in the context of maternalism and street-level bureaucracy. The study shows that the social workers experience several dilemmas in their work; between consideration of the client’s health and the focus on getting them into work quickly; between a caring attitude and sanctioning. To manage the often conflicting principles, the social workers turn to a range of coping mechanisms. Despite the challenges, the social workers are loyal to the aims of the workfare policies. The results show that the social worker’s discomfort in implementing the workfare policies might be what makes the policies work without neglecting the wellbeing of the client.

Innholdsfortegnelse

1.0 Innledning.....	4
1.1 Bakgrunn for valg av tema.....	4
1.2 Problemstilling.....	5
1.3 Avgrensning.....	5
1.4 Begrepsavklaring.....	6
1.5 Sosialfaglig relevans.....	6
1.6 Oppgavens oppbygging.....	7
2.0 Metode.....	7
2.1 Litteratursøket.....	8
2.2 Funn.....	8
3.0 Bakgrunn.....	9
3.1 Arbeidslinja.....	9
3.2 Arbeidslinja i praksis.....	10
4.0 Teori.....	11
4.1 Sosialt arbeid og dets verdier.....	11
4.2. Bakkebyråkrater.....	13
4.3 Maternalisme.....	14
5.0 Funn og diskusjon.....	15
5.1 Fokus på arbeid versus fokus på brukerens behov.....	15
5.2. Disiplin og omsorg.....	18
5.3 Mestringsstrategier.....	20
5.4 Rolleforvirring.....	23
6.0 Oppsummering og implikasjoner for praksis.....	25
7.0 Litteraturliste.....	28

1.0 Innledning

«Er det rom for sosialt arbeid i Nav?» spør Nina Skjefstad i sin artikkel i fonteneforskning (2013). Her problematiserer hun sosialfagets plass i en kontekst hvor blant annet arbeidsfokusert politikk har tatt hovedsetet. Arbeidslinja kan beskrives som en politisk føring som, etter sitt gjennomslag, har vært ledende for sosialpolitiske satsinger og målsettinger (Hernes, 2010b). Arbeidslinjas mål er arbeid for folk flest. Strategien for å oppnå dette er å stille krav til brukere, fokusere på arbeid, sanksjonere frafall og motivere brukere. Arbeidslinja medfører en praksis hvor sosialarbeideren kan komme til å ta en byråkratrolle som kan være i konflikt med prinsippene i sosialt arbeid (Skjefstad, 2013, s.82). Sosialpolitikken har ført til dilemmaer for sosialarbeidere i Nav, og det kan være utfordrende for sosialarbeideren «å praktisere en konsekvent arbeidslinje når egne faglige overbevisninger tilsier at brukeren trenger en annen type hjelp før arbeid» (Kjørstad, 2019, s.59).

Sosialt arbeid er bygget på etikk, medmenneskelighet, empati og kunnskap om sårbare grupper i samfunnet (Berg et al., 2015, s. 20-25). Som profesjonsutøver har sosialarbeideren ansvar for å gi hjelp til selvhjelp og å tenke på brukerens beste. Samtidig befinner sosialarbeiderne seg i en posisjon hvor de må iverksette arbeidslinjas politikk (Kjørstad, 2019). Arbeidslinjas strategi kan noen ganger gå på bekostning av verdier i sosialt arbeid. I denne bacheloroppgaven vil jeg forsøke å forstå hvordan sosialarbeideren opplever og håndterer konflikten mellom arbeidslinja og sosialt arbeid.

1.1 Bakgrunn for valg av tema

I løpet av utdanningen har jeg vært opptatt av hvordan politikk påvirker sosialarbeidere i praksisfeltet. I begynnelsen var jeg skeptisk til at politiske bestemmelser skulle påvirke min yrkesutøvelse. Mitt ubehag kom av en redsel for at jeg kunne komme i situasjoner hvor jeg opplevde at de politiske bestemmelsene ikke samsvarte med brukerens behov. Samtidig så jeg at de politiske bestemmelsene kunne være til det beste for nettopp de menneskene jeg ønsker å hjelpe. Jeg sto i en mellomposisjon hvor jeg ikke klarte å finne ut hva jeg mente om saken.

I løpet av min studentpraksis i Nav vendte problemstillingen tilbake. Jeg kunne se at saksbehandlere hadde en travel hverdag og at de måtte prioritere hvilke brukere som skulle få tett oppfølging og hvilke som skulle få mindre tett oppfølging. Videre opplevde jeg det som utfordrende å tenke arbeid i møtet med brukere som hadde ulike psykiske helseproblemer. I noen tilfeller vurderte jeg arbeidslinjas prinsipper som svært relevante og viktig for å styre hvordan støtten blir gitt. For noen brukere var jeg sikker på at arbeid var riktig mål, for andre brukere var jeg i tvil.

Gjennom disse ulike oppfatningene og opplevelsene gjennom studiet og praksis, ble jeg stadig mer nysgjerrig på hvordan sosialarbeidere opplever motsetningene mellom egen profesjon og de politiske bestemmelsene, samt hvordan sosialarbeidere løser disse.

1.2 Problemstilling

Det jeg undrer meg over, og ønsker å finne svar på, er om sosialarbeideren opplever motsetningene mellom arbeidslinja og sosialt arbeid som problematisk, og hvordan sosialarbeideren løser disse motsetningene. Problemstillingen jeg har utformet blir derfor slik;

Hvilke utfordringer oppstår hos sosialarbeideren i iverksettelsen av arbeidslinjas mål om arbeid og aktivitet, og hvordan håndterer sosialarbeideren disse utfordringene?

1.3 Avgrensning

Det finnes flere elementer som påvirker sosialarbeidernes rolle i Nav og de dilemmaer som de står ovenfor. Eksempler på dette kan være hvordan ledere organiserer arbeidet på sin avdeling, hvilke ressurser det enkelte kontor har, og framveksten av ulike styringsideologier. I denne oppgaven vil jeg ikke gå inn på disse faktorene. Mitt søkelys vil rettes på selve fokuset om å få folk i arbeid og hvordan dette påvirker sosialarbeiderens rolle, hvilke dilemmaer dette fører til og hvordan disse håndteres.

Sosialarbeidere i Nav kan jobbe med ulike brukergrupper og ulike problemstillinger. I denne oppgaven fokuserer jeg på sosialarbeideren i de kommunale tjenestene i Nav. Det finnes også ulike brukere i de kommunale tjenestene. Noen brukere kan ha behov for sosialhjelp i en kort periode mens de selv finner seg arbeid. Mitt fokus ligger på de brukerne som mottar sosialhjelp etter sosialtjenesteloven (2009) §18 og §19, og som har behov for mer bistand for å komme i jobb.

1.4 Begrepsavklaring

Jeg vil bruke «sosialarbeider» og «veileder» om hverandre med samme betydning. I utgangspunktet definerer jeg disse som «en person med utdanning i sosialt arbeid». I og med at det også finnes Nav-veiledere med andre utdanningsbakgrunner, vil det likevel brukes generelt om de som jobber som veiledere i Nav.

1.5 Sosialfaglig relevans

Motsetningene mellom sosialt arbeid og sosialpolitiske føringer har blitt beskrevet og diskutert mye i løpet av de siste årene, eksempelvis i Berg (2015), Kjørstad (2019), Skjefstad (2013), Evans (2011), Halvorsen (2019), og mange flere. Dette peker på en tydelig interesse for sosialarbeiderens spenningsfelt og dilemmaer i arbeidet.

Nav tar imot mange brukere med ulike sosiale problemer. I møtet med disse brukerne må sosialarbeiderne både implementere sosialpolitikk og bruke sin profesjonskunnskap (Kjørstad 2019). Den mulige konflikten mellom sosialt arbeid og arbeidslinja framstår som et svært relevant tema for sosialarbeiderne som skal balansere de motsetningsfylte prinsippene. Fra et sosialfaglig perspektiv er det problematisk om en organisasjon som møter så mange sosiale problemer, ikke har rom til det sosiale arbeidet. Sosialarbeiderens opplevelse av motsetningene, og hennes mestring av disse, vil være relevant for å kunne forstå hvilke elementer som påvirker arbeidet og hvordan man best kan tilpasse seg disse. Som jeg senere vil komme inn på, er det sosialarbeiderens implementering av arbeidslinja som *former* den. Dermed vil sosialarbeiderens håndtering også være relevant fra et sosialpolitisk perspektiv, for å forstå hvordan politikken fungerer i praksis.

1.6 Oppgavens oppbygging

Videre kommer en metode-seksjon hvor jeg beskriver min fremgangsmåte for å besvare problemstillingen. Etter følger en bakgrunns-del hvor jeg redegjør for arbeidslinja og aktivitetsplikt. Så kommer en del hvor jeg vil gjøre rede for teorien som vi vil ta med oss videre i oppgaven. Her vil jeg ta opp sosialt arbeid og dets verdier, bakkebyråkrater, og maternalisme. Videre kommer en seksjon der jeg vil presentere funnene mine og diskutere disse. Denne seksjonen er delt inn i fire deler som tar for seg sosialarbeiderens dilemma med arbeidsfokuset i Nav, dilemmaet mellom sanksjoner og omsorg, sosialarbeiderens mestringsstrategier, og rolleforvirring. Til sist kommer en avslutning hvor jeg oppsummerer funnene.

2.0 Metode

Jeg har valgt litteraturstudie som metode for å besvare problemstillingen. Litteraturstudie er en måte å samle tilgjengelig informasjon og forskning slik at man kan tolke det og bruke det i praksis (Aveyard, 2019, s.4). På grunn av de store mengdene med litteratur er det utfordrende for fagfolk å kunne sette seg inn i alt de har behov for å vite. Bare det å velge ut hvilken litteratur man skal sette søkelys på, kan være vanskelig. Litteraturstudier kan på denne måten hjelpe fagfolk å anvende kunnskap fra forskningen som finnes på deres felt. En styrke ved å bruke litteraturstudie for å besvare min problemstilling er at jeg kan ta utgangspunkt i en stor og bred mengde litteratur slik at min besvarelse blir mer presis. En svakhet kan være at jeg, grunnet de store mengdene litteratur innenfor mitt tema, kan gå glipp av veldig god forskning. En annen svakhet kan være selve problemstillingen; spørsmålet jeg vil besvare tar for seg sosialarbeideres opplevelse og metoder for å håndtere utfordringer. Sosialarbeidere er ikke en homogen gruppe, derfor vil det trolig være noen mangler i forhold til bredden av ulike tilnærminger og opplevelser.

Problemstillingen omhandler andres opplevelse, og dermed kunne det vært likeså relevant å gjennomføre kvalitative intervjuer for å få en dybdeforståelse innenfor temaet. På grunn av tidsmessige begrensninger har jeg valgt å se bort ifra innsamling av egen data.

2.1 Litteratursøket

Litteratursøket ble gjort ved hjelp av noen utvalgte nøkkelord; «arbeidslinja», «dilemmaer», «utfordringer», «sosialarbeider», «sosialt arbeid», «aktivitetsplikt», «Nav», og «psykiske helseproblemer», «dilemmas», «social worker», «social work», «conditionality», «social service», «job training», «supported employment», «mental health problems», «policies», «workfare» og «work first». Jeg brukte søkeord relatert til psykisk helse for å få resultater som omhandler brukere med flere behov enn kun å finne arbeid. Jeg brukte nøkkelordene i ulike kombinasjoner og både på engelsk og norsk. For å åpne opp for forskning som viser styrker framfor svakheter, gjorde jeg en god del søk uten ordene «dilemmaer» og «utfordringer». Søkemotorene jeg brukte var Oria, SOCindex, Ovid og Google Scholar. De norske søkene ga resultater mellom 10 og 70, mens de engelske søkene varierte mellom 8 og 1500 resultater. Forskjellene kan handle om min mestring av ulike søkemotorer og mine engelske språkkunnskaper. Selv om de norske søkene stort sett ga færre resultater, var resultatene noe mer relevante.

I litteratursøket har jeg kun forholdt meg til artikler publisert fra og med 2015 for å sikre at jeg forholder meg til rimelig fersk data. Etter søket satt jeg igjen med et bredt antall artikler. Jeg leste gjennom artiklene med fokus på hvorvidt de sa noe om hvilke utfordringer sosialarbeideren møter på, hvordan disse oppleves, eller hvilke mestringsstrategier sosialarbeideren bruker.

2.2 Funn

Gjennom litteratursøket fant jeg seks forskningsartikler som jeg vil bruke for å belyse problemstillingen. Artiklene har noe ulike tematikker og tilnærminger, men bidrar på hver sin måte med å tegne et bilde av situasjonen som sosialarbeideren befinner seg i.

Alle artiklene er fagfelleverderte, med unntak av Terum (et al., 2017). Jeg har valgt å ta denne artikkelen med likevel fordi resultatene i stor grad sammenfaller med andre fagfelleverderte forskningsartikler og er skrevet av anerkjente forfattere. Artikkelen er også publisert i tidsskriftet «søkelys på arbeidslivet», som også er anerkjent som et vitenskapelig tidsskrift. Informasjonen fra denne artikler kan dog være en mulig fallgrube, men jeg vurderer den som trygg da resultatene ikke virker overraskende sammenlignet med andre

forskningsprosjekt.

Alle artiklene tar for seg den norske arbeidslinja, for utenom Dwyer (2020) som omhandler implementering av aktivitetsplikt i Storbritannia. Denne kan være med på å belyse problemstillingen da den viser hvilke utfordringer britene møter på i implementeringen og hvordan de ser ut til å løse disse. Storbritannia har en lignende modell som arbeidslinja, «Work first», men jeg tar forbehold om at det kan være noen ulikheter som jeg ikke er klar over. I tillegg til politiske forskjeller, kan det også være viktige forskjeller i hvordan sosialtjenesten er organisert som kan ha en innvirkning på resultatene. Kulturforskjeller kan også spille en viktig rolle. En vesentlig forskjell er at de britiske veilederne ikke er utdannede sosialarbeidere. Bruk av denne artikkelen kan medføre noen misvisende resultater og er en mulig fallgrube i min litteraturstudie, men kan også bidra til å nyansere utfordringene til den norske sosialarbeideren.

Gjennom en systematisk gjennomgang og sammenligning av de utvalgte artiklene, identifiserte jeg noen hovedtemaer som jeg har brukt til å strukturere seksjonen «funn og diskusjon».

3.0 Bakgrunn

3.1 Arbeidslinja

Arbeidslinja er en politisk føring som hadde sitt gjennomslag i Norge på begynnelsen av 90-tallet (Hernes, 2010b). Målet var å «gjenreise den fulle sysselsetting og trygge velferdssamfunnet» (Meld.st. 39 (1991-1992), p. 3).

Arbeidslinjas begrunnelse lå i at man på 90-tallet så at flere ble utstengt fra arbeidsmarkedet (Hernes, 2010b). Målsettingen for arbeidslinja ble dermed at alle som kan jobbe skal jobbe. I tillegg til å stille krav til samfunnet om å tilrettelegge arbeidsmarkedet, stiller føringen krav til individet om å benytte seg av muligheten til å arbeide, og ta ansvar for egen livssituasjon (Hernes, 2010b). Økt arbeidsdeltakelse blir sett på som en sosial satsing fordi det gir inngang til andre viktige goder som sosialt nettverk, bedre økonomi, og generelt bedre fysisk og psykisk helse (Schafft, 2013). Arbeidslinja er også et av de viktigste politiske virkemidlene for

å motarbeide fattigdom.

Nav-reformen i 2006 kan sees som enda et steg i arbeidslinjas spor (Hernes, 2010a). Ved å samle de ulike etatene til ett, håpet man å kunne bedre de arbeidsrettede tiltakene, minske trygdeytelsen og gi brukerne mer helhetlig hjelp. Spesielt for de mest sårbare skulle reformen være til hjelp (van der Wel et al., 2019).

I dag er arbeidslinja nærmest en vedtatt ideologi som ligger til grunn for mange av avgjørelsene som tas innenfor det sosiale feltet. I en nylig proposisjon til stortinget kan man se at å verne om arbeidslinja fortsatt er styrende for avgjørelser (Prop. 15 L (2020-2021)). Proposisjonen foreslår endringer i pensjon-ordningen og nevner arbeidslinja hele seks ganger, både for å begrunne proposisjonen og for å understreke arbeidslinjas viktighet (s. 6, 11, 14, 17).

Arbeidslinja har fått kritikk for å være en disiplineringspolitikk (Hernes, 2010a, p. 45). Noen mener den innebærer en moraliserende pekefinger og beskjed «om å ta deg sammen», at sosialhjelpsmottakerne blir definert som problemet i stedet for de samfunnsstrukturene som har utstøtt dem, og at man blir straffet for å ikke ha en jobb (Hernes, 2010a).

3.2 Arbeidslinja i praksis

Arbeidslinja legger grunnlag for hvordan både stønader og tiltak bygges opp og brukes (Hernes, 2010b). I kjernen ligger det at man skal få dekket sine behov, men man må oppfylle noen krav om aktivitet eller egenarbeid for å få disse behovene dekket. Eksempler på disse kravene kan være å måtte dokumentere egen økonomi eller sykdom, delta på arbeidsrettede tiltak, la seg utrede og behandles, sende inn meldekort, og/eller å møte opp til avtalt tid (Halvorsen et al., 2019).

Aktivitetsplikten er et viktig element i arbeidslinjas utvikling de siste årene. Plikten for unge voksne som mottar sosialhjelp er lovhjemlet i sosialtjenesteloven §20a (2009), og her kan man se at det skal stilles krav om aktivitet til sosialhjelpsmottakere under 30 år. Plikten er en

del av strategien for å unngå at unge mennesker blir gående på stønad framfor å komme i arbeid, og bygger på prinsippet om hjelp til selvhjelp (NAV, 2012). Den skal bidra til at brukeren kommer seg ut av en vanskelig livssituasjon og går fra en passiv til en aktiv tilværelse.

I rundskriv nr. 35 finner man at aktivitetsplikten resulterer i at Nav må kunne tilby «tilrettelagte og kompetansehevende eller kvalifiserende tiltak, og arbeidsrettede aktiviteter for personer som har arbeidsevne, men som har behov for å vedlikeholde sin kompetanse i påvente av et egnet arbeidstilbud» (NAV, 2012). Praktiske eksempler på slike tilbud kan være diverse kurs, kvalifiseringsprogram, jobbsøkerkurs, eller gruppetiltak som søker å motivere og inspirere brukerne (NAV, u.å.).

Om man ikke følger opp aktivitetsplikten kan man sanksjoneres. Sanksjonene som brukes er oftest redusering i stønad, men i rundskriv nr. 35 kan man se at det er mulig med andre typer sanksjoner, uten at det spesifiseres hvilke (NAV, 2012).

4.0 Teori

4.1 Sosialt arbeid og dets verdier

Sosialt arbeid er en profesjon som har fokus på de problemer som oppstår i møtet mellom individ og samfunn (Berg et al., 2015, s.19) Sosialarbeideren skal støtte individer eller grupper med å få bedret sin livssituasjon. I tillegg til arbeid rettet mot individer og grupper, har sosialt arbeid et blikk på samfunnsstrukturene. Disse strukturene kan oppleves urettferdige, splittende og/eller ekskluderende (og motsatt). I sosialt arbeid forsøker man å forstå disse strukturene og hvordan de påvirker individer og grupper (Berg et al., 2015, s.19).

Å se «personen i situasjonen» er en mye brukt frase i sosialt arbeid, og handler om å se helhetspersonen. Med dette menes det personen med sitt levde liv, og alle strukturene og sammenhengende som påvirker personens muligheter og opplevelser (Berg et al., 2015, s. 59). Dette kan handle om å ikke kun se en arbeidsledig person, men at man for eksempel ser en person som opplever arbeidsledighet på grunn av psykiske helseproblemer. Det kan også handle om å se personens historie og nåværende situasjon som «det store bildet», eller

hvordan relasjoner personen har til familien og/eller hvilket sosialt nettverk han har. Sosialt arbeid har hentet kunnskap fra andre disipliner, slik som psykologi, fenomenologi, sosiologi og filosofi (Berg et al., 2015). Slik blir det også naturlig for sosialarbeideren å sette søkelys på flere ulike perspektiver på utfordringene til personen hun har foran seg.

I kjernen av sosialt arbeid finner man etiske prinsipper som medmenneskelighet, rettferdighet og solidaritet (FO, 2019). Sosialarbeiderens oppgave er å gi støtte til personer som har en vanskelig livssituasjon. Denne støtten kan være av materiell, sosial og personlig art (Kjørstad, 2019). Sosialarbeideren skal vise forståelse, utforske brukerens ressurser, og være løsningsorientert (Berg et al., 2015).

De etiske prinsippene innebærer at sosialarbeideren skal ha solidaritet med grupper og individer, og ha særlig lojalitet til de som er mest utsatt (FO, u.å.). I tillegg skal sosialarbeideren fremme rettferdighet og aksept for ulikheter i samfunnet. Hun skal se helhetspersonen, være oppmerksom på egen makt og legge til rette for tillitsbaserte relasjoner med brukere. Sosialarbeideren har et særlig ansvar for å sikre egen yrkesetikk og melde fra om føringer som går på bekostning av profesjonens verdier. I tillegg skal sosialarbeideren ha et blikk på samfunnet og hvordan helheten er med på å marginalisere og utestenge enkelte grupper (Berg et al., 2015).

Verdiene i sosialt arbeid handler om nettopp disse etiske prinsippene. Sosialarbeideren skal i møte med mennesker, ha deres beste i tankene (Eide & Oltedal, 2015). Disse verdiene kan være «ledestjerner» for sosialarbeideren på hvordan hun skal møte og behandle brukeren, hvordan hun skal forstå brukerens situasjon, og hvordan hun skal utøve skjønn.

«Skjønn» er et viktig begrep i sosialt arbeid (Oterholm, 2015, s. 171). Skjønn i sosialt arbeid kan defineres som en resonneringsprosess hvor man setter mulige alternativer opp mot hverandre ved hjelp av fagkunnskap, etiske hensyn og kjennskap til en persons situasjon (Oterholm, 2015). Skjønn er viktig i velferdsinstitusjonene fordi sosialarbeideren ofte må ta beslutninger hvor det ikke er åpenbart hva som er riktig eller best avgjørelse. Regler og lover innenfor disse instansene er ofte tvetydige og uklare. Derfor kreves det bruk av skjønn i slikt arbeid, men man kan også si at dette gir «rom» til å tolke lovteksten i den spesifikke

situasjonen (Oterholm, 2015, s. 173-174). Det er ikke dermed sagt at sosialarbeideren kan vurdere og gjøre hva hun vil, skjønnnet må kunne begrunnes faglig og lovmessig.

Brukermedvirkning er et annet sentralt begrep i sosialt arbeid (Ellingsen & Skjefstad, 2015). Brukermedvirkning kan sees som en verdi i sosialt arbeid, i tillegg til å være lovfestet og stå sentralt i Nav (s.107-108). At en bruker skal ha medvirkning kan bety flere ting, og begrepet er noe diffust. Brukermedvirkning kan blant annet handle om å lytte til brukeren, la brukeren være med på å definere problemet og bestemme hva som skal gjøres for å løse det (Ellingsen & Skjefstad, 2015).

4.2. Bakkebyråkrater

I «Street-level bureaucracy» fra 1980 ser statsviteren Michael Lipsky på yrkesutøvere som møter brukere på vegne av en offentlig organisasjon (Berg, 2015). Ifølge Lipsky er disse posisjonene preget av ulike utfordringer som interessekonflikter, ressursmangel, tidspress, forventningspress og skjønnsutøvelse (s.76).

Lipsky skriver at bakkebyråkratene er representanter for systemet som både utøver og former politikken (Lipsky, 1980, referert i Askheim, 2020). Først blir en politikk vedtatt, før de så nedfelles i lovtekster, retningslinjer, rundskriv og lignende som skal tolkes for bruk i den relevante organisasjon. Så blir det opp til organisasjonen, avdelingen og den enkelte utøver å tolke disse for å gi de mening i spesifikt arbeid. Når bakkebyråkraten skal plassere politikken inn i disse situasjonene vil hun kunne bruke skjønn for å tolke rammeverket. Ifølge Lipsky er det summen av rammeverket og utførelsen av dette som er den offentlige politikken (Solheim & Øvrelid, 2001, s.44). Sosialarbeiderens rolle blir dermed ikke utelukkende å implementere politikk, men også å forme den. Det er gjennom deres bruk av skjønn og ulike mestringsstrategier at politikken *skjer* i praksis.

Lipsky har fått noe kritikk for sin framstilling i ettertid. Blant annet har kritikere hevdet at han overser at bakkebyråkratene kan være profesjonelle (Evans, 2011). Evans påpeker at denne kunnskapen vil forme sosialarbeiderens verdier og mål i arbeidet, og dermed også deres bruk av skjønn. Det er heller ikke nødvendigvis en motsetning mellom politikkens mål

og profesjonsutøverens mål. Når sosialarbeideren representerer både brukeren og sin organisasjon, bruke hun egne verdier og profesjonskunnskap for å utøve skjønn (Evans, 2011). Skjønn blir en viktig måte å gjøre implementeringen av politikken rettferdig og hjelpsom for brukeren.

På grunn av sin nærhet til brukeren vil sosialarbeideren få en mer helhetlig forståelse av brukerens situasjon enn kun som en saksmappe (Solheim & Øvrelid, 2001, s.45).

Sosialarbeiderens oppfatning av situasjonen vil dermed bli noe annet enn det vil bli for en som skal lese gjennom brukerens journal. I tillegg til å få et bredere inntrykk, vil sosialarbeideren måtte forholde seg til brukerens reaksjoner på avgjørelsene som blir gjort. Brukeren kan for eksempel uttrykke tristhet, sinne og fortvilelse (Solheim & Øvrelid, 2001).

For å balansere de ulike forventningene og til dels vage rammeverkene, finner eller utvikler sosialarbeideren noen mestringsstrategier (Solheim & Øvrelid, 2001). Solheim & Øvrelid har identifisert tre slike strategier; regelorientert, tempo-orientert, og klientorientert (s.58). I en regelorientert tilnærming finner man yrkesutøvere som legger hovedfokuset sitt på å følge reglene og føre kontroll. I tempo-orientert tilnærming vil man være målorientert, fokusere på å være rask og få sakene unna (Solheim & Øvrelid, 2001, s.58). I en klientorientert tilnærming ligger fokuset på brukeren og hans behov, og denne yrkesutøveren vil være opptatt av å bygge en relasjon.

4.3 Maternalisme

Maternalisme er et begrep som er nært knyttet til paternalisme (Sullivan, 2016). Både paternalisme og maternalisme er former for maktbruk. Litt forenklet kan man si at paternalisme¹ kjennetegnes av at man tar valg på vegne av andre, uten å ta hensyn til personens egne ønsker, men at dette valget er motivert av omsorg (Sjöstrand et al., 2013).

Sullivan (2016) definerer maternalisme slik:

¹ Det er noe uenighet om hvordan man skal definere paternalisme. Fokuset er her på en mer generell definisjon.

“deciding to act in an autonomous person's best interests and likely in line with that person's will, but in the absence of the affected individual's expression of consent or assent” (s.439).

Maternalisme handler altså ikke om å bruke makten sin i strid med andres ønsker, men heller om å ta valg basert på en tolkning av deres ønsker uten deres samtykke (Sullivan, 2016). Mens paternalismen ignorerer personens ønsker, har maternalismen primærfokus på hva personen ønsker. Sullivan eksemplifiserer dette slik: paternalisme er en far som vurderer hva som er best for barna sine og tar en avgjørelse uten å bry seg om barnas meninger, mens maternalisme er en mor som bestemmer hva barna skal gjøre basert på hva hun vet de er interessert i (s. 442). Her er det viktig å understreke at maternalisme og paternalisme ikke handler om ulike kjønn; menn kan handle maternalistisk og kvinner kan handle paternalistisk. For å kunne vurdere hva personen ønsker eller trolig ønsker, kreves en relasjon og godt kjennskap til personen (Sullivan, 2016). Utfordringen med en maternalistisk tilnærming er nettopp at man ikke får et uttrykt samtykke fra personen det gjelder.

5.0 Funn og diskusjon

Hensikten med dette litteraturstudiet var å undersøke hvordan sosialarbeideren opplever og håndterer motsetningene mellom egen profesjonskunnskap og de rammene som blir satt av arbeidslinja. Min bekymring var at arbeidslinja skal stå i veien for at sosialarbeidere får mulighet til å se hele personen foran seg og møte de sosiale problemer han kan ha. Jeg vil nå presentere min tolkning av funnene og diskutere deres betydning for det sosiale arbeidet.

5.1 Fokus på arbeid versus fokus på brukerens behov

Bråthen (2020) identifiserer et krysspess som sosialarbeideren står ovenfor i arbeidet med personer som har behov for ekstra støtte. Krysspesset omhandler sosialarbeiderens ideer om hva som er riktig for brukeren, brukerens egne meninger om saken, og arbeidslinjas føringer (Bråthen, 2020, s.55-56). Sosialarbeideren ønsker å ta seg tid til å bli kjent med og forstå brukerens utfordringer før den videre planen blir lagt. Dette opplever de ikke å ha nok rom til å gjøre (Kane, 2020).

En annen artikkel om hvordan brukere opplever oppfølging i Nav kan eksemplifisere denne problemstillingen. En bruker opplevde at Nav ikke tok tak i hans underliggende problemer (Øversveen & Forseth, 2018). Brukeren kjente på et behov for støtte grunnet sine psykiske helseproblemer, men opplevde at problemene ble overkjørt av et fokus om at han skulle komme seg i arbeid. Sitatet «NAV framstilte arbeid som svaret på alle spørsmål» (s.12) viser en misnøye med Navs fokusområde. I stedet for å bli møtt på de utfordringene de har, opplever noen brukere heller at disse blir ignorert, og at arbeid blir sett på som løsningen på alle problemene. Artikkelen beskriver en uenighet mellom brukerne og deres veiledere om hva som skal være mål for samarbeidet. En slik uenighet kan eksempelvis handle om hvorvidt man skal ut i arbeid med en gang eller om man skal vente. I samme studie ble veiledere intervjuet. Veilederne beskrev et krav om at oppfølgingen skal handle om «sak og ikke person» (Øversveen & Forseth, 2018, s.17).

Sosialarbeideren skal gi individrettet og nøytral oppfølging, samt tilrettelegge arbeidet til den enkelte bruker (Berg et al., 2015). For å kunne tilrettelegge ut fra sosialfaglige prinsipper, forutsettes det at sosialarbeideren har relevant informasjon om hvordan brukeren har det. Arbeidsfokuset i Nav kan på den måten være en barriere for godt sosialfaglig arbeid. For å gi tilstrekkelig og tilpasset støtte til disse brukerne må sosialarbeideren ha fanget opp brukernes problemstillinger. En slik tilnærming krever tid og rom til å utforske sammen med brukeren. Dette kan være spesielt viktig for brukere som har ekstra utfordringer. I funnene ser det ut som at flere slike brukere kan risikere å bli oversett fordi sosialarbeiderne rett og slett ikke har mulighet til å foreta en grundig nok kartlegging (Kane, 2020; Bråthen, 2020). Sett fra et sosialfaglig perspektiv virker det noe kaldt og stivt å kun basere vurderinger på brukerens evne til å skaffe seg jobb. Sosialarbeideren skal se «personen i situasjonen», og ikke kun personens arbeidsevne. Dette ser ut som en klar konflikt mellom arbeidslinja og sosialt arbeid.

Øversveen & Forseth (2018) sammenligner praksisen med et «byråkratisk ideal» om en sosialarbeider som skal møte brukerne mest mulig nøytral; samarbeidet skal handle om det overordnede målet om arbeid og aktivitet, og ikke farges av andre hensyn (s.17). I Bråthen (2020) siteres en sosialarbeider; «Nav tenker egentlig arbeid punktum. Det er mitt mandat» (s. 60). Begge artiklene viser til en vanskelig balansegang mellom å oppfylle et krav om

brukerrettet oppfølging og et krav om å gi lik, nøytral oppfølging. Vi kan kanskje se konturene av et arbeidssted hvor det meste dreier seg om evnen til å arbeide. Vurderingene, tiltak og møter skal ha arbeid som hovedfokus. Dette kan medføre at sosialarbeideren må «bagatellisere» enkelte utfordringer som brukeren har.

Når arbeid framstilles som svaret på alt, kan dette eksempelvis medføre at en moderat depresjon ikke blir tatt med det alvorret som brukeren har behov for. For sosialarbeideren kan mandatet hennes begrense nettopp det å møte den moderate depresjonen; så lenge depresjonen ikke går ut over arbeidsevne, så er den faktisk ikke relevant. Dette vil gå imot de sosialfaglige prinsippene om å møte brukeren som en helhetsperson. Sosialarbeiderne ser det også selv; fokuset på arbeid kan paradoksalt nok underbygge sitt eget mål (Bråthen, 2020, s.60). De som henvender seg til Nav kan ha sammensatte og kompliserte utfordringer som gjør veien til arbeid lengre og mer krevende (Kane, 2020, s.45). For noen brukere kan arbeidsledighet og andre utfordringer forårsake og være forårsaket av hverandre (Kane, 2020). Da kan det være ekstra viktig at sosialarbeideren har evne og mulighet til å se de sosiale utfordringene i en sammenheng. For å oppnå suksess må man kunne ta tak i de komplekse utfordringene og behovene. Arbeidslinja er i seg selv åpen for dette, men i praksis ser det ikke ut som det er plass til en slik tilnærming.

Veilederne anså det som viktig å bygge en god relasjon med brukerne for å kunne sikre et godt samarbeid videre (Bråthen, 2020). En god og tillitsbasert relasjon kan sikre brukermedvirkning og at veilederne ser brukeren i sin helhet. Veilederne uttrykte et behov for å få tid og rom til å bli kjent med brukerne og behovene deres (s.58). Selv når veilederne var enig i arbeidslinjas mål, opplevde de det som krevende å skulle «presse» brukere inn i aktivitet eller arbeid før relasjonen var bygd. Veilederne kjente på et press om å få brukerne ut i arbeid eller tiltak så fort som mulig. I arbeid med brukere som hadde psykiske helseutfordringer kjente de spesielt på ubehaget. Veilederne så det som en risiko å skulle sende brukerne i arbeid for tidlig da dette kunne gjøre brukerne sykere (Bråthen, 2020, s. 60-61). En annen risiko kunne være at brukers tillit til veilederen ville bli svekket. Veilederne var derfor bekymret for at brukerne kunne ende opp med å stå lengre fra arbeidet enn de gjorde i utgangspunktet (Bråthen, 2020).

Som nevnt er sosialarbeiderne samtidig lojale til arbeidslinja (Terum et al., 2017). Målet om å få flere i arbeid er i tråd med sosialfaglige prinsipper. Å stå utenfor arbeid over tid kan føre til en rekke helseplager, mens det å være i arbeid kan føre til en generelt bedret helse og livssituasjon (Schafft, 2013). Noen av brukernes utfordringer kan kanskje forbedres når de kommer seg i arbeid. Samtidig ser det ut som en sosialfaglig brist når arbeid blir svaret på alle utfordringer. Arbeid *kan* være viktig for brukerens helse, men arbeid er ikke nødvendigvis svaret på alt. I de sosialfaglige verdiene ligger det mål om å oppnå det beste for brukeren (FO, 2019). Det er ikke alltid sikkert at det beste for brukeren først og fremst er en jobb.

Det ser nå ut som at motsetningene mellom sosialarbeidere og arbeidslinja er mer komplisert enn at sosialarbeidere blir tvunget inn i en byråkratrolle. Sosialarbeiderne og arbeidslinja har mange ganger samme mål; bidra til at flere er i ordinært arbeid og får de godene som det medbringer. Det er rett og slett metoden som kan være en motsetning. Sosialarbeiderne viser et ønske om å gi tett og skreddersydd støtte til brukerne gjennom relasjonsbygging, gode samtaler og tillit. I Bråthen (2020) kan man se at sosialarbeiderne er opptatt av relasjonen til brukeren og riktig timing for å få de ut i arbeid. Likevel må sosialarbeiderne balansere hensyn til brukeren og iverksette politiske krav som kan framstå som ufølsomme i møte med enkelte brukere.

5.2. Disiplin og omsorg

Gjennom intervjuer med sosialarbeidere, undersøkte Gjersøe (et al., 2020) hvordan sosialarbeiderne implementerer aktivitetsplikten. Intervjusubjektene uttrykker empati og omsorg for sine brukere. Dette blir tydelig når de forklarer at noen av brukerne «ikke har noen andre» (s. 497) og at veilederens rolle blir ekstra viktig i møtet med disse.

Gjennom motiverende og positiv holdning, pynting av lokalene og bruk av humor, forsøker sosialarbeidere som jobber i tiltakene å motarbeide de negative følelsene som brukerne kan ha om å måtte møte opp (Gjersøe et al., 2020). Det viste seg også at enkelte sosialarbeidere gjorde stor innsats for å unngå å måtte sanksjonere brukerne. De forsøkte å motivere brukerne til å møte opp på aktivitet, og en av sosialarbeiderne fortalte at hun kunne dra

hjem til brukeren om han ikke møtte opp (s. 498). Hun ga tett oppfølging og var «på» brukerne hele tiden for å hjelpe dem å oppfylle Navs krav.

Samtidig som sosialarbeidere la inn en innsats for å unngå å sanksjonere, fant Gjersøe (et al., 2020) at de også kunne «sette foten ned». Den samme sosialarbeideren som kjente behov for å dra hjem til brukere å sjekke om alt var bra, ville også motivere og hjelpe brukeren til å bestille legetime ved lengre sykdom (Gjersøe et al., 2020, s.498). Dette kan sees både som omsorg ved å passe på at brukeren får den hjelpen han trenger, og som en strategi for å si «nå må du enten få legeerklæring eller møte opp på aktivitet». Sosialarbeiderne kunne i tillegg stoppe stønad i en kort periode for å få kontakt med brukeren igjen og så utbetale stønaden. Når sanksjonering blir aktuelt, bruker sosialarbeiderne tid på å sjekke om bruker faktisk har forutsetning til å følge opp aktivitetsplikten (Terum et al., 2017). Det var viktig for sosialarbeiderne at sanksjoneringen var rettferdig.

Selv om sosialarbeiderne forsøkte å unngå å sanksjonere, så de viktigheten av å skape rammer og struktur rundt brukerne (Gjersøe et al., 2020). Dette ble blant annet brukt som begrunnelse for sanksjonering når brukerne kom ti minutter for sent til et tiltak. De så på aktivitetsplikten som en metode for å få brukerne til å lære reglene for arbeidslivet. Samtidig kan aktivitetsplikten og sanksjonering fungere som gode hjelpemidler for å få kontakt med brukerne (Terum et al., 2017). Grunnet sanksjoneringen blir brukerne både tvunget til å møte opp, og å ta sosialarbeideren alvorlig. Dette gir mulighet og rom til «den gode samtalen» (s. 162).

I møte med brukere som har store vanskeligheter med å følge opp aktivitetsplikten, forsøker sosialarbeideren å motivere gjennom avtaler (Gjersøe et al., 2020, s. 499). Et eksempel på en avtale kan være «hva om du møter opp to dager denne uken, og så etter hvert kan du møte opp oftere» (Gjersøe et al., 2020). Sosialarbeiderne ønsket ikke å sanksjonere brukere som de anså som for syke. De begrunnet dette med at å redusere stønaden ikke ville motivere brukeren til å møte opp uansett.

Gjersøe (et al., 2020) viser at sosialarbeidere begrunnet strengheten og disiplinen i aktivitetsplikten med omsorgen de kjente for brukerne. Det handlet om å lage rammer rundt

brukerne, forberede dem til arbeidslivet, og støtte dem videre i livet. Til tross for at sosialarbeiderne til en viss grad var motvillige til å sanksjonere, så de det også som et viktig hjelpemiddel som måtte være del av Nav (Terum et al., 2017, s.162).

Mens en sosialarbeider beklaget at hun måtte ta på rollen som «streng mor» som dyttet brukerne i riktig retning, beskrev en annen viktigheten av å ikke være for myk da han mente mange brukere havnet hos Nav grunnet for mye mykhet i oppveksten (Gjersøe et al., 2020, s.500-501). Dette kan illustrere noe av det spennet som oppstår i arbeidet og hvordan ulike sosialarbeidere kan forholde seg ulikt til like situasjoner.

Veiledere forteller at noe av det viktigste arbeidet de gjør er «usynlig» og blir ikke målt i Nav (Bråthen, 2020, s. 63). Resultatstyringen setter sosialarbeideren i en vanskelig situasjon. Som ansatt må man kunne vise til resultater i eget arbeid, og i dette tilfellet krever det «synlig aktivitet» (Bråthen, 2020). Kravet om synlig aktivitet kommer imidlertid i konflikt med kravet om brukerrettet oppfølging. I tillegg kan det komme i konflikt med sosialt arbeids prinsipp om å møte brukerens behov.

Motsetningene minner om Lipskys bakkebyråkrat som står i konflikt mellom egen profesjonelle overbevisning og politiske målsetninger (Berg, 2015). Sosialarbeidere ønsker å hjelpe brukerne ut i jobb, men ønsker seg også mer tid til å legge til rette for det. De opplever et press om å få brukerne i aktivitet så fort som mulig. Grunnet en stor brukergruppe, resultatpress og motsetningene mellom egen bakgrunn og rammeverket rundt seg, må sosialarbeiderne finne mestringsstrategier.

5.3 Mestringsstrategier

For å løse motsetningene mellom arbeidslinja og sosialt arbeid, har sosialarbeiderne som nevnt utviklet ulike mestringsstrategier. Gjersøe (2020) finner at ulike sosialarbeidere løser dette på ulike måter, basert på egen bakgrunn, erfaring og tolkning av ulike situasjoner. Noen sosialarbeidere vil for eksempel kunne være strengere mot sine brukere fordi de tolker utfordringene som å stamme fra et liv med for lite disiplin og struktur. Disse sosialarbeiderne vil være mer tilbøyelig til å implementere aktivitetsplikten og sanksjonere (Gjersøe et al.,

2020). Andre sosialarbeidere er mer opptatt av at brukeren ikke har noen andre å lene seg på, og vil bruke mer energi på å støtte brukeren i å oppfylle de kravene systemet stiller.

Gjersøe (2020) sammenligner sosialarbeiderens måte å iverksette aktivitetsplikten på som maternalistisk: de begrunner bruk av sanksjoner og press med en forståelse av hva brukerne *egentlig* trenger og ønsker, selv om brukerne ikke har uttrykt dette. Når veilederne følger opp brukerne sine og styrer dem på «riktig» vei, tar veilederne altså utgangspunkt i at det er den veien brukerne vil (Gjersøe, 2020). Veilederne opplever å ha blitt såpass godt kjent med brukerne at de opplever å kjenne brukernes ønsker.

Bråthen (2020) viser til andre mestringsstrategier. For å kunne gi brukerrettet støtte til de som trengte det mest, måtte veilederne vurdere og prioritere hvem dette skulle gjelde. Mens noen brukere raskt ble sendt videre i tiltak og aktivitet, brukte de lengre tid i den innledende fasen med andre brukere. Målet var at de med størst behov for tett tilrettelegging skulle være mest i fokus. Dette krever hard prioritering og vurdering av den enkeltes behov. I Kane (2020) ser vi at slike vurderinger kan være svært krevende for sosialarbeideren, da det trengs mye informasjon og riktig oppfatning av brukerens situasjon for å kunne vurdere riktig.

Som tidligere nevnt, er tempo-orientert, klientorientert og regelorientert tilnærming ulike strategier som bakkebyråkraten benytter seg for å mestre dilemmaene i arbeidet. De norske sosialarbeiderne ser ut til å balansere tempo-orientert og klientorientert tilnærming i arbeidet sitt. Gjennom vurdering av brukeres behov prioriterer de hvilke brukere som skal få tett, tilrettelagt støtte og hvilke brukere som kan sendes videre i arbeidsrettet tiltak. De som blir henvist rett i tiltak kan være med på å få statistikken til å se lovende ut mens sosialarbeideren fokuserer på brukere som har behov for ekstra oppfølging. Gjennom å vurdere brukerens tilstand, vurderer de også om det er rom for å være tempo-orientert. For brukere som virker ekstra sårbare, er også sosialarbeideren ekstra klientorientert. Slik sett kan man kanskje si at sosialarbeideren alltid er klientorientert, da vurderingene om brukerens beste påvirker nettopp hvilken tilnærming sosialarbeideren tar.

I Dwyer (2020) er mestringsstrategien hos britene noe annerledes. Presset om å få så mange

som mulig i ordinært arbeid eller arbeidsrettet aktivitet fører til at veilederne nærmest resignerer, og inntar en regelorientert rolle hvor brukerperspektivet forsvinner. Dette fører videre til gjentatte sanksjoner mot brukere som Dwyer (2020) mener kan ha vært for syke til å delta. For noen brukere har dette ført til store konsekvenser, som for eksempel utkastelse etter å ikke kunnet betale husleie.

De britiske veilederne opplever trolig også dilemmaer i møtet med psykisk syke brukere. En kan antagelig gå ut ifra at de ønsker å se brukerne lykkes. Kanskje er det mangelen på profesjonskunnskap som fører til at de, i motsetning til de norske sosialarbeiderne, blir regel-orientert framfor brukerorientert. Uten andre holdepunkter kan en tenke seg at det er reglene og målsettingene som gir mest mening. I Dwyers (2020) beskrivelse framstår brukerne nærmest som tilfeldige saksmapper som kommer og går, og veilederne blir kalde og ufølsomme redskap i den britiske «work first». Gjennom sin analyse viser Dwyer at aktivitetsplikt og sanksjonering har gjort vondt verre for brukere med psykiske helseutfordringer. Samtidig viser han muligens hvordan veilederne håndterer motsetningene mellom brukerens ønsker og eget mandat. Og det ser ut som at de ufaglærte veilederne i Storbritannia gjør det motsatte av de profesjonelle sosialarbeiderne i Norge. Noen brukere opplever å bli møtt med forståelsesfulle veiledere, men blir likevel utsatt for et regime som oppleves kaldt og ufølsomt.

Funnene i litteratursøket viser til en utfordrende balansegang mellom å møte brukere med disiplin og trusler om sanksjoner, og å møte de med mykhet og tillit. Disse utfordringene ser det ut som at sosialarbeideren løser blant annet gjennom å kompensere for de tøffe kravene ved å gi brukerne ekstra hjelp slik at de mestrer situasjonen.

Arbeidslinja stiller her krav til både system, organisering, sosialarbeider og bruker. Når sosialarbeideren skal hjelpe en bruker, må hun vise at det faktisk skjer noe. Arbeidet måles etter hvor mange av brukerne har kommet i ordinært arbeid og hvor mange som deltar på aktivitet (Bråthen, 2020; Kane, 2020). Mye av det sosialfaglige arbeidet er usynlig i en slik måling. Det er eksempelvis vanskelig å tenke seg et måleinstrumenter som kan måle at en sosialarbeider høynet en brukers motivasjon med 50% eller at brukeren har fått tillit til sosialarbeideren. Arbeidet som skal til for å finne ut hvilke utfordringer brukeren har, blir

dermed ikke en del av målsettingen, selv om det kan være viktige steg for å gjøre brukeren selvhjulpen. Arbeidslinjas føringer kommer nokså tydelig inn i bildet her. Den synlige aktiviteten som skal forekomme er helst arbeidsrettet aktivitet eller arbeidstrening. Henvisning eller tilrettelegging til disse skal helst skje så fort som mulig slik at brukere ikke blir gående passive.

I tillegg til balansen mellom tempo-orientert og klientorientert tilnærming kan vi altså se to ulike måter å implementere aktivitetsplikten på: 1) å implementere den fordi man har tro på den, og 2) å hjelpe brukerne å «overkomme» den. I Bråthen (2020) og Gjersøe (2020) kan det virke som sosialarbeiderne balanserer disse to tilnærmingene i forhold til hvilke brukere de arbeider med. Når de implementerer med tro på aktivitetsplikten, gjør de dette begrunnet i en maternalistisk tankegang; aktiviteten er til det beste for brukeren og brukeren ønsker *egentlig* dette selv. Når de implementerer aktivitetsplikten uten denne troen eller med en usikkerhet om hvorvidt det er riktig for denne brukeren, kompenserer de ved å gå «den ekstra milen» for å hjelpe brukeren å oppfylle kravet. Det ser likevel ut som at det ofte er ubehagelig å håndheve aktivitetsplikten.

5.4 Rolleförvirring

Til tross for motsetningene mellom faglig bakgrunn og arbeidslinja, viser sosialarbeiderne lojalitet til arbeidslinjas målsetting, og strategien for å oppnå den (Øvrelid, 2018). Veilederne har tro på at arbeid er veien til et bedre liv. «Vi må prøve» sier en av veilederne og utbroderer: «det skjer i alle fall ikke noe om man ikke prøver. Det gir alltid mening å prøve» (s.112). Andre sitater støtter troen på viktigheten av å prøve: «Det er meningsfylt når en lykkes noen ganger» (s. 112). Dette kan muligens vise en oppslutning til arbeidslinja som ikke er begrunnet i målet om arbeid, men heller målet om at brukeren skal lykkes.

I Bråthen (2020) ser man at veilederne ser en viktighet av å fokusere på arbeid fordi de har tro på at det er veien til et bedre liv. I tillegg kan fokuset vise at man har tro på brukeren selv om man ser barrieren han står ovenfor. Elementer i Gjersøe (2020) kan også tolkes dithen; veilederne ser på de unge stønadsmottakerne som en konsekvens av en oppvekst uten nok rutiner, struktur og disiplin. Å komme i arbeid kan være en naturlig måte å få dette inn i

livet på, i tillegg kan veien dit være med på å hjelpe brukerne å skape de rammene de trenger rundt seg i hverdagen.

I motsetning til dilemmaene som blir beskrevet i Gjersøe (2020) og Bråthen (2020), tegnes det et noe annet bilde i Øvrelid (2018). Sistnevnte beskriver en sosialarbeider som først og fremst har godtatt motsetningene mellom egen kunnskapsbakgrunn og praksisen i Nav. Øvrelid beskriver det slik:

«Men heller enn artikulert protest finnes problemer og konflikter først og fremst som undertekster, som tilforlatelige saksopplysninger, som skuldertrekk, som naturlige innslag i den profesjonelle hverdagen, som lett resignasjon. I et mulig spenningsfelt mellom lojalitet og protest er det ingen tvil hvor respondentene befinner seg. De er først og fremst lojale. (...) Mange utsagn viser de ansattes tro på systemet, lojaliteten til arbeidsplassen og mandatet» (s. 112).

Øvrelid (2018) finner i sine observasjoner og dybdeintervju med seks representanter at profesjonsidentiteten til sosialarbeiderne ikke er truet. De opplever ikke at arbeidslinja kveler profesjonsutøvelsen. Det er heller strukturelle rammer som er problematiske; tidsmangel, dokumentasjonskrav og/eller vanskeligheter med IKT-systemet.

Heller enn å starte et opprør, forsøker de å tilpasse seg situasjonen. De balanserer mellom profesjonskunnskap, organisasjonsmål og politiske rammeverk. De gjør dette med noe ubehag, men samtidig med en lojalitet til Nav, mandatet sitt og brukeren. Dette ubehaget kan være viktig i implementeringen av arbeidslinja.

Sosialarbeiderens ubehag i å iverksette aktivitetsplikten og sanksjonere brukere når de ikke følger opp er trolig begrunnet i en omsorg for brukerne. Som vi så i Gjersøe (2020) og Bråthen (2020) har sosialarbeiderne et ønske om å se brukeren lykkes. Veiledere bruker ekstra tid på å motivere brukeren, hjelpe brukeren å møte opp, og å vurdere hvorvidt brukeren hadde forutsetninger til å følge opp plikten. Dette kan vitne om at sosialarbeideren ikke ønsker å se brukeren mislykkes eller å trekke ham i stønad. Likevel opplever veilederne at det er behov for både aktivitetsplikt og sanksjonering.

Fra mitt ståsted ser det ut som at det dilemmaet sosialarbeiderne står i, mellom egen profesjon og arbeidslinjas føringer, er viktig for at brukeren skal bli ivaretatt. Når sosialarbeideren trer inn i det «stive byråkratiske systemet» som Øversveen og Forseth (2018) snakker om, har de med seg en sekk full av ulike måter å forstå sosiale problemer på. I møtet med brukeren, kan denne sekken bidra til at sosialarbeideren ser helhetspersonen foran seg, med de nyanser og sammenhenger han befinner seg i. Uten «varme profesjoner» kan man se for seg at Nav kunne stått i fare for å bli for stivt og rigid. En kan tenke seg at å møte mennesker med sosiale problemer kun med henvisning til lovtekster, ville vært liten hjelp. Sosialarbeiderens motvillige tilnærming til sanksjonering kan sikre at klientene blir rettferdig behandlet, og at formildende hensyn blir tatt med i betraktning.

Jeg leser Dwyers (2020) analyse av implementeringen av aktivitetsplikten i Storbritannia som en beskrivelse av britiske veiledere som opplever et ubehag i arbeidet sitt som de ikke klarer å kompensere for. Resultatet blir at aktivitetsplikten og kravene som stilles fra «work first»-politikken kan forverre de sosiale problemene. Den profesjonelle sekken som de norske sosialarbeiderne har med seg, og det ubehaget de kjenner på i implementeringen av arbeidslinja, kan muligens være med på å gjøre arbeidslinja suksessfull. Sett i lys av Lipskys teori om bakkebyråkratene ser sosialarbeiderne ut som nettopp de som former arbeidslinja.

6.0 Oppsummering og implikasjoner for praksis

Skjefstad (2013) spør om det er rom for sosialt arbeid i Nav fordi det er motsetninger mellom politiske målsettinger og de sosialfaglige prinsippene. Å komme i jobb framstår som løsningen på de fleste problemer. Et slikt perspektiv kan føre til at brukere ikke opplever å bli sett, hørt eller tatt på alvor. Det går også imot de sosialfaglige verdiene om å se helhetspersonen i den situasjonen han befinner seg i.

Min problemstilling var «Hvilke utfordringer oppstår hos sosialarbeideren i iverksettelsen av arbeidslinjas mål om arbeid og aktivitet, og hvordan håndterer sosialarbeideren disse utfordringene?». Motsetningene mellom arbeidslinja og sosialt arbeid fører til en

utfordrende balansegang for sosialarbeideren. Utfordringene hun opplever står mellom disiplin og omsorg, hensyn til brukerens behov og arbeidslinjas mål, riktig timing, og ikke minst den flertydige rollen som byråkrat, sosialarbeider og kontrollør. For å makte å stå i denne situasjonen, utvikler sosialarbeideren mestringsstrategier. Strategiene handler om utøving av skjønn, prioriteringer mellom brukere og behov, og å kompensere for kravene arbeidslinja stiller.

Sosialarbeiderne har tro på aktivitetsplikten for noen av brukerne, og begrunner den med en form for maternalisme og omsorg. For andre brukere, blir sosialarbeiderne mer betenkte. I disse situasjonene kompenserer de ved å hjelpe brukerne å oppfylle de kravene som stilles. Sosialarbeiderne bytter mellom å innta tempo-orientert og klientorientert tilnærming i arbeidet alt etter hvilke behov brukeren har. I møte med noen brukere opplever sosialarbeideren det som utfordrende og risikabelt å presse brukerne i aktivitet og arbeid for tidlig da dette kan føre til lengre sykdomsperiode. I møte med disse brukerne, blir sosialarbeideren klientorientert og fokuset flytter seg fra arbeidslinja og mot sosialfaglige prinsipper. I møte med «ordinære arbeidsledige», blir sosialarbeiderne mer tempo-orientert.

Til tross for motsetningene mellom arbeidslinjas føringer og de sosialfaglige prinsippene, er sosialarbeiderne lojale til politikken som styrer deres handlingsrom. De ser ut til å ha tro på arbeid som mål for folk flest, men gjør også vurderinger om hvorvidt og/eller når arbeid er riktig mål for den individuelle bruker. På denne måten former de politikken når de implementerer den. Det er mulig sosialarbeiderne har resignert og godtatt arbeidslinja, men det kan også hende de opplever å ha nok handlingsrom til å implementere den på en god, sosialfaglig måte.

Sosialarbeiderne i Nav framstår dermed ikke som ulykkelige yrkesutøvere som blir tvunget til å handle imot egen faglig kunnskap. De framstår heller som profesjonelle og kompetente yrkesutøvere som står fast ved sine verdier. Gjennom vurderinger om hva som er viktig for brukerne, vurderer de også *når* de skal følge de politiske føringene og når de ikke skal det.

Jeg vil besvare Skjefstads spørsmål ved å si at «sosialt arbeid *må ta* plass i Nav». Det er sosialarbeiderne som lager rommet til det sosiale arbeidet i Nav. Gjennom å bruke sin

profesjonskunnskap styrer de hvordan politikken fungerer i praksis. Uten et sosialfaglig perspektiv kan man stå i fare for at Nav blir akkurat det kalde, stive byråkratiske systemet som enkelte allerede mener det er. Sosialfaglige perspektiver på brukeres situasjon og behov kan sikre at lovverket blir brukt til det beste for brukerne.

7.0 Litteraturliste

- Askheim, O. P. (2020). Brukermedvirkning - fra politikk til praksis. *Tidsskrift for velferdsforskning* (3), 170-186. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-2052-2020-03-02>
- Aveyard, H. (2019). *Doing a literature review in health and social care: a practical guide*. McGraw-Hill education.
- Berg, B. (2015). Velferdsstatens sikkerhetsnett. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg, & L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid. En grunnbok* (s. 65-80). Universitetsforlaget.
- Berg, B., Ellingsen, I. T., Levin, I., & Kleppe, L. C. (2015). Hva er sosialt arbeid? I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg, & L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid. En grunnbok* (s. 19-35). Universitetsforlaget.
- Bråthen, M. (2020). Nav-veilederes dilemmaer i oppfølgingen av personer med psykiske helseproblemer. *Søkelys på arbeidslivet*, 37(1-02), 52-66. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2020-01-02-04>
- Dwyer, P., Scullion, L., Jones, K., McNeill, J., & Stewart, A. B. R. (2020). Work, welfare, and wellbeing: The impacts of welfare conditionality on people with mental health impairments in the UK. *Social policy & administration*, 54(2), 311-326. <https://doi.org/10.1111/spol.12560>
- Eide, S. B., & Oltedal, S. (2015). Verdiers betydning for vår forståelse og vår handling. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg, & L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid. En grunnbok* (80-96). Universitetsforlaget.
- Ellingsen, I.T., & Skjefstad, N.S. (2015) Anerkjennelse, myndiggjøring og brukermedvirkning i T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg, & L.C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid. En grunnbok* (97-111). Universitetsforlaget
- Evans, T. (2011). Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *The British journal of social work*, 41(2), 368-386. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcq074>
- FO. (2019). Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere. I <https://www.fo.no/getfile.php/1324847-1580893260/Bilder/FO%20mener/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf>

- FO. (U.Å) *Verdier som forplikter*. Etikkplakat. I <https://www.fo.no/getfile.php/1324808-1580841806/Dokumenter/Din%20profesjon/Brosjyrer/Verdier%20som%20forplikter.pdf>
- Gjersøe, H. M., Leseth, A., & Vilhena, S. (2020). Frontline implementation of welfare conditionality in Norway: A maternalistic practice. *Social policy & administration*, 54(3), 491-504. <https://doi.org/10.1111/spol.12567>
- Halvorsen, K., Stjernø, S., & Øverbye, E. (2019). *Innføring i helse- og sosialpolitikk* (7. utg.). Universitetsforlaget.
- Hernes, T. (2010a). NAV- hvorfor og hvordan. I P. Håvorsen (Red.), *Arbeidsinkludering: Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge* (s. 56-82). Gyldendal Akademisk.
- Hernes, T. (2010b). Om arbeidslinja. I P. Håvorsen (Red.), *Arbeidsinkludering: om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge* (s. 42-56). Gyldendal Akademisk.
- Kane, A. A. (2020). Navs vurdering av brukeres bistandsbehov - Rettssikkerhet ved overgang til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning*. 23 (1), 35-48. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2020-01-03>
- Kjørstad, M. (2019). Sosialt arbeid møter sosialpolitikk. I H. Aamodt, E. Dahl, E. Gubrium, M. Haldar, & Å. Hermansen (Red.), *Sosialt arbeid og sosialpolitikk i samhandling: et svar på velferdsstatens utfordringer?* (s. 56-75). Fagbokforlaget.
- Meld.st. 39 (1991-1992). *Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon. (Attføringsmeldingen)*. Hentet fra: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1991-92&paid=3&wid=c&psid=DIVL249&pgid=c_0145
- NAV (2012). *Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV*. (R35-00). Arbeids- og velferdsetaten. Regjeringen. Fra <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#ref/lov/2009-12-18-131/%C2%A720a>
- NAV (2013) *Kva er NAV?* (sist endret: 07.05.20) fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/kva-er-nav>
- NAV (U.Å) *Tiltak for å komme i jobb* (Sett: 05.05.21) <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/tiltak-for-a-komme-i-jobb>

- Oterholm, I. (2015). Skjønnsutøvelse i velferdsorganisasjoner. I T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg, & L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid. En grunnbok* (s. 171-183). Universitetsforlaget.
- Prop. 15 L (2020-2021) Endring I folketrygdloven (utfasing av forsørgingstillegg til alderspensjon) Arbeids- og sosialdepartementet
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-15-l-20202021/id2770698/>
- Schafft, A. (2013). Om å komme seg i arbeid. I R. Norvoll (Red.), *Samfunn og psykisk helse (Samfunnsvitenskapelige perspektiver)* (s. 188-212). Gyldendal akademisk.
- Sjöstrand, M., Eriksson, S., Juth, N., & Helgesson, G. (2013). Paternalism in the name of autonomy. *Journal of medicine and philosophy*, 38(6), 710-724.
<https://doi.org/10.1093/jmp/jht049>
- Skjefstad, N. (2013). Er det rom for sosialt arbeid i Nav? *Fontene Forskning*, 13(1), 76-88.
<https://fonteneforskning.no/pdf-15.19409.0.3.0340dfefe6>
- Solheim, L. J., & Øvrelid, B. (2001). *Samhandling i velferdsyrke*. Fagbokforlaget.
- Sosialtjenesteloven (2009) Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2009-12-18-131). https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131#KAPITTEL_4
- Sullivan, L. S. (2016). Medical maternalism: beyond paternalism and antipaternalism. *J Med Ethics*, 42(7), 439-444. <https://doi.org/10.1136/medethics-2015-103095>
- Terum, L. i., Torsvik, G., & Øverbye, E. (2017). Når vilkår og aktivitetskrav brytes. Frontlinjearbeideres tilnærming til sanksjoner. *Søkelys på arbeidslivet*, 34(3), 147-166. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2017-03-01>
- van der Wel, K. A., Hermansen, Å., Dahl, E., Lødemel, I., & Løyland, B. (2019). Fra marginalisering til arbeidsinkludering? (Intensjoner og realiteter gjennom Nav-reformen). I H. Aamodt, E. Dahl, E. Gubrium, M. Haldar, & Å. Hermansen (Red.), *Sosialt arbeid og sosialpolitikk i samhandling: et svar på velferdsstatens utfordringer?* (s. 289-312). Fagbokforlaget.
- Øversveen, E., & Forseth, U. (2018). Fremmed i NAV: Arbeidslinja i praksis. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 2(4), 5-24. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2018-04-01>
- Øvrelid, B. (2018). Profesjonsidentitetens vilkår. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(2), 103-118. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-02-02>