

BSOBAC - Bacheloroppgave med forskningsmetode

Sosialt arbeid i møte med Nav og arbeidslinja



Universitetet
i Stavanger

Det samfunnsvitenskapelige fakultet

Bachelor i sosialt arbeid

Stavanger/Våren 2021

Antall ord i besvarelsen: 10918

Kandidatnummer: 3027

Dilemmaet med navismen er at systemet som er blitt stablet på bena for å beskytte enkeltmennesket, tenderer mot å gjøre det samme mennesket til et navnløst kasus; individet blir anonymiserende kollektivisert i et samfunn hvor individualisme er blitt heseblesende ideologi.

Hagerup (2020)

Innholdsfortegnelse

1.0 INNLEDNING	5
1.1 Bakgrunn for valg av tema	5
1.2 Formål og problemstilling	6
1.3 Begrepsavklaring og avgrensning	6
1.4 Disposisjon	7
2.0 METODE	8
2.1 Valg av metode	8
2.2 Litteraturstudie	8
2.3 Fremgangsmåte og litteratursøk	9
2.4 Kildekritikk	10
2.5 Forskningsetikk	11
3.0 TEORI	13
3.1 Hva er sosialt arbeid?	13
3.1.1 Grunnlag for yrkesutøvelse	13
3.1.1 Yrkesetikk	13
3.2 Nav, arbeidslinja og velferdsstaten	15
3.2.1 Arbeidslinja	15
3.2.2 Nav-reformen	16
3.2.3 Sosialt arbeid i velferdsforvaltningen	16
3.2.4 Nyliberalisme, NPM og individualisme	17
3.3 Spenningsfelt	18
3.3.1 Individ og samfunn	18
3.3.2 Hjelp og kontroll	19
4.0 PRESENTASJON AV FUNN	20
4.1 Artikkel 1. «Fremmed i Nav: arbeidslinja i praksis»	21
4.2 Artikkel 2. «Profesjonsidentitetens vilkår. Sosialt arbeid i Nav»	22
4.3 Artikkel 3. «Sanksjoner – arbeidslinjas nattsider?»	23
4.4 Artikkel 4. «Neoliberalisation, the social investment state and social work»	24
4.5 Drøfting av funn	25
5.0 DISKUSJON	26
5.1 Politikk & ideologi	26
5.1.1 Sosialt arbeid i et nyliberalt samfunn	26
5.1.2 Nav-reformens intensjoner og realiteter	27
5.1.3 Arbeid og individualisme	27
5.2 Individuelle krav til brukere i Nav	28
5.2.1 Tvungen aktivering	28
5.2.2 Sanksjonsbruk	30
5.2.3 Etske betraktninger	30
5.3 Rollekonflikter	31
5.3.2 Tillitsfulle relasjoner	32
5.3.2 Byråkratisk versus brukerrettet arbeid	33

5.3.3 Samfunnsmandatet.....	34
6.0 AVSLUTNING	36
7.0 LITTERATUR	38

1.0 INNLEDNING

«Hva jobber du med?» er ofte første spørsmål vi stiller i møte med nye bekjentskap. Arbeid er en glede og et ønske for de fleste, og gjerne en del av vår identitet. I Norge hvor likestillingen står sterkt knytter vi stor verdi til deltakelse i arbeidslivet. Å være i lønnet arbeid kan bidra til god psykisk og fysisk helse, sosial inkludering, økonomisk trygghet og selvstendighet.

Det siste året har Norge så vel som resten av verden måttet håndtere en global pandemi. Konsekvensene har ikke bare vært knyttet til sykdom og dødsfall. Som følge av permitteringer, nedbemanning og konkurser har mange fått kjenne på kroppen hvordan det er å stå uten arbeid og måtte søke hjelp hos Nav. En sosialfaglig utdanning har gjort oss bevisst hvilke ringvirkninger arbeidsledighet kan ha. Sjansen er stor for at det er nye utfordringer i vente for sosialarbeidere – kanskje særlig i Nav og i møte med arbeidsinkludering.

1.1 Bakgrunn for valg av tema

Med arbeidslinja til grunn kom Nav-reformen fra 2006 med mål om flest mulig i arbeid, færrest mulig på trygd. Det medførte samtidig lovnader om mer effektiv og helhetlig hjelp som var tilpasset brukernes behov (Solstad, 2018). Det har i årene etter reformen blitt stilt kritiske spørsmål til NAV-systemet og effekten av tiltakene som i dag benyttes mot arbeidsledighet. Enda tydeligere ble grunnlaget for kritikken da trygdeskandalen ble oppdaget i 2019. Saken belyste enorme utfordringer knyttet til organisering, tolking av lovverket, samt hvilke fatale konsekvenser dette fikk for flere enkeltindivider (NOU 2020: 9). På samme tid synliggjøres den økte individualiseringen og mistenkeliggjøringen enkelte brukere av Nav har blitt utsatt for.

Som sosialarbeider er sannsynligheten stor for at kjennskap til Nav vil komme til nytte, enten som ansatt i organisasjonen eller i arbeid med ulike brukergrupper som er i kontakt med systemet. I møte med arbeidsledighet vil et sosialfaglig perspektiv måtte ta hensyn til strukturelle betingelser ved dagens arbeidsmarked. Da er det noe paradoksalt ved at hovedvekten av tiltak gjennom Nav er individrettede, med fokus på å styrke den enkeltes ressurser for å kunne tilpasses et arbeidsliv med stadig høyere krav. Dette belyser den nyliberalistiske tankegangen som synes å ha blitt inkorporert i velferdstjenestene, med økt markedsøkonomisk styring og virkemidler preget av ansvarliggjøring av individet. Slike

idealer og samfunnets politiske føringer preger sosialarbeiderens handlingsrom og rolle så vel som forventninger til brukeren (Marthinsen, 2019).

Som sosialarbeider i Nav fungerer en som representant for organisasjonen og veileder for brukeren på samme tid. Dette medfører kontinuerlige spenninger mellom hjelp og kontroll (Levin, 2015), med en rolle som krever lojalitet til systemet så vel som brukeren. Klarer sosialarbeideren handle i tråd med faglige verdier i realiseringen av arbeidslinja? Jeg ønsker å utforske sosialt arbeid i møte med Nav.

1.2 Formål og problemstilling

Formålet med oppgaven er å se sosialt arbeid i kontekst av Nav og arbeidslinja, og utforske om fagets verdier lar seg forene med organisasjonen og dens målsettinger. Oppgaven vil forsøke å belyse hvordan politiske og samfunnsmessige faktorer påvirker Nav som organisasjon og dermed det sosialfaglige arbeidet i møte med arbeidsløshet. Artikkelen vil rette et kritisk blikk på systemet som flere sosialarbeidere representerer og mange ulike brukergrupper er i kontakt med.

Oppgaven har følgende problemstilling og forskningsspørsmål:

Gir Nav rom for sosialt arbeid?

Er arbeidslinjas idealer forenlige med sosialfaglige verdier?

1.3 Begrepsavklaring og avgrensning

Sosialarbeider er en profesjon som skal utøve hjelp til personer med *sosiale* problemer (Berg et al., 2015). Sosialarbeidere kan også omfatte vernepleiere, barnevernspedagoger og velferdsvitere (FO, 2019). I og med at oppgaven knyttes spesifikt til sosialt arbeids teoretiske grunnlag og praktiske utførelse i Nav, vil sosialarbeideren i denne oppgaven omfatte yrkesutøvere med grunnutdanning tilsvarende bachelor i sosialt arbeid. Yrkestittel *sosionom* vil ha samme betydning.

Bruker anses som det mest vanlige begrepet for personer som er i kontakt med Nav-systemet, så vel som andre kommunale eller statlige velferdssystem (Syltevik, 2013). Denne betegnelsen vil derfor benyttes i oppgaven. Brukeren vil avgrenses ytterligere til mottaker av ytelse knyttet til bortfall av arbeidsinntekt. Bakgrunn for avgrensning er oppgavens tema;

Nav og arbeidslinja. Andre synonymbegrep er klient, sosialhjelpsmottaker eller trygdemottaker.

Arbeidslinja er en sentral del av sosialpolitikken med mål om arbeid til alle. Det innebærer at velferdsytelsenes utforming er preget av virkemidler som øker sannsynligheten for at folk velger arbeid fremfor trygd (Øvrebye & Stjernø, 2012).

Aktivitetskrav betegner krav som stilles til aktivitet for å kunne motta stønad. Her skilles det mellom *inngangsvilkår* og *aktivitetsvilkår* (Molander & Terum, 2019). Inngangsvilkår betegner krav ved *tildeling* av stønad. Med aktivitetsvilkår menes plikter til den som *mottar* stønad. Sistnevnte anses som mest relevant for oppgaven. Begrepet har samme innhold som «aktivitetsplikt» og «krav om aktivitet».

Avgrensning

Oppgavens problemstilling er vid og kan romme mye, og avgrensninger har vært nødvendige. Jeg redegjør ikke for spesifikke tiltak i arbeidsinkluderingen, og heller ikke tall og statistikk når det gjelder Nav og arbeidsledighet. Jussen på området er også omfattende og relevant for yrkesutøvelsen i Nav, men av hensyn til oppgavens størrelse og omfang er ikke dette inkludert. Fokus for arbeidet har vært deler ved det sosialfaglige som er relevant i realiseringen av arbeidslinja, blant annet sosialpolitikk, spenningsfelt og yrkesetikk. Elementer fra Nav som har vært gjenstand for analyse og drøfting har særlig vært knyttet til faktorer som kan være utfordrende i lys av sosialt arbeids verdi- og teorigrunnlag: Krav om aktivitet, sanksjoner, organisering, profesjonsrolle, systemkrav, ressurser og brukeropplevelser.

1.4 Disposisjon

Innledningsvis vil jeg ta for meg metodeteori, begrunnelse for metodevalg samt fremgangsmåte og utfordringer i litteratursøket. Deretter vil jeg redegjør for teoretisk fagkunnskap som er relevant for oppgavens problemstilling. Resultat og funn fra forskningen i studiet vil bli presentert i del 4. Med teori og forskning som utgangspunkt vil jeg drøfte ulike forhold som påvirker og utfordrer det sosialfaglige arbeidet i Nav, samt hvilke yrkesetiske prinsipper og sosialfaglige verdier som settes under press i realisering av arbeidslinja.

2.0 METODE

2.1 Valg av metode

Innledningsvis måtte jeg gjøre meg kjent med de ulike metodene som var aktuelle for å belyse problemstillingen best mulig. Metodisk vitenskapelig arbeid innebærer å ta i bruk intellektuelle standarder i forskningsarbeidet (Dalland, 2017, s. 51). I forskningen skilles det gjerne mellom to overordnede metoder for innsamling av data; *kvantitativ* og *kvalitativ*.

Kvantitative metoder bidrar med data som kan måles i enheter, mens kvalitative metoder kan tas i bruk når det som undersøkes ikke kan måles eller tallfestes. «Både kvalitativt og kvantitativt orienterte metoder bidrar på hver sin måte til en bedre forståelse av det samfunnet vi lever i, og av hvordan enkeltmennesker, grupper og institusjoner handler og samhandler» (Dalland, 2017, s. 52).

Valgt problemstilling vil vanskelig la seg besvare ved hjelp av kvantitative data alene. Best mulig belysning av temaet fordrer en dypere undersøkelse med kombinasjon av relevant sosialfaglig teori samt forskning og erfaringer fra sosialtjenesten. Det kunne vært spennende å gjennomføre kvalitativ studie ved ett Nav-kontor med metoder som observasjon og intervju av ansatte og brukere. Dette var ett urealistisk scenario med hensyn til tidsperspektivet, men kunne vært interessant eksempelvis på masternivå. Etter å ha innhentet kunnskap om metode og reflektert rundt oppgavens formål, landet jeg på at en litteraturstudie ville være den beste måten å undersøke Nav og arbeidslinja fra et sosialfaglig perspektiv.

2.2 Litteraturstudie

Litteraturstudie baserer seg på andres forskning, som oftest hentet fra spesifikke databaser. Litteraturen danner datagrunnlaget for analyse og systematisering av kunnskapen på valgt område. Som forsker krever dette evne til å kunne søke, vurdere og sammenfatte kunnskapen på en hensiktsmessig måte (Støren, 2013, s. 17). Kunnskap om andre vitenskapelige metodetilnærminger var også gunstig å ha med seg i prosessen. Slike erfaringer bidro til en bredere forståelse og ikke minst refleksjonsevne i tolkningen av utvalgt data.

Alle metodevalg kan ha sine fordeler og ulemper. I en litteraturstudie må en forberede seg på å bruke mye tid på å søke etter forskning i databaser og vurdere kildenes relevans for oppgaven. Profesjonsstudier på bachelornivå er ofte preget av brede kunnskapsområder (Dalland, 2017, s. 156). Sosialt arbeid er intet unntak; fagets teorigrunnlag baserer seg på fag

som blant annet psykologi, sosiologi og juss. Dette kan kreve en avgrensning i hvilke fagområder en tar med seg i litteratursøket. I og med at denne oppgaven belyser strukturer på samfunnsnivå som påvirker det sosialfaglige arbeidet og brukere i Nav, anser jeg det som relevant å ha med forskning og teori fra sosiologien og velferdsforskningen så vel som sosialt arbeid.

2.3 Fremgangsmåte og litteratursøk

Innsamlingsmetoden min besto i hovedsak av søk i databasen Oria. Med utgangspunkt i problemstillingen brukte jeg søkeord bestående av «nav», «arbeidslinja», «yrkesetikk» og «sosialt arbeid». Jeg måtte også benytte meg av synonymord for å inkludere artikler med bruk av andre begreper av samme betydning. Søkeordene ble benyttet alene og i kombinasjon.

Tabell I: Synonymbegreper

Søkeord	Arbeidslinja	Nav	Sosialt arbeid
<i>Synonym</i>	Arbeidsinkludering	Nav-reformen	Sosialfag
<i>Synonym</i>	Aktive vilkår	Sosialtjenesten	Sosialarbeider

For å avgrense litteratursøket benyttet jeg meg av inklusjons- og eksklusjonskriterier (Støren, 2013). I tråd med retningslinjer for oppgaven måtte forskningsartiklene være nyere enn fem år. Litteraturen måtte også omhandle norske velferdssystemer for å kunne knyttes til det sosiale arbeidet i Nav. Jeg valgte likevel å inkludere andre språk, for å få med norsk forskning som har blitt publisert internasjonalt. På databasen Oria kan en enkelt filtrere søkene.

Tabell II: Søkekriterier

Språk	Norsk Svensk Dansk Engelsk
Materialtype	Artikler fra fagfelleverderte tidsskrift
Utgivelsesår	2016 – d.d.

Underveis i søket lagret jeg artikler som synes å ha titler og nøkkelord av relevans. For å begrense mengden forskning ytterligere leste jeg sammendrag og lukte ut de som ikke fremsto aktuelle for problemstillingen. Siste fase bestod av å systematisere forskningsartiklene i matriser for videre sammenligning og analyse ([se kapittel 4](#)). Litteratursøket og utvelgelsesprosessen resulterte i fire forskningsartikler som på hver sin måte belyser ulike faktorer som er av betydning for sosialt arbeid Nav.

Selvvalgt pensum

I tillegg til forskningsartikler krever oppgaven relevant teori som skal bidra til å styrke det faglige innholdet. Her har jeg tatt i bruk noe pensumlitteratur fra utdanningen, men også selvvalgte artikler, bøker og rapporter. Levin (2004) blir brukt til å beskrive fenomener som spenningsfelt, da hennes forskning og teorier preger dette området i stor grad. I redegjørelse av arbeidslinja henvises det til blant annet Stjernø & Øvrebye (2012), som har lang fartstid som forskere innen sosialpolitikken. For å vise til konkrete målbare effekter av Nav-reformen og aktive vilkår har jeg tatt med artikler av blant annet van der Wel et al. (2019) og Hernæs (2021). Det vises også til flere andre kildeopphav, hvor alt har i hensikt å underbygge påstander og belyse sosialt arbeid i kontekst av Nav og arbeidslinja.

2.4 Kildekritikk

I skriving av bacheloroppgave vil det å være kildekritisk innebære å vurdere om kildene er relevante for å belyse problemstillingen, redegjøre for litteratursøk og utvelgelse samt sørge for at kildens opphav er troverdig (Dalland, 2017). Med utgangspunkt i Dallands (2017) faglige hierarki (s.153), har jeg som nevnt over prioritert artikler publisert i fagfelleverderte tidsskrifter. Dette sikrer påliteligheten av kildene, som allerede har blitt vurdert av en etisk komité.

Kildekritikk innebærer også oppmerksomhet rundt bruken av fagstoff og pensum. Slik litteratur kan være *sekundær*, som vil si at den er fortolket og presentert av en annen enn originalforfatteren (Dalland, 2017). Det er viktig å være bevisst på hvordan dette kan påvirke oppgavens kvalitet og troverdighet, og strebe etter å benytte primærkilder. Selv har jeg unngått å bruke sekundærkilder, men har med noe teori og forskning som har tolket andres verk. Forskerens verdier kan ha vært med på å farge artiklene, slik som mitt eget sosialfaglige og personlige verdigrunnlag antakelig har preget denne oppgaven.

Metodekritikk

Gjennomføring av litteraturstudie har gjort meg bevisst hvilke utfordringer som er knyttet til metoden (Dalland, 2017, s. 225). Litteraturstudiets krav gjør en noe låst i gjennomførelsen sammenlignet med eksempelvis andre kvalitative metoder, da det fordrer allerede eksisterende forskning på valgt tema. På samme tid kan litteraturstudie gjøre at forskeren velger ut artikler som underbygger egne synspunkt. Det kreves en strukturert fremgangsmåte som skal kunne anvendes likt av andre med oppnåelse av samme resultat i søket.

Kravet om forskning nyere enn fem år opplevdes som krevende. Mitt inntrykk er at forskning på det sosialfaglige feltet ikke oppdateres like hyppig som innenfor andre profesjoner. Dette gjorde det vanskelig å finne artikler som kunne knyttes direkte til tema og problemstilling. Det resulterte i mer arbeid i litteratursøket og fleksibilitet med tanke på oppgavens innhold og oppbygging, som ble endret underveis etter at forskning ble analysert og tolket.

2.5 Forskningsetikk

Forskningsetikken vurderer forskning i forhold til samfunnets verdier og normer.

«Vurderingen omfatter alle sider ved forskningen, fra planlegging og valg av problemstilling til hvilke metoder som brukes, samt hvordan resultatene kan tenkes anvendt og rapporteres» (Dalland, 2017, s. 236). I forskningssammenheng er etiske overveielser ofte knyttet til personvern i form av samtykke, taushetsplikt og behandling av sensitive opplysninger. I og med at denne oppgaven er en litteraturstudie uten forskningsdeltakere, vil ikke personvern hensyn være av relevans. Kunnskap om etiske overveielser kan med fordel brukes til å vurdere etikken i andres forskning. Det er også viktig å være etisk bevisst rundt egen førforståelse og reflektere rundt hvilke utfordringer som kan oppstå i arbeidet (Dalland, 2017).

Førforståelse

I møte med et fenomen vil vi alltid ha våre fordommer eller *førforståelse* med oss, som vil si at vi har en mening om temaet på forhånd (Dalland, 2017, s. 58). Det samme gjelder egne verdier. Disse vil sette preg på vårt utgangspunkt i undersøkelsen samt hvilke valg vi tar underveis. Som menneske og forsker vil det være et urealistisk mål å fremstå fullstendig objektiv og verdinøytral. Det vil være mer fordelaktig å være sin egen førforståelse bevisst. Ved å redegjør for egne forutnelser og verdigrunnlag kan en sikre kvaliteten på arbeidet. Det

Kandidatnummer: 3027

gjør en samtidig i stand til å skille ut vitenskapelige verdier, ny forståelse og forholde seg til dette på best mulig måte (Dalland, 2017, s. 59).

Mine verdier som fremtidig sosialarbeider er i stor grad preget av utdanningen og den kunnskapen jeg har tilegnet meg underveis. Dette innebærer ett kritisk blikk på systemer og strukturer i samfunnet som påvirker individet. Det fordrer på samme tid ett helhetssyn på mennesket og solidaritet med utsatte grupper. Min førforståelse om Nav og arbeidslinja er også farget av historier til mennesker som ikke har fått den hjelpen de har hatt behov for, og i stedet blitt møtt med mistenkeligjørende holdninger; av politikere, i befolkningen og hos Nav.

3.0 TEORI

Dette kapittelet inneholder et utvalg av faglitteratur jeg har ansett som relevant for besvarelse av problemstilling. Teorien skal fungere som bakteppe når drøftingen blir presentert i oppgavens [kapittel 5](#). Problemstillingen fordrer teoretisk kunnskap om blant annet sosialt arbeid og dets verdigrunnlag, velferdstjenester, politiske og ideologiske systemer samt spenningsfelt. Noe av teorien er hentet fra pensumlitteratur som har blitt benyttet i utdanningsløpet, og er blitt inkludert for å forklare sentrale sosialfaglige prinsipper og teorier. Det resterende er selvvalgt pensum som skal være med å gi oppgaven den faglige tyngden som anses nødvendig. Det presiseres likevel at denne delen er noe kortfattet og konkret; eventuelt dypdykk vil bli gjort i diskusjonen senere.

3.1 Hva er sosialt arbeid?

3.1.1 Grunnlag for yrkesutøvelse

Sosialt arbeid baserer seg på teoretisk kunnskap, praktiske ferdigheter og faglige verdier. Dette innebærer kunnskap om hvordan sosiale problemer oppstår og vedlikeholdes, samt hvordan sosialfaglig arbeid kan bidra til å synliggjøre og løse problemene. Individens utfordringer må ses i sammenheng med strukturer i omgivelsene og samfunnet for øvrig (Berg et al., 2015).

Den globale definisjonen på sosialt arbeid ble juli 2014 vedtatt av generalforsamlingene i den internasjonale organisasjonen for utdanninger i sosialt arbeid (IASSW) og den internasjonale sosialarbeiderføderasjonen (IFSW) og lyder som følger:

Sosialt arbeid er et praksisbasert yrke og en akademisk disiplin som fremmer sosial endring og utvikling, sosialt samhold, myndiggjøring og frigjøring av mennesker. Prinsippene om sosial rettferdighet, menneskerettigheter, kollektivt ansvar og respekt for mangfold er sentrale i sosialt arbeid. På grunnlag av teorier i sosialt arbeid, andre samfunnsvitenskapelige disipliner, humaniora og urfolkskunnskap involverer sosialt arbeid mennesker og strukturer for å møte utfordringer i livet og styrke menneskers livskår (FO, 2017).

3.1.1 Yrkesetikk

Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere (FO, 2019) presenterer ett sett felles forpliktende verdier som representerer refleksjonsgrunnlaget for sosialfaglig arbeid. Humanistiske og demokratiske verdier samt

menneskerettigheter kommer til uttrykk i utformingen av dokumentet. Etisk bevissthet fordrer kunnskap om etikk og hvordan en skal anvende prinsippene. Som sosialarbeider krever det evne til å se prinsippene i sammenheng med konkrete utfordringer en møter på i praksis (Eide & Oltedal, 2015, s. 94).

Helhetssyn på mennesket

Sosialfaglig arbeid krever en utvidet forståelse av menneskers livssituasjon og evne til å se hvordan individ og samfunn påvirker hverandre. Dette fordrer en åpenhet i tilnærming til brukere med sammensatte behov, med fokus på å gi ett helhetlig hjelpetilbud (FO, 2019). Som sosialarbeider kan en arbeide på individ-, gruppe- eller samfunnsnivå, med kjennskap til hvordan de ulike nivåene kontinuerlig påvirker hverandre. «Selv om det ikke vil være mulig å få en fullstendig oversikt over alle forhold som virker inn på en situasjon, vil søken etter helhetssynet hjelpe oss å identifisere barrierer, muligheter og potensialer som finnes, både hos den enkelte, i omgivelsene og som ressurser i samfunnet» (Berg et al., 2015, s. 26).

Helhetsforståelsen forutsetter etisk bevissthet rundt samfunnsmessige strukturer som påvirker den enkeltes situasjon.

Solidaritet og rettferdighet

Som profesjonsutøver har sosialarbeideren ansvar for å fremme solidaritet mellom grupper og individer. I dette arbeidet ligger fokus på rettferdig fordeling av ressurser, ivaretagelse av brukernes rettigheter samt bedring av levekår for utsatte grupper (FO, 2019). «Et solidarisk blikk ser årsaker til sosiale problemer i strukturer og samfunnsforhold» (Eide & Oltedal, 2015, s. 86).

Lojalitet

Sosialarbeiderens samfunnsansvar innebærer ivaretagelse av ulike interesser. Rollen innebærer ansvar for ivaretagelse av individet samt best mulig forvaltning av samfunnets kollektive ressurser. Det stilles krav om lojalitet overfor politiske føringer og organisatoriske rammer. De ulike forpliktelsene kan føre til lojalitetskonflikter hvor sosialarbeideren må prioritere ulike behov. Yrkesetikken presiserer at lojaliteten skal være hos den mest utsatte parten.

Lojalitetskonflikter kan skjult eller åpent føre til valg og prioriteringer som er i strid med yrkesetiske verdier. Det er viktig at profesjonsutøveren er bevisst på disse dilemmaene og kan drøfte dem åpent med brukere og kolleger. Dette krever mot til å si fra, og evne til å argumentere faglig og etisk for avgjørelser samt stå inne for valgene som tas og gjennomføres i praksis (FO, 2019).

Sosialarbeiderens samfunnsmandat

Samfunnsarbeid og sosialarbeiderens samfunnsmandat kommer til uttrykk i grunnutdanningen, lover og politiske retningslinjer samt yrkesetikken (Hutchinson, 2010). I det yrkesetiske grunnlagsdokumentet (FO, 2019), innebærer mandatet ansvar for å ha ett kritisk blikk på rammene og verdiene som styrer samfunnet, så vel som en forpliktelse til å påvirke disse betingelsene når det anses nødvendig.

3.2 Nav, arbeidslinja og velferdsstaten

3.2.1 Arbeidslinja

Starten på *arbeidslinja* kan kobles til Attføringsmeldinga (St.meld. nr. 39, 1991-92), hvor begrepet først ble introdusert. Siden den gang har arbeidslinjas idealer hatt en sentral posisjon i norsk politikk (Øvrebye & Stjernø, 2012). I Velferdsmeldingen (St.meld. nr. 35, 1994-95) defineres den slik: «Arbeidslinja betyr at virkemidler og velferdsordninger – enkeltvis og samlet – utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle».

Arbeidslinjas mål om arbeid til alle kan ses på som et ønske om å finansiere velferdsgodene. På samme tid kan arbeid sikre individets selvstendighet, økonomiske trygghet og integrering i samfunnet. Molander og Terum (2019) påpeker en spenning mellom inntektssikring og selvforsørgelse i realiseringen av arbeidslinja (s.85). Trygdeordningene har blitt innrettet slik at det er mer lønnsomt å arbeide. Stønadene ved inntektsbortfall skal forhindre fattigdom, men ikke være så sjenerøse at folk velger offentlig ytelse fremfor arbeid. Hagaset (2019) mener arbeidslinja belyser en sammenheng mellom velferdspolitik og arbeidsmarkedspolitik, med mål om høy sysselsetting kombinert med ett sikkerhetsnett til de som faller utenfor arbeidslivet (s.31). Dette kan ses som ett forsøk på å balansere to motstridende hensyn. I senere tid ser vi tendenser til økte plikter knyttet til rettighetene, gjerne i form av aktive vilkår.

Aktive vilkår og sanksjoner

Økonomiske insentiver og aktivisering er hovedvirkemidlene som blir tatt i bruk for å få flest mulig i jobb. Trygdeytelser, som dagpenger og uføretrygd, skal som hovedregel være lavere enn arbeidsinntektene. Unntaket er sykepenger som normalt gir full lønn. Stønadsmottakere blir pålagt å delta i bestemte aktiviteter som skal øke sannsynligheten for å komme i ordinært arbeid (Bay et al., 2019). Aktivitetene kan blant annet omfatte kurs, arbeidstrening og behandling. Slike vilkår har hjemmel i Lov om folketrygd (folketrygdloven). Folketrygdloven (ftrl) § 21- 8 inneholder en generell bestemmelse som sier at ytelser kan stanses dersom mottaker nekter å ta imot tilbud, herunder arbeidsrettede tiltak. I loven finnes også mer spesifikke bestemmelser knyttet til de ulike stønadene, deriblant dagpenger og arbeidsavklaringspenger.

Kravene om aktivitet kan også medføre *sanksjoner*. Med dette menes konsekvenser som følge av at kravene ikke blir oppfylt. Dette kan omfatte trekk eller bortfall av ytelse (Molander & Terum, 2019, s. 92). Bay et al. (2019) mener trygdepolitikken kan sies å ha gått fra å «beskytte» borgerne mot markedskreftene til å ruste dem i møte med arbeidsmarkedet (s. 14).

3.2.2 Nav-reformen

Arbeidslinja ble ansett som vanskelig å realisere uten en samlet velferdsforvaltning (Molander & Terum, 2019). I et forsøk på å forenkle velferdsforvaltningen, ble tidligere trygdeetaten og Aetat samlet i organisasjonen vi nå kjenner som Nav. Det medførte også at den kommunale sosialtjenesten ble en integrert del av den statlige etaten. Nav-reformen har røtter i arbeidslinjas idealer, med mål om flest mulig i arbeid og aktivitet samt færre på stønad og sosialhjelp. På samme tid skulle reformen sikre en brukerrettet og effektiv forvaltning av velferdstjenestene, som koordinerte tjenestene til fordel for brukerne (Solstad, 2018). Reformen må også ses i sammenheng med internasjonal politikk; flere vestlige velferdsstater har hatt utfordringer knyttet til demografi, lav økonomisk vekst, globalisering samt større krav til kvalitet på offentlige tjenester (Solstad, 2018, s. 16).

3.2.3 Sosialt arbeid i velferdsforvaltningen

«Fremveksten av sosialt arbeid har ikke vært tilfeldig, men kjempet frem som følge av sosiale utfordringer og behov i samfunnet» (Berg, 2015, s. 67). Mange sosialarbeidere knytter gjerne sosialt arbeids historie til pionerne Mary Richmond og Jane Addams. De hadde en noe ulik

fremgangsmåte; individuelt sosialt arbeid versus samfunnsarbeid. Allikevel var begge opptatt av det sosiale aspektet og relasjonen til de med hjelpebehov. I starten var gjerne fattigdom det viktigste utgangspunktet for det sosiale arbeidet (Ellingsen & Levin, 2015, s. 63).

På samme tid må sosialt arbeids utvikling ses i sammenheng med utviklingen av velferdsstaten, hvor sosialarbeiderne har fått en sentral rolle som forvaltere av velferdsstatens offentlige tjenester og ytelser (Berg, 2015, s. 67). Velferdsstatens utvikling har ført til at staten har overtatt oppgaver knyttet til omsorg og forsørgelse, oppgaver som gjerne familien eller markedet har hatt ansvar for tidligere. Politikken er imidlertid i stadig endring, og balansen mellom privat og offentlig ansvar forhandles og diskuteres kontinuerlig (Bay et al., 2019, s. 25).

Sosialarbeideren blir ilagt en rekke føringer for yrkesutøvelsen, kanskje særlig som ansatt i Nav. Systemet består av retningslinjer og regler som skal bidra til å bedre levekår for mennesker, med økt vektlegging av mål- og resultatstyring. Som konsekvens blir det sosiale arbeidet preget av rigide føringer og en kontrollfunksjon overfor brukerne (Oterholm, 2015, s. 178). Rammebetingelsene kan omhandle forhold som politikk, økonomi og lovverk. «Innenfor disse rammene gis det rettigheter og muligheter, men det ligger også begrensninger» (Berg, 2015, s. 78).

Bakkebyråkrater

Bakkebyråkrat er ett begrep introdusert av Lipsky (1980) som betegner arbeidere i posisjonen mellom samfunn og bruker. Rollene er ofte preget av dilemmasituasjoner, tidspress og bruk av skjønnsutøvelse. De omtales gjerne som «frontlinjearbeidere» (Berg, 2015, s. 76). Sosialarbeidere med ansvar for å realisere Navs målsettinger og arbeidslinjas idealer faller tydelig inn under kategorien bakkebyråkrater. Organisatoriske utfordringer kan føre til utviklingen av ulike overlevelsesmekanismer som følge av en belastende arbeidssituasjon. Konsekvensene kan være at brukeren hindres i å få tilstrekkelig hjelp (Oterholm, 2015, s. 179).

3.2.4 Nyliberalisme, NPM og individualisme

Nyliberalisme er et noe generelt begrep som kan være utfordrende å definere. Nyliberalismen er et globalt fenomen som kan karakteriseres ved mindre statlig styring, mer makt til markedet samt økt individualisme (Marthinsen, 2019, s. 351). Stalsberg (2019) definerer nyliberalismen

som vår tids kapitalisme; målet er et samfunn som er organisert i henhold til markedsøkonomiske prinsipper med ønske om stadig vekst på alle områder.

Sosialt arbeid har også blitt preget av nyliberalistiske idealer, som gjennom «New public management» (NPM) har blitt implementert i offentlig velferdssektor (Askheim, 2019, s. 285). Denne styringsrasjonaliteten har ført til markedslignende styringsprinsipper, med vekt på kommersielle mål, standardiserte prosedyrer og kontroll. Økte krav om rapportering og dokumentasjon er tydelig på flere områder hvor sosialt arbeid utøves, da kanskje særlig i Nav som også har blitt underlagt mål- og resultatstyring (Molander & Terum, 2019, s. 96). «Selv om det gjøres mye godt sosialt arbeid i organisasjonene, kan fokus på rapportering gi inntrykk av at tallene er viktigere enn kvalitet og individuelle hensyn» (Oterholm, 2015, s. 178).

Individualisme synes å prege mange tiltak i regi av Nav, og synliggjøres særlig i tiltakene med aktive vilkår. Inkludering i arbeidslivet handler i stor grad om å ruste individet, øke dets ressurser og motivere til endring. Individuell ansvarliggjøring kan på den annen side tåkelegge strukturelle og samfunnsmessige forhold som ligger til grunn for arbeidsledigheten (Askheim, 2019, s. 281). Ellingsen & Skjefstad (2015) knytter paralleller fra nyliberalisme og NPM til brukermedvirkning, som et element i ansvarliggjøring av individet. Brukeren blir stilt til ansvar for egen situasjon, til tross for viten om sosiale problemers kompleksitet i spenningsfeltet mellom individ og samfunn (s.107).

3.3 Spenningsfelt

Levin (2015) utforsker *spenningsfelt* i det sosiale arbeidet. Begrepet brukes gjerne for å forklare sosialarbeiderens dilemmasituasjoner og helhetsperspektiv. Fenomenene kan oppleves som motsetninger, men de ulike dimensjonene opptrer ofte på samme tid og må forstås i sammenheng. Sentrale spenningsfelt i sosialt arbeid er forholdet mellom teori og praksis, hjelp og kontroll samt individ og samfunn (s. 36). Spenningsfelt kan brukes som tolkningsredskap for å kunne forstå brukerens situasjon bedre, eller som handlingsredskap i yrkesutøvelsen (Levin, 2015, s. 37).

3.3.1 Individ og samfunn

I møte med mennesker har sosialarbeideren ansvar for å se individet i hans eller hennes omgivelser, og hvordan de påvirker hverandre. Levin (2004) omtaler dette som

analyseenheten i sosialt arbeid, bedre kjent som «personen i situasjonen». Fokuset for det sosiale arbeidet er på individet og dets kontekst. «Kontekst kan forstås som de sammenhenger individet inngår i, for eksempel familie, arbeid, nærmiljø så vel som overordnede sammenhenger som kultur og politisk utforming» (Levin, 2015, s. 38). Ved å se på forholdet mellom individet, dets omgivelser og samfunnet, belyses kompleksiteten av sosiale problemer. Rollen som sosialarbeider gir ett unikt innblikk i hvordan strukturelle og samfunnsmessige forhold, påvirker enkeltindivider og grupper. Dette spenningsfeltet kan gi assosiasjoner til det yrkesetiske prinsippet om helhetssynet på mennesket samt sosialarbeiderens samfunnsmandat.

3.3.2 Hjelp og kontroll

Sosialarbeidere er en av de yrkesgruppene som må balansere utøvelsen av profesjonell hjelp kombinert med en kontrollfunksjon i regi av samfunnet (Levin, 2004, s. 11).

«Kontrollfunksjonen har til hensikt å sikre at hjelpen som gis er rettmessig – altså til de som trenger det – men også sikre at hjelpen bidrar til å avhjelpe en vanskelig livssituasjon» (Levin, 2015, s. 40). Forholdet mellom hjelp og kontroll kan føre til konflikter og utfordringer i yrkesutøvelsen.

Hansen et al. (2013) belyser hvordan Nav-reformen kan ha ført til ytterligere dimensjoner i dette spenningsfeltet (s.181). Realiseringen av arbeidslinja har ført til en mer skjerpet kontrollfunksjon med tydeligere definerte plikter knyttet til brukers rettigheter. En annen dimensjon har kommet med den teknologiske utviklingen i organisasjonen, som har medført standardløsninger og mindre brukerkontakt. En tredje dimensjon omhandler de organisatoriske endringene som følge av Nav-reformen. En konsekvens av omorganiseringen er mindre kontakt mellom søkeren og de som behandler søknadene. Dette får konsekvenser for brukernes individuelle oppfølging, og kan forsterke følelsen av å være i kontakt med et fjernt system fremfor en samlet organisasjon med fokus på å møte brukeren på deres behov. Berg (2015) stiller spørsmål ved om hjelp og kontroll belyser hvordan sosialt arbeid blir organisert i velferdssystemet, snarere enn at det er et aspekt ved det sosiale arbeidet i seg selv (s.68).

4.0 PRESENTASJON AV FUNN

I denne delen vil jeg presentere funn gjort i de fire utvalgte artiklene fra litteraturstudie. Disse funnene skal, sammen med oppgavens teoridel, fungere som grunnlag for drøfting av problemstilling.

4.1 Artikkel 1. «Fremmed i Nav: arbeidslinja i praksis»

Referanse	<p>Tittel: «Fremmed i Nav: Arbeidslinja i praksis»</p> <p>Forfatter: Øversveen, E. & Forseth, U.</p> <p>Årstall: 2018</p> <p>Tidsskrift: Norsk sosiologisk tidsskrift, Årgang 2, nr.4-2018, s. 5-24</p>
Formål	Forskningsartikkelen utforsker oppfølgingen av arbeidsledige i Nav, da særlig ungdom uten arbeid. Formålet er å undersøke hvilke konsekvenser organisering av arbeidsevnevurdering har for de arbeidsledige.
Metode	Kvalitativ metode med dokumentanalyse og dybdeintervjuer. Informanter bestående av fire arbeidsledige ungdommer samt fire ansatte i Nav. Metoden blir i artikkelen betegnet som «institusjonell etnografisk tilnærming»; en metode med hensikt å analysere arbeidsprosesser og relasjoner mellom disse.
Resultat/Funn	<p>Funnene viser at de brukergruppene med minst ressurser ofte blir underlagt mest kontroll og måling. Artikkelen tar for seg kategoriseringen av arbeidsledige, hvor de tre ulike kategoriene er tilknyttet ulike rettigheter, plikter og byråkratiske prosedyrer. De formelle kravene som forventes i oppfølgingen av denne brukergruppen synes å være til hinder for tilstrekkelig oppfølging.</p> <p>Artikkelen belyser en spenning og uenighet mellom bruker og veileder. Flere av ungdommene opplever at arbeid benyttes som mål og middel, og poengterer at veileder og Nav har siste ordet i avgjørelsene. Veilederne i artikkelen er i hovedsak positive til arbeidslinja og realiseringen av mål om å få folk fortrest mulig i arbeid. De var allikevel klare på at organiseringen i Nav kunne gjøre det vanskelig å nå dette målet. Artikkelen belyser et paradoks veilederne møter ved iverksetting av arbeidslinja; behandlingen skal være individuell og standardisert. Oppfølgingen skal tilpasses den enkelte og på samme tid være lik for alle.</p>
Relevans	Forskningsartikkelen bidrar med informasjon knyttet til Nav-systemet og arbeidslinja. Den institusjonelle etnografiske tilnærmingen tar utgangspunkt i brukernes personlige erfaringer, arbeid og aktiviteter. Dette er med på å gi et viktig brukerperspektiv som kan bidra til ønsket nyansé i drøfting av problemstilling. Artikkelen belyser spenningen mellom arbeidslinjas idealer og de arbeidslediges erfaringer, og øker forståelsen av institusjonell konstruksjon av arbeidsledighet.

4.2 Artikkel 2. «Profesjonsidentitetens vilkår. Sosialt arbeid i Nav»

Referanse	<p>Tittel: «Profesjonsidentitetens vilkår. Sosialt arbeid i Nav»</p> <p>Forfatter: Øvrelid, B.</p> <p>Årstall: 2018</p> <p>Tidsskrift: Tidsskrift for velferdsforskning, Årgang 21, nr.2-2018, s. 103-118</p>
Formål	Artikkelen har som formål å utforske om målstyrings- og standardiseringsverktøy i Nav-systemet utfordrer sosialarbeiderens profesjonsidentitet.
Metode	Kvalitativ casestudie. Empiri som baserer seg på feltarbeid med observasjon på en oppfølgingsavdeling av langtidsledige (AAP, KVP) hos et middels stort Nav-kontor i en middels stor kommune på Østlandet. Det ble i ettertid gjennomført kvalitative dybdeintervju med seks Nav-ansatte som informanter.
Resultat/Funn	<p>Artikkelens funn tilsier at sosialarbeiderne i Nav fremstår som lojale og tilpassningsdyktige ansatte som anser mestring av teknologi og prosedyrer som en del av profesjonsidentiteten. De ansatte i oppfølgingsavdelinga anser det nødvendig å implementere arbeidslinja. På samme tid påpekes det opplevelse av ressursmangler og slitasje som følge av økte krav til effektivitet og økt IKT-fokus. De ansatte i undersøkelsen opplever at systembetingelsene går på bekostning av kontakten med brukerne, men anser det til tross som et individuelt ansvar å mestre arbeidskravene. Kompetanse defineres av de ansatte som mestring av Nav-verktøy, og denne mestringen anses som en forutsetning for å kunne ivareta mandatet som Nav-ansatte.</p> <p>De ansatte opplever å ha lite innflytelse på systemet og dets betingelser. Øvrelid diskuterer strategier som gir mulighet for økt profesjonsstatus som til gjengjeld kan sikre sosialarbeidernes innflytelse i Nav-systemet. Nevnte alternativer er lengre utdanning, mer praksis samt sosialfaglige kollektiv i Nav som kan bidra til tydeliggjøring av yrkesetiske idealer.</p>
Relevans	Artikkelen er relevant for å belyse sosialarbeiderens opplevelse av å være ansatt i Nav-systemet og peker på utfordringer og dilemmaer knyttet til denne rollen. Den tar for seg strukturelle betingelser som kan påvirke det sosialfaglige arbeidet og drøfter hva som kan være årsaker og løsninger på problemene de ansatte står overfor.

4.3 Artikkel 3. «Sanksjoner – arbeidslinjas nattside?»

Referanse	<p>Artikkel: «Sanksjoner – arbeidslinjas nattside?»</p> <p>Forfatter: Hagelund, A., Øverbye, E., Hatland, A. & Terum, L.</p> <p>Årstall: 2016</p> <p>Tidsskrift: Tidsskrift for velferdsforskning, Årgang 19, nr.1-2016, s. 24-43</p>
Formål	<p>Bakgrunnen for artikkelen er økt bruk av aktive vilkår og sanksjoner i sosialpolitikken. Formålet med studien er å gi oversikt over plikt- og sanksjonsregimene samt kartlegge eventuelle utfordringer i utformingen av disse.</p>
Metode	<p>Kvalitativ metode med litteraturstudie. Tar utgangspunkt i det norske trygde- og sosialhjelpssystemet samt empiriske studier av dette. Henviser til både egne og andres forskning på området.</p>
Resultat/funn	<p>Artikkelen tar for seg aktiveringspolitikken som preger dagens velferdsstat. Det pekes på den økende graden av plikter knyttet til individets rettigheter, spesifikt i form av vilkår om aktivitet knyttet til ytelser. Dersom aktivitetskravene ikke oppfylles kan brukeren bli møtt med sanksjoner, med bortfall av stønad som den mest framtrædende. Det redegjøres for de ulike typene ytelser ved manglende arbeidsinntekt samt hvilke rettigheter, vilkår og sanksjoner som er knyttet til disse.</p> <p>Artikkelforfatterne argumenterer for viktigheten av kunnskap om sanksjonssiden av arbeidslinja, og nevner en rekke utfordringer og bekymringer. De problematiserer at det oppstår store forskjeller i utformingen av programmene, med ulike muligheter for skjønnsanvendelse, samt variasjon i sanksjoner ved brudd på pliktene. Variasjonene kan være som følge av kontorenes lokale føringer eller preferanser i yrkesutøvelsen hos den enkelte sosialarbeider. De antyder at de som rammes hardest av sanksjoner er de minst ressurssterke brukerne. Forskningen har som formål å belyse relevante forhold i aktiveringspolitikken og ønsker å fungere som en analytisk ramme for framtidige studier på området.</p>
Relevans	<p>Artikkelen tilbyr en oversiktlig gjennomgang av vilkår og sanksjoner knyttet til de ulike stønadsformene ved manglende arbeidsinntekt. Den tar for seg relevant teori og informasjon knyttet til aktivering, sosialpolitikk og arbeidslinja, og belyser hvilke utfordringer og konsekvenser dagens sanksjonssystem kan ha for mennesker i møte med Nav.</p>

4.4 Artikkel 4. «Neoliberalisation, the social investment state and social work»

Referanse	<p>Tittel: «Neoliberalisation, the social investment state and social work»</p> <p>Forfatter: Marthinsen, E.</p> <p>Årstall: 2019</p> <p>Tidsskrift: European Journal of Social Work, Årgang 22, nr.2-2019, s. 350-361</p>
Formål	Artikkelen har som formål å rette søkelys på utfordringer som oppstår når sosialt arbeid møter en nyliberal velferdsstat, som i stor grad legger føringer for det sosialfaglige arbeidet.
Metode	Kvalitativ litteraturstudie. Empiriske analyser og sammenligninger av forskning innen sosialt arbeid, nyliberalisme og konflikter mellom disse.
Resultat/Funn	<p>Forskningen tilsier at nyliberalismen truer velferdsstatens grunnleggende idealer. I og med at det sosiale arbeidet i stor grad foregår i velferdsforvaltningen, er det naturlig å anta at det vil påvirke yrkesutøvelsen til sosialarbeideren. Han argumenterer for at handlingsrommet utfordres av systembetingelsene. Artikkelforfatteren konkluderer med at sosialt arbeid synes å ha tilpasset utviklingen i samfunnet og endret praksis de siste tiårene.</p> <p>Artikkelen belyser et paradoks med hvordan sosialt arbeid blir stadig mer viktig og relevant, men at forholdene ikke ligger til rette for å kunne gjennomføre best mulig praksis. Dette begrunnes med ledelse og organisering som fokuserer på systemer, teknologi og andre oppgaver som ikke nødvendigvis er avgjørende for godt sosialt arbeid.</p> <p>Forfatteren bruker begrepet «sosial investeringsstat» for å beskrive det økte fokuset på individet og dets humankapital. Det argumenteres for at denne retorikken er ett skalkeskjul for subtile kutt i velferden, som synes å ha størst konsekvenser for de mest ressursvake i samfunnet.</p>
Relevans	Artikkelen inneholder informasjon om systemteori og hvilke systematiske betingelser som kan påvirke det sosiale arbeidet i dagens nyliberale samfunn. Artikkelen har en global vinkling til det sosiale arbeidet, men nyliberalismens brede definisjon lar seg fint overføre til norsk velferdsstat generelt og sosialt arbeid i Nav spesielt.

4.5 Drøfting av funn

Felles for artiklene er at de omhandler tema som kan knyttes til det sosiale arbeidet i Nav. Sammen danner de ett bredt kunnskapsgrunnlag for drøfting av problemstillingen, med belysing av flere utfordringer for brukere og ansatte i systemet. Oppgavene har ulike fremgangsmåter, men alle er kvalitative studier. I oppgavens drøfting har jeg derfor valgt å ta med noen kilder som har tall på konkrete effekter av tiltak i Nav.

Studien mangler forskningsartikler som kan knyttes direkte til problemstillingens verdibegrep. I forsøk på å besvare oppgavens forskningsspørsmål har jeg måttet benytte egne sammenligninger og tolkninger av sosialt arbeid i Nav sett i lys av yrkesetikken og fagets sentrale verdier og teorier.

5.0 DISKUSJON

Med bakgrunn i teorien jeg har redegjort for og forskningsartiklene jeg har analysert og tolket, vil jeg nå gå dypere inn i oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål: *Gir Nav rom for sosialt arbeid? Er arbeidslinjas idealer forenelige sosialfaglige verdier?* Kritiske refleksjoner og vurderinger vil bli gjort fra et sosialfaglig perspektiv, med hensyn til påvirkende faktorer på individ-, gruppe- og samfunnsnivå.

5.1 Politikk & ideologi

5.1.1 Sosialt arbeid i et nyliberalt samfunn

Det sosiale arbeidet i Nav blir i stor grad påvirket av ytre faktorer som politikk, økonomi, organisering og målsettinger, som sammen legger føringer og påvirker sosialarbeiderens handlingsrom direkte (Berg, 2015; Oterholm, 2015). Marthinsen (2019) understreker at nyliberalismen ikke er roten til alt ondt, men belyser hvordan slike ideologier har påvirket struktureringen av det sosiale arbeidet. Ideologiene har i større grad blitt implementert i velferdssystemene gjennom bruk av NPM. Dette har ført til økte krav om effektivitet, målstyring og kontroll, og ses tydelig i Nav-systemet og organiseringen av tjenestene. Det foreligger forventning om økt effektivitet og dokumentasjon fra de Nav-ansatte (Øversveen & Forseth, 2018; Øvrelid, 2018) samtidig som det stilles økte krav til innsats og ansvar i form av aktivitet hos brukeren (Hagelund et al., 2016).

I dagens samfunn er sosialarbeidere essensielle for den sosialfaglige kompetansen og praksisen på flere områder, eksempelvis barnevern, rus, psykiatri, kriminalomsorgen, skole og ikke minst i Nav. Marthinsen (2019) mener det er paradoksalt at forholdene ikke legges til rette for godt sosialt arbeid i tider hvor arbeidet er stadig mer viktig. Utfordringene begrunnes med ledelse og organisering av ressurser som ikke samstemmer med sosialt arbeids faggrunnlag. Forskningen til Øvrelid (2018) samt Øversveen & Forseth (2018) viser også til funn som tilsier at det er problematiske faktorer ved organiseringen og gjennomføring av arbeidsoppgaver. En står i fare for at fokus og ressurser blir rettet mot mestring av systemkrav og dermed bort fra bruker og bedring av deres situasjon.

Nyliberalistiske utviklingstrekk fører til økt krysspress for sosialarbeidere, som dras mellom faglige ideologier og forventninger fra omgivelsene. Både Askheim (2019) og Øvrelid (2018) peker på at denne utviklingen synes å ha skjedd uten tydelig opposisjon fra sosialarbeiderne

eller utdanningsinstitusjonene. Nye og gjeldende regler, rammer og roller tas for gitt, tilsynelatende uten motstand. Dette kan til dels forklares med individualisme; sosialarbeideren tar personlig ansvar for eventuelle utfordringer og anser mestring av Nav-verktøy som en del av den nødvendige kompetansen for å fylle mandatet som ansatt i Nav (Øvrelid, 2018, s. 114).

5.1.2 Nav-reformens intensjoner og realiteter

Nav-reformen og arbeidslinja kan ses på som en forening av sosialt arbeid og sosialpolitikk (van der Wel et al., 2019, s. 290). Felles mål om sosial deltakelse gjennom arbeid skulle oppnås med økt fokus på struktur og individrettede sosialfaglige virkemidler. På den måten kunne Nav-reformen bidra til en realisering av sosialt arbeids grunnleggende verdier og målsettinger, ved å styrke marginale gruppers rettigheter og ressurser. Realiteten synes å ha tatt en annen vending. Undersøkelsen til van der Wel et al. (2019) tar utgangspunkt i en spørreundersøkelse fra 2005 samt data i offentlige registre (Nav) om de samme individene i perioden 2000-2013. Forskningsdeltakerne er en gruppe langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Funnene tilsier at Nav-reformen ikke har lyktes i å bedre tilbudet for marginaliserte grupper eller oppnå integrering gjennom arbeid. Flertallet av deltakerne i undersøkelsen har uløste sosiale og økonomiske problemer etter mer enn ti år i Nav-systemet. Forfatterne peker på flere mulige årsaker til dette: 1) mangel på nødvendig handlingsrom for sosialt arbeid, 2) omorganisering under reformendringen førte til at kjerneoppgaver ble midlertidig nedprioritert eller 3) at praksiser og tiltak tilsynelatende uten effekt har blitt vedlikeholdt (van der Wel et al., 2019, s. 310).

5.1.3 Arbeid og individualisme

Et annet spørsmål er om det er et realistisk mål å få alle i arbeid? Strukturelle årsaker til arbeidsledighet synes å tåkelegges i mål om å realisere arbeidslinja. Nyliberalistiske idealer har bidratt til utviklingen av et stadig mer brutalt og ekskluderende arbeidsmarked med økt forekomst av nedbemanning, konkurranseutsetting og utflagging (Øvrelid, 2019). Kjetil van der Wel et al. (2019) stiller også spørsmål ved om arbeidslinjas reformer har vært preget av en overdreven behandlingsoptimisme (s.309). Han peker på at flere undersøkelser viser at særlig langtidsmottakere av sosialhjelp står langt fra arbeidsmarkedet. Denne gruppen har ofte komplekse og sammensatte problemer. Færre arbeidsplasser har samtidig ført til høyere krav om effektivitet, kompetanse og erfaring hos arbeidstakeren, noe de svakeste brukergruppene gjerne ikke kan vise til.

Øvrelid (2019) bruker betegnelsen «Det nyliberale subjektet» for å beskrive kjennetegn ved dagens individ og forventningene som stilles det. Det krever en tilpasningskapasitet til samfunnets rådende idealer og føringer. Den markedsstyrte individualiseringen rammer de mest sårbare brukergruppene hardest; «De må altså være innstilt på å være i en permanent tilstand hvor flere profesjonsgrupper jobber hardt og målrettet for å redefinere dem og forhandle dem inn i et stadig mer krevende arbeidsmarked» (Øvrelid, 2019, s. 269).

Samfunnets individualiserende idealer kommer til syne; alt ligger til rette for suksess, og om du ikke lykkes er det selvforskyldt. Det gis «gulrøtter» i form av støtte og skattelette til de rike, i håp om investeringer og utviklingen av flere arbeidsplasser. Allerede utsatte individer og grupper får derimot «kjeppene»; de må ta konsekvensene av økonomiske nedgangstider og kutt i velferden, på samme tid som de blir ansvarliggjort for eventuell arbeidsløshet. Vilkår og sanksjoner belyser ytterligere hvordan individualisme preger Nav-systemet.

5.2 Individuelle krav til brukere i Nav

5.2.1 Tvungen aktivering

Hagelund et al. (2016) viser til økt bruk av aktive vilkår i store deler av Europa. Disse kravene om aktivitet blir ofte begrunnet med en styrking av brukerens selvstendighet og selvhjulpenhet. Her kan det knyttes paralleller til det sosialfaglige begrepet «hjelp til selvhjelp», som var og fortsatt er en viktig målsetting for sosialt arbeid. «Det betyr at innsatsen skal dreies fra reparasjon til forebygging, fra passivitet til aktivitet, fra eksklusjon til inklusjon og deltakelse» (Berg et al., 2015, s. 24).

Ved økt fokus på aktivitetskrav blir sosialarbeiderens rolle mer sentral og tildeles mer makt (Bay et al., 2019). Koblingen av tjenester og ytelser gir sosialarbeideren ansvar for både saksbehandling og veiledning i møte med brukeren, og sosialarbeideren må forholde seg til organisasjonens regel- og målstyring. Denne dobbeltrollen kan medføre noen uklarheter i yrkesutøvelsen. Det er på den ene siden rettet økt innsats mot å veilede flest mulig til deltakelse i vanlig arbeid, og på den annen side legges det opp til styring av brukerens atferd ved hjelp av sanksjonsregler. «Politikken legger med andre ord opp til både «aktivisering» og «aktivering»» (Bay et al., 2019, s. 30).

Marthinsen (2019) bruker begrepet «sosial investeringsstat» for å beskrive det økte fokuset på individet og dets humankapital. Han argumenterer for at denne retorikken er et skalkeskjul for subtile kutt i velferden, som synes å ha størst konsekvenser for de mest ressursvake i samfunnet. Øversveen & Forseth (2018) belyser et noe uheldig paradoks ved dagens aktiveringspolitikk:

Prinsippet om at flest midler skal gå til den som trenger det mest, blir på denne måten realisert gjennom en sammenkobling av arbeidsevne, bistandsbehov og aktivisering, hvor en praktisk konsekvens av systemet blir at de arbeidsledige med lavest arbeidsevne også møter mer omfattende aktivitetskrav enn andre (Øversveen & Forseth, 2018, s. 17).

Kartlegging av aktivitetspliktens effekt

Det er lite forskning som tilsier at nyere aktiveringspolitikk har noen synlige resultater å vise til. På vegne av arbeids- og velferdsdepartementet har det blitt ferdigstilt en rapport i 2021, som har hatt til hensikt å forske på effekten av aktivitetsplikt til sosialhjelpsmottakere under 30 år (Hernæs, 2021). Resultatet fra den kvantitative forskningen viser at aktivitetsplikten ikke har hatt ønsket effekt, som var økt overgang til arbeid eller utdanning. Hypotesen var i utgangspunktet at aktivitetsplikt hadde synlige resultater å vise til, særlig med tanke på at sosialarbeidere i Nav i stor grad uttrykker positivitet til aktive vilkår og aktivitetsplikt. Mulige årsaker til det noe uventede resultatet begrunnes blant annet med at regelendringen ikke førte til reell praksisendring. Aktive vilkår har vært i bruk lenge før «kan»-bestemmelsen i lovverket ble endret til «skal». En annen mulig årsak knyttes til økt problematikk hos ungdom som står stadig lengre unna ett arbeidsmarked som er mer krevende enn tidligere.

Til tross for at rapporten ikke kan konkludere med noe målbar effekt av aktivitetsplikt for de under 30, anser artikkelforfatteren det likevel som ett nyttig hjelpemiddel i det sosialfaglige arbeidet (Hernæs, 2021, s. 36). Jeg stiller spørsmål ved hvem hjelpemiddelet er nyttig for? Brukerne synes å ha mer delte meninger om bruken av aktive vilkår (Øversveen & Forseth, 2018). Om ikke tiltakene bidrar til en bedring av brukernes situasjon er det vanskelig å forsvare vilkår som svekker individets rettigheter og tvinger mange til å delta i meningsløse aktiviteter. Det er mulig at de sosialarbeiderne som er positive til aktivitetsplikten har behov for å strukturere eget arbeid og muligens gjemme seg bak systemet og lovverket i møte med brukere.

5.2.2 Sanksjonsbruk

Hagelund et al. (2016) redegjør for og problematiserer sanksjonsbruken i dagens aktiveringspolitikk. Det ligger ulike bekymringer til grunn i slike diskusjoner. Enkelte argumenterer for at det ikke praktiseres på en effektiv måte: Funnene viser eksempelvis store variasjoner i anvendelsen, hvor sanksjoner ofte blir brukt som en advarsel. Man kan stille spørsmål ved hvor «pedagogisk» det er å motivere ved å true med sanksjoner, og artikkelforfatterne poengterer at sanksjoner ikke har ønsket effekt om «trusselen» ikke er reell. Molander og Terum (2019) diskuterer om dette kan få aktivitetskravene til å fremstå som aktivitetsstilbud, med uklare skiller mellom obligatoriske og frivillige aktiviteter. Konsekvensen av dette kan være uforutsigbarhet for brukerne i Nav (s.109).

Det kan være skadelig om sanksjonene er for harde, med alvorlige konsekvenser for individet som ikke samsvarer med vilkårsbruddet (Hagelund et al., 2016). Den mest vanlige sanksjonen, bortfall av stønad, kan føre til at brukeren blir offer for fattigdom. Slike konsekvenser synliggjør en tydelig konflikt med velferdsstatens rolle som sikkerhetsnett. Særlig problematisk er det om bortfall av stønad påvirker andre enn brukeren selv, eksempelvis involverte barn. Det kan også diskuteres om sanksjonsregimer åpner for vilkårlig maktbruk. Funnene til Hagelund et. al. (2016) tilsier at lokale praksiser varierer i stor grad. Dette kan være tilfeldige eller systematiske forskjeller, som har potensielt alvorlige følger for brukeren (s. 40). Følgelig får dette størst konsekvenser for de mest utsatte. Sett fra et sosialfaglig perspektiv er det mye ved dagens individualiserende ansvarliggjøringspolitikk som kan komme i konflikt med sentrale fagetiske verdier og grunnleggende menneskesyn.

5.2.3 Etske betraktninger

Individualiseringen kan føre til at sentrale sosialfaglige verdier plasseres utenfor sosialarbeiderens ansvarsområde (Askheim, 2019, s. 287). Vel vitende om at arbeidsmarkedet er stadig mer krevende og ekskluderende, har allikevel de fleste tiltak i arbeidsinkluderingen mål om å endre og tilpasse individet til arbeidslivets rådende krav og idealer (Øvrelid, 2019). Sosialt arbeid forutsetter et helhetssyn på mennesket som tolker individers utfordringer i sammenheng med strukturer i samfunnet og omgivelsene (Berg et al., 2015). De individuelle kravene som stilles brukerne i enkelte Nav-tiltak kan føre til ansvarliggjøring av individet for utfordringer konstruert på samfunnsnivå.

Når forskningen viser at uheldige konsekvenser av tiltak rammer de mest ressursvake (Hagelund et al., 2016; Øversveen & Forseth, 2018), kan det synes å stride direkte med sosialfaglige verdier. Dette kan ses i lys av yrkesetikken prinsipper om solidaritet og rettferdighet. Her pliktes profesjonsutøveren blant annet å ivareta brukerens rettigheter, bedre utsatte gruppers levekår samt sørge for en rettferdig ressursfordeling (FO, 2019).

Det er noen elementer i realisering av arbeidslinja som antyder at deltakelse i vanlig lønnet arbeid er den eneste måten å få et verdig liv. Arbeid synes å fungere som mål og middel, med mindre hensyn til brukerens behov for hjelp på andre områder (Øversveen & Forseth, 2018). Den moderne aktiveringspolitikken kan også synes å ha en kontrollfunksjon som sørger for at individet yter noe for hjelpen en får, og sørger på samme tid for at en ikke velger trygd fremfor vanlig lønnsarbeid. Slik tankegang synliggjør den økte mistenkeliggjøringen som gjennomsyrrer dagens politikk og organiseringen av offentlige velferdstjenester. Det kan stilles spørsmål ved hva slags menneskesyn som råder når vi som samfunn og som fagarbeidere godtar at utsatte enkeltindivider blir kasterballe i systemet gjennom mange år, uten å ha fått bedret sin livssituasjon (Hansen et al., 2013; van der Wel et al., 2019). Disse menneskene møter antakelig på mye fordommer og stigma i samfunnet for øvrig, hvor de tillegges ulike negative egenskaper basert på arbeidsevne og status. Som sosialarbeidere har vi ansvar for å møte disse menneskene med åpenhet og tillit samt å anerkjenne deres subjektive opplevelse av egen situasjon.

5.3 Rollekonflikter

Både forskning og teori poengterer sosialarbeiderens dilemmaer som ansatt i Nav, i spenningsfeltet mellom hjelp og kontroll, individ og samfunn (Levin, 2015). Funnene i forskningen belyser sosialarbeidernes mål om å realisere arbeidslinjas idealer med hensyn til brukerens ønsker og behov. Mye tyder på at det ikke alltid er samsvar mellom disse (Øversveen & Forseth, 2018). Arbeidet stiller krav til håndtering av to noe motstridende roller; hjelper og veileder versus portvakt og kontrollør. Lar disse to rollene seg forene?

Hansen et al. (2013) peker på hvordan spenningen mellom hjelp og kontroll har fått nye dimensjoner etter Nav-reformen. Skjerpingen av arbeidslinjen har ført til ytterligere fokus på individuelt endringsarbeid, som kan ha resultert i tydeligere plikter og svakere rettigheter for

brukerne i Nav (s.181). Det har også skjedd en utvikling i retning mer standardiserte og nettbaserte løsninger. På den ene siden kan dette gjøre tilgangen på informasjon lettere for brukerne. På en annen side kan utviklingen ha gått på bekostning av brukers behov for personlig kontakt med Nav-ansatte. Teknologiske standardløsninger kan forsterke opplevelsen av å møte et rigid system uten rom for individuelle vurderinger (Hansen et al., 2013, s. 182).

5.3.2 Tillitsfulle relasjoner

I det sosiale arbeidet fungerer relasjonen som grunnlaget i hjelpearbeidet. Vi arbeider i, med og gjennom relasjoner for å kunne best mulig oppnå bedring av brukerens situasjon, noe som krever relasjonskompetanse (Levin & Ellingsen, 2015). Relasjonsarbeid er i stor grad bygget på gjensidighet og tillit. Sosialarbeideren har ansvar for å uttrykke sin lojalitet overfor brukeren og sørge for å ikke misbruke egen maktposisjon. Det kan virke utfordrende å oppnå brukerens tillit som Nav-veileder. Noe som antakelig vil påvirke relasjonen er det skjeve maktforholdet i relasjonen, og brukerens viten om at sosialarbeideren sitter i en posisjon med muligheter for å stille krav med sanksjoner til følge. Yrkesetikken understreker at lojaliteten skal ligge hos den svakeste parten ved eventuell motstrid. I møte med systemet vil den svakeste parten alltid være brukeren, og sosialarbeideren har et etisk ansvar for å synliggjøre forhold på systemnivå som har negative konsekvenser for individet (Eide & Oltedal, 2015; FO, 2019).

Forskningen til Øversveen & Forseth (2018) tyder på at det ofte oppstår uenigheter i relasjonen. Disse kan omhandle mål og ønsker i oppfølgingsarbeidet, og brukerne opplever at sosialarbeideren og Nav vet best og tar den endelige beslutningen. Brukere i Nav har lovbestemt rett til individuelt tilpasset oppfølging, men samtaler med brukerne selv belyser utfordringer med dette. Arbeidsevnevurderingen blir av veilederne i Nav omtalt som et hjelpemiddel for brukerne, som skal bidra til mer oversikt og følelse av progresjon. Realiteten kan derimot bli en annen. Det ser ut til at det å liste opp brukerens ressurser og utfordringer kan føre til ytterligere påkjenning og negativ innvirkning på brukerens selvbylde, særlig for individene med lavest arbeidsevne. På samme tid gir vurderingen Nav makt til å kunne stille krav i aktivitetsplanen, samt «true» med sanksjoner (Øversveen & Forseth, 2018, s. 16).

5.3.2 Byråkratisk versus brukerrettet arbeid

Øversveen og Forseth (2018) viser til at Nav-veilederne i artikkelen delte brukernes erfaring med at regelverket kunne komme i veien for god oppfølging. Her uttrykkes det et skille mellom byråkratisk og brukerrettet arbeid (s.18). Veilederne i artikkelen viser til arbeidslinja som et sentralt mål i oppfølgingen og enighet om at velferdstjenestene bør utformes på en måte som sikrer rask overgang til arbeid. På samme tid gjør organiseringen i Nav som det vanskelig å realisere målet i praksis (Øversveen & Forseth, 2018, s. 18).

Kvalitetssikringen i Nav er preget av tekstlige rutiner som skal være objektive. «Dette kan sies å gjenspeile et byråkratisk ideal hvor veilederen skal forholde seg til den arbeidsledige utelukkende som en representant for institusjonen, slik at behandlingen i prinsippet ville vært identisk om den arbeidsledige hadde blitt tildelt en annen veileder i stedet» (Øversveen & Forseth, 2018, s. 17). Her belyses en ytterligere spenning i det sosiale arbeidet i Nav; mellom standardisert og individuelt tilpasset hjelp. Nav-reformen hadde «skreddersøm» av tjenestene som mål for å unngå at individer ble kasteballer i systemet (Hansen et al., 2013; Solstad, 2018). Standarden er satt i forsøk på å realisere målet om en velferdspolitik som er rettferdig, forutsigbar og universell (Øversveen & Forseth, 2018, s. 16). Idealene om individuell tilpasning synes ikke å ha lyktes i praksis. Reformen har ført med seg utvikling av flere standardiserte løsninger som gjør individuell oppfølging vanskelig i en organisasjon som Nav. Bakkebyråkratene har dermed måttet utvikle arbeidsmetoder som kan være i strid med sentrale mål om skreddersøm, helhetssyn på mennesket og tilpasning til den enkeltes behov og ønsker (Hansen et al., 2013, s. 184).

Sosionomens rolle kan synes å ha endret seg fra å representere utsatte individer til å fungere som representant for ett rigid system, hvor hovedoppgaven er å mestre systemets krav (Øvrelid, 2018). Igjen blir brukerne skadelidende som følge av systemendringene, og har som konsekvens blitt møtt med individualisering og mistenkeliggjøring i form av økte krav og strengere vilkår. Forskningen til Øvrelid (2018) viser at disse systembetingelsene i liten grad lar seg påvirke og endres av de som utøver arbeidet. Sosialarbeideren i Nav ser på det som ett individuelt ansvar å innfinne seg og mestre kravene som er knyttet til profesjonsrollen, til tross for at dette kan gå på brukernes bekostning. Mislykkes en i arbeidet begrunnes det med mangel på individuell kompetanse snarere enn urealistiske krav fra institusjonen. Dette kan synes å understreke sosionomens vansker med å forene rollene de er satt til å fylle. På samme tid kan det belyse hvordan individualisme har satt sitt preg på sosionomens

profesjonsidentitet. Øvrelid (2018) stiller seg kritisk til urealistiske krav til Nav-ansatte og undrer seg over om dette fører til hyppige utskiftninger av ansatte. I så tilfelle vil det være til hinder for en kompetanseoppbygging i Nav, som det tilsynelatende er etterlengtet og akutt behov for.

Samtidig vil det være feil å fremstille profesjonsidentiteten til sosialarbeiderne som uttrykk for fleksibilitet uten grenser. Arbeidsformene i Nav setter åpenbart flere sider ved tradisjonell sosialfaglig kompetanse under press. Et viktig spørsmål er om sosialarbeiderne i Nav kan utvikle strategier for å gjøre dilemmaene til sosialarbeiderne mindre komplekse, til å manifestere og håndheve yrkesetiske idealer tydeligere (Øvrelid, 2018, s. 116).

5.3.3 Samfunnsmandatet

Den globale definisjonen av sosialt arbeid sammen med yrkesetiske retningslinjer tydeliggjør sosialarbeiderens samfunnsmessige ansvar (FO, 2017, 2019). Det sosiale arbeidet innebærer blant annet å fremme verdier som frigjøring og sosial rettferdighet. Dette fordrer engasjement på samfunnsnivå og belysning av strukturer som bidrar til marginalisering og urettferdighet. Askheim (2019) peker på hvordan sosialarbeiderens samfunnsmandat i liten grad realiseres i praksis (s.284). Dette forklares blant annet med et ensidig individfokus og en «terapeutisering» av det sosiale arbeidet; «Politiske, strukturelle og sosiale fenomener omdefineres til psykologiske disposisjoner som personlig tilkortkommenhet, manglende mestringsstrategier og indre konflikter» (Askheim, 2019, s. 285).

Øversveen & Forseth (2018) peker på hvordan institusjonell organisering har en avgjørende rolle i konstruksjonen av arbeidsledighet. Navs kategorisering av arbeidsledige brukere fører til mer omfattende vilkår i oppfølgingen for dem som står lengst unna arbeidslivet (s.21). Som bakkebyråkrater arbeider en nært på brukeren i systemet og sitter på mye viktig førstehånds informasjon. De besitter en unik mulighet til å synliggjøre effekten av ulike tiltak og menneskers opplevelse av å være brukere i systemet, samtidig som de er vitne til hvilke utfordringer og betingelser som er til hinder for godt sosialt arbeid. Videreføring av tilsynelatende effektløse tiltak lar seg vanskelig forsvare med annet enn moralisme - du må yte noe for å få noe.

Nav-ansatte synes å uttrykke positivitet til arbeidslinja, men kritikk til systemet og rammene som legger føringer i realiseringen av målet (Øversveen & Forseth, 2018; Øvrelid, 2018). Øvrelid (2018) mener manglende opposisjon fra sosialarbeiderne kan være uttrykk for en svak

profesjonsstatus med lite makt og innflytelse (s.116). Strategier for økt profesjonsstatus kan omfatte kunnskap- og kompetanseheving gjennom lengre utdanning med mer praksis i form av problembasert læring. Andre alternativer kan være sosialfaglige kollektiv innad i Nav-systemet som gir rom for refleksjon og avklaring rundt arbeidsoppgaver, samt bidrar til å styrke sosialarbeidernes innflytelse i videreutviklingen av velferdsreformen (Øvrelid, 2018).

Analyseenheten i sosialt arbeid, personen i situasjonen, definerer sosialarbeiderens fokus; individet eller gruppen i dets kontekst (Levin, 2004). Dette fordrer ett åpent helhetssyn samt et kritisk blikk på samfunnsstrukturer og utfordringer som oppstår i det individet møter systemet. Det kan da oppleves problematisk om sosialarbeideren *er* systemet. I utviklingen av nye og alternative inkluderingsmodeller bør sosialarbeideren sørge for å ta plass på sosialpolitikken arena. På den måten kan en kjempe for solidaritet og rettferdighet for utsatte individer og grupper, samt være med å tydeliggjøre og definere sin egen rolle i systemet.

6.0 AVSLUTNING

Opgavens funn tilsier at det er flere faktorer som gjør sosialt arbeid i Nav utfordrende i praksis. Nyliberalistiske idealer og New public management har satt sitt preg på velferdssystemene og dermed tildelt sosialarbeideren nye roller i de ulike organisasjonene (Askheim, 2019; Marthinsen, 2019). Arbeidslinja og Nav-reformen kan ses som symptom på omfavnelsen av nyliberalistisk ideologi, med økt fokus på markedsøkonomiske prinsipper, effektivisering og standardisering.

I realiseringen av arbeidslinjas mål om flest mulig i arbeid, ser vi tendenser til økt bruk av aktive vilkår og sanksjoner overfor brukere i Nav (Hagelund et al., 2016). Dette til tross for at lite forskning kan dokumentere effekten av tiltakene. Hvorfor blir tiltakene videreført og viet såpass stor plass i arbeidsinkluderingen hvis de ikke virker etter hensikten? De kan ses på som en form for moraliserende kjepper som skal gjøre brukerne verdig den økonomiske bistanden de får. Sett i dette kritiske lyset er dagens praktisering av arbeidslinjas idealer stikk i strid med forpliktende yrkesetiske prinsipper og verdier, så vel som det humanistiske menneskesynet som skal ligge til grunn for det sosiale arbeidet. Gjennomføring av tiltak som ikke er dokumentert effektive står i fare for å bli praktisering av ren moralisme. Sosialarbeiderne i Nav risikerer å fungere som produksjonsarbeidere fremfor veiledere – representanter for et system som har fokus på effektivitet fremfor medmenneskelighet.

Det er et paradoks at hjelpen skal være standardisert og lik for alle og på samme tid individuelt tilpasset (Øversveen & Forseth, 2018). Som bakkebyråkrat i Nav-systemet blir det sosialarbeiderens oppgave å finne denne balansen. En må samtidig sjonglere to tilsynelatende motstridene roller, som hjelper og kontrollør. Det kan synes som at denne rollekonflikten hindrer individets beskyttelse i møte med markedskreftene. Når profesjonen havner i slike rollekonflikter, hvor lojaliteten blir dratt mellom brukeren og organisasjonen en representerer, forpliktet sosialarbeideren gjennom yrkesetikken å ha solidaritet med brukeren. Innad i Nav tror jeg likevel det hersker en viss konformitet og tilbøyelighet til å skyldes på det rigide systemet, og funnene tilsier at sosialarbeiderne selv opplever å ha liten makt og innflytelse på betingelsene som ligger til grunn for arbeidet (Øvrelid, 2018).

Økt individualisme kommer til uttrykk i de omfattende kravene som stilles brukerne så vel som ansatte i Nav. Samtidig synes ikke sosialarbeiderens erfaringer fra frontlinjen å komme

til syne i velferdspolitiske diskurser. Individuelt sosialt arbeid tilegnes større plass enn samfunnsarbeidet. Sosialarbeiderens samfunnsmandat plikter til å synliggjøre og endre systembetingelser og utfordringer på samfunnsnivå (FO, 2019). Systemutfordringer vil vanskelig løses av en Nav-veileder alene. Det vil kreve en mobilisering av krefter hos sosialarbeidere, andre relevante profesjoner samt politikere med innflytelse. En synliggjøring av erfaringer fra frontlinjen kan bidra til å påvirke trekk ved velferdssystemene som skaper og opprettholder sosiale problemer, noe som vil komme brukere så vel som ansatte i Nav til gode.

7.0 LITTERATUR

- Askheim, O. P. (2019). Empowerment: strategi for inkludering eller tåkelegging? I H. Glemmestad & L. C. Kleppe (Red.), *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (s. 277-289). Fagbokforlaget.
- Bay, A.-H., Hatland, A., Pedersen, A. W. & Terum, L. I. (2019). Trygd, arbeid og aktivering. I A.-H. Bay, A. Hatland, T. Hellevik & L. I. Terum (Red.), *Trygd i aktiveringens tid* (s. 13-32). Gyldendal Akademisk. *
- Berg, B. (2015). Velferdsstatens sikkerhetsnett. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid: en grunnbok* (s. 65-79). 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.
- Dalland, O. (2017). *Metode og oppgaveskriving* (6. utg.). Gyldendal Akademisk. *
- Eide, S. B. & Oltedal, S. (2015). Verdiens betydning for vår forståelse og vår handling. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid: en grunnbok* (s. 80-96). Universitetsforlaget.
- Ellingsen, I. T. & Levin, I. (2015). Det sosiale i sosialt arbeid. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid: en grunnbok* (s. 47-63). Universitetsforlaget.
- FO. (2017). *Global definisjon av sosialt arbeid*. https://www.fo.no/getfile.php/1315392-1552640737/Dokumenter/Din%20profesjon/Brosjyrer/Global%20definisjon%20av%20sosialt%20arbeid_NO.pdf *
- FO. (2019). *Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere*. <https://www.fo.no/getfile.php/1324847-1580893260/Bilder/FO%20mener/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf>
- Hagaset, I. T. (2019). Arbeid og utenforskap. I H. Glemmestad & L. C. Kleppe (Red.), *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (s. 27-52). Fagbokforlaget.
- Hagelund, A., Øverbye, E., Hatland, A. & Terum, L. I. (2016). Sanksjoner - arbeidslinjas nattside? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 1(1), 24-43. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-01-02> *
- Hagerup, H. (2020). Livet som NAVhengig. *Vagant*, 1, 46-50. <http://www.vagant.no/livet-som-nav-hengig/> *
- Hansen, H.-T., Lundberg, K. G. & Syltevik, L. J. (2013). Brukeren i det 21. århundret. Nye og gamle velferdsdilemmaer: Hva kan vi lære av brukererfaringer? I H.-T. Hansen, K. G. Lundberg & L. J. Syltevik (Red.), *Nav - med brukeren i sentrum?* (s. 174-187). Universitetsforlaget. *
- Hernæs, Ø. M. (2021). *Delrapport 2: Kvantitativ evaluering av innføring av plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet til sosialhjelpsmottakere under 30 år (3:2021)*, . Frischsenteret og Institutt for samfunnsforskning. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/sosiale-tjenester-rapportarkiv/kvantitativ-evaluering-av-innforing-av-plikt-for-kommunene-til-a-stille-vilkar-om-aktivitet-til-sosialhjelpsmottakere-under-30-ar> *
- Hutchinson, G. S. (2010). *Samfunnsarbeid. Mobilisering og deltakelse i sosialfaglig arbeid*. Gyldendal Akademisk.
- Levin, I. (2004). *Hva er sosialt arbeid*. Universitetsforlaget.
- Levin, I. (2015). Sosialt arbeid som spenningsfelt. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid: en grunnbok* (s. 36-46). Universitetsforlaget.

- Levin, I. & Ellingsen, I. T. (2015). Relasjoner i sosialt arbeid. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid: en grunnbok* (s. 112-124). Universitetsforlaget.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation. *
- Marthinsen, E. (2019). Neoliberalisation, the social investment state and social work. *European journal of social work*, 22(2), 350-361. <https://doi.org/10.1080/13691457.2018.1538102> *
- Molander, A. & Terum, L. I. (2019). Aktivering. I A.-H. Bay, A. Hatland, T. Hellevik & L. I. Terum (Red.), *Trygd i aktiveringens tid* (3. utg., s. 85-114). Gyldendal Akademisk. *
- NOU 2020: 9. (2020). *Blindsonen: Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholds krav ved reiser i EØS-området*. Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-9/id2723776/> *
- Oterholm, I. (2015). Skjønnsutøvelse i velferdsorganisasjoner. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid: en grunnbok* (s. 171-183). Universitetsforlaget.
- Solstad, A. (2018). *Kort om NAV*. Universitetsforlaget. *
- St.meld. nr. 35. (1994-95). *Velferdsmeldingen*. Sosial- og helsedepartementet. *
- St.meld. nr. 39. (1991-92). *Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon (Attføringsmeldingen)*. Sosial- og helsedepartementet. *
- Støren, I. (2013). *Bare søk!* (2. utg.). Cappelen Damm. *
- Syltevik, L. J. (2013). "Brukeren" i debatten om Nav-reformen. I H.-T. Hansen, K. G. Lundberg & L. J. Syltevik (Red.), *Nav - med brukeren i sentrum?* (s. 31-47). Universitetsforlaget. *
- van der Wel, K., Hermansen, Å., Dahl, E., Lødmel, I. & Løyland, B. (2019). Fra marginalisering til arbeidsinkludering? 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> *
- Øvrebye, E. & Stjernø, S. (2012). Arbeidsmotivasjon, arbeidslinje og velferdsstat. I E. Øvrebye & S. Stjernø (Red.), *Arbeidslinja: arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Universitetsforlaget. *
- Øvrelid, B. (2018). Profesjonsidentitetens vilkår: Sosialt arbeid i Nav. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(2), 103-118. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-02-02> *
- Øvrelid, B. (2019). Arbeidsinkludering for alle: nødvendig eller umulig? I H. Glemmestad & L. C. Kleppe (Red.), *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (s. 259-276). Fagbokforlaget.

*Valgfritt pensum