

Anne Margrethe Sønneland, red.

Alle skal med?

Om likhet, arbeidslinje og alles rett til velferd i et samfunn i endring



Denne rapporten er utgitt av

VID vitenskapelige høgskole
Postboks 184, Vinderen
N-0319 Oslo
<http://www.vid.no/>

Rapport: 2019/7

ISBN: 978-82-93490-45-6 elektronisk
ISSN: 2464-3777

Elektronisk distribusjon:

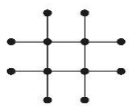
VID vitenskapelige høgskole
www.vid.no

Omslag

Dinamo

Opphavsrettigheter

Forfatterne har opphavsrettighetene til rapporten.
Nedlasting for privat bruk er tillatt.
Mangfoldiggjøring, videresalg av deler eller hele rapporten
er ikke tillatt uten avtale med forfatterne eller Kopinor.



VID

Innholdsfortegnelse

Anne Margrethe Sønneland: Innledning: Alle skal med? Om likhet, arbeidslinje og alles rett til velferd i et samfunn i endring.....	6
Litteratur:	7
Hanne Christoffersen: Likhet i forandring – mot en svekkelse av et kollektivt orientert likhetsideal?	8
Bakgrunn: En markant økning i økonomisk ulikhet.....	8
Faktorer som bidro til å gi kravet om likhet sterk legitimitet	8
Nasjonalt fellesskap som likhetstankens legitimeringsgrunnlag	10
Paradokset ved likhetens suksess	10
Fra strukturell til produktiv ulikhet.....	11
Fra strukturell ulikhet til vekt på mangfold	12
Særlige kjennetegn ved mangfoldbegrepet.....	13
Endringenes implikasjoner for et kollektivt basert likhetsideal.	13
Til ettertanke.....	15
Litteratur	15
Kristin Briseid: En saga blott? Om velferdsstatlig universalisme og kommunal eldreomsorg.....	17
Litteratur	19
Heidi Moen Gjersøe: Komplekse vurderinger i førstelinjen: Arbeidsevnevurdering som aktiveringspolitisk virkemiddel	21
Innledning	21
Bakgrunn	21
Funn	22
Avslutning	23
Litteratur	23
Turid Misje: Migrantar med avgrensa rettar i den norske velferdsstaten: Ei utfordring for sosialt arbeid og for sosialarbeidarar	25
Innleiing	25
Menneske som er territorielt innanfor men utanfor når det gjeld rettar – ein anomali i velferdsstaten?	26
Sosialt arbeid og migrantar med avgrensa rettar i velferdsstaten.....	27
Forteljingar om å ikkje strekka til og om manglande fagleg tryggleik, og forhandlingar om 'det ekte' sosiale arbeidet.....	27
Litteratur	28

Ingvild Huse: Blir sosialarbeidernes sosialpolitiske mandat borte i de nye retningslinjene for sosionomutdanningen? Hva skjer da i møte med endringene i velferdsstaten?	30
Sosialt arbeids politiske tradisjon	30
Det sosialpolitiske mandatet i Rammeplan for sosionomutdanningen	31
Dagens situasjon:	32
Forskrift om felles rammeplan	32
Nasjonale retningslinjer for helse og sosialfagutdanningene, RETHOS	32
April 2019: RETHOS er nå vedtatt	33
Litteratur	34

Anne Margrethe Sønneland

Innledning: Alle skal med? Om likhet, arbeidslinje og alles rett til velferd i et samfunn i endring

12. oktober 2018 arrangerte den nye forskningsgruppa om sosialpolitikk, velferdsstat og NAV (SosPol) sitt første seminar. Anledningen var 50-årsjubileet til Diasos, sosialarbeiderutdanningen ved VID vitenskapelige høgskole. Tittelen på seminaret var «Alle skal med: Om likhet, arbeidslinje og alles rett til velferd i et samfunn i endring». Flere av medlemmene i forskningsgruppa holdt innlegg, mange av dem basert på nylige doktorgradsarbeider. Innleggene på seminaret tok for seg sentrale temaer knyttet til de endringene vi ser i den norske velferdsstaten og hva disse endringene har å si for sosialt arbeid. Tekstene i denne rapporten er skriftlige bearbeidelser av fremleggene.

Den faglige bakgrunnen for seminaret er at velferdsstaten er i endring, og samfunnet vårt er i endring. Det er økte økonomiske forskjeller mellom folk (Trommald, 2017). Vi ser endringer i flere ordninger, både i de mer universelle ordningene som pensjon, men kanskje særlig i ordninger rettet mot dem som på ulike måter faller utenfor eller står i fare for å gjøre det. Vi ser økt bruk av vilkår knyttet til ytelser rettet mot dem som faller utenfor de mer universelle ordningene, og tydeligere tendenser til «workfare»: ordninger der velferdsytelser gis i bytte mot arbeid, og der det er arbeidsplikt for mottakerne (Ervik & Kildal, 2016; Peck, 2001). Samtidig lever vi i en tid med økt migrasjon. Vi har grupper i Norge som lever delvis på utsiden av det norske velferdssystemet, enten som asylsøkere som håper å komme inn, som papirløse uten rettigheter, eller som EØS/Schengen-borgere med begrensede rettigheter fordi de ikke er inne på det formelle arbeidsmarkedet. I dette bildet ser vi også en viss aksept for å begrense adgang til velferdsytelser for flyktninger og innvandrere (Brochman & Grødem, 2017). Dette kommer bl.a. til syne i kontantstøtteordningen, som krever at begge foreldre har relativt lang botid i Norge.

Likhet og universalisme har vært sentrale verdier i den norske velferdsstaten så langt. Et av de store spørsmålene er om idéene om likhet og universalisme som bærende prinsipper i velferdsstaten nå utfordres.

Endringer i sosialpolitikk og velferdsstat påvirker sosialarbeideres arbeidshverdag og hvordan sosialt arbeid kan utføres. Hva gjør de endringene vi ser med sosialt arbeid? Hvordan bør vi som utdanning best møte disse endringene?

På seminaret i november 2018 presenterte ansatte ved Fakultet for sosialfag fremlegg basert på egen forskning. Tekstene i denne rapporten belyser endringer som skjer i velferdsstaten på ulike vis: Hanne Kristoffersen og Kristin Briseid diskuterer de store spørsmålene: Er likhetsbegrepet i endring? Er universalismen i den norske velferdsstaten en saga blott? Heidi Moen Gjersøe ser på arbeidslinja og aktiveringspolitikk og hvordan de fører til at komplekse avgjørelser tas i førstelinjetjenesten. Turid Misje er opptatt av utfordringer for sosialt arbeid og sosialarbeidere i møte med migranter med få rettigheter, mens Ingvild Huse diskuterer

hvorvidt sosialarbeidernes er i ferd med å miste det sosialpolitiske mandatet og hva det innebærer.

Vi håper at tekstene i denne rapporten kan bidra til å tydeliggjøre de endringene som skjer i den norske velferdsstaten, og hvilke endringer og utfordringer dette kan medføre for sosialt arbeid.

Litteratur:

Brochman, G., & Grødem, A. S. (2017). Den norske modellens møte med innvandring - et regime i endring. In M. A. Stamsø (Ed.), *Velferdsstaten i endring. Om norsk helse- og sosialpolitikk* (3. utgave). Oslo: Gyldendal akademisk.

Ervik, R., & Kildal, N. (2016). From Collective to Individual Responsibility? Changing Problem Definitions of the Welfare State. In R. Ervik & N. Kildal (Eds.), *New Contractualism in European Welfare State Policies*. London: Taylor and Francis.

Peck, J. (2001). *The Workfare State*. London: Guilford Press.

Trommald, M. (2017). Økte forskjeller - gjør det noe? In *Oppvekstrapporten 2017*. Oslo: Barne- og familie.

Hanne Christoffersen.

Likhet i forandring – mot en svekkelse av et kollektivt orientert likhetsideal?

Bakgrunn: En markant økning i økonomisk ulikhet

En rekke empiriske forskningsstudier har påvist en markant økning i økonomisk ulikhet mellom samfunnsgrupper i de fleste OECD-land, særlig tydelig fra 1980- og 90-tallet av (Stiglitz 2013; Piketty 2014). Denne utviklingen gjelder også for Norge, der likhetstanken tradisjonelt har stått sterkt, selv om utslagene her er mindre enn i enkelte andre land (Furre 1999: 459; Sandmo 2003: 56; West Pedersen 2010: 204; Aaberge 2015: 70). Med tanke på at Norge i dag er rikere og mer velstående enn noensinne tidligere i historien, er det unektelig et tankekors at ulikheten i samfunnet øker i vår tid. Dette reiser spørsmålet om hvordan vi kan forstå en slik utvikling.

Temaet for dette kapitlet er det kollektive likhetsidealet som lenge har stått sentralt i den norske velferdsstaten og i det norske samfunnet. Jeg skal her gjøre et kortfattet historisk sveip og framheve noen viktige begrepshistoriske og ideologiske utviklingslinjer som handler om endrede forutsetninger for et slikt likhetsideal. Dette kan kaste lys over viktige faktorer for å forklare den økende ulikheten vi erfarer i dag.

Grunnlaget for dette kapitlet er min doktorgradsavhandling, med tittelen *Likhet i forandring. En begrepshistorisk analyse av Høyres og Arbeiderpartiets valg- og prinsippprogrammer for perioden 1933-2013*. Avhandlingen er en begrepshistorisk studie som undersøker historiske endringer i likhetsidealets stilling og likhetsbegrepets innhold i en norsk politisk og samfunnsmessig kontekst i perioden 1933-2013. Datamaterialet for analysene er samtlige av Høyres og Arbeiderpartiets valg- og prinsippprogrammer for denne perioden.

Begrepsaksen likhet-ulikhet

Et gjennomgående analytisk perspektiv i avhandlingen er at en vesentlig betingelse for likhetsbegrepets historiske utvikling, ligger i dets samspill med ulikhetsbegrepet. Dette bygger på det forhold at for å gi mening som begrep, er likhet uløselig knyttet til sin begrepslige motsats, nemlig ulikhet (Dann 1975, s. 997.998; Temkin, 1997 [1986], s. 76; Hernes & Hippe, 1992, s. 45; Freeden, 1996, s. 62; Pojman & Westmoreland, 1997, s. 2; Owesen, 2010, s. 241). Den historiske utviklingen i likhetsbegrepets innhold og politiske og samfunnsmessige stilling kan dermed forstås som delvis betinget av hvilke begreper om og perspektiver på ulikhet som har vært særlig toneangivende i ulike tidsepoker.

Faktorer som bidro til å gi kravet om likhet sterk legitimitet

Gjennombruddet for et strukturelt perspektiv på ulikhet

Mine analyser viser at gjennombruddet for et *strukturelt perspektiv* på ulikhet var av avgjørende betydning både for realiseringen av den norske velferdsstaten og for likhetstankens sterke innflytelse og legitimitet i Norge i etterkrigstiden (Christoffersen, 2017).

Kjennetegn ved et strukturelt perspektiv på ulikhet:

Det strukturelle perspektivet på ulikhet vant økende innflytelse i løpet av mellomkrigstiden (Christoffersen, 2017), og dette var vesensforskjellig fra den individ- og egenskapsorienterte forklaringsmodellen på ulikhet, som lenge hadde vært rådende (Hjelmtveit, 2017, s. 35). Et strukturelt perspektiv på ulikhet innebærer at ulikhet primært forstås som et samfunnsskapt problem med utspring i urettferdighet og ulikhetsskapende samfunnsstrukturer, snarere enn som noe selvforskyldt. Gjennom en slik forståelse av ulikhet får kravet om økt likhet i samfunnet en tydelig moral-etisk begrunnelse og legitimitet, likhet blir i økende grad et spørsmål om rettferdighet. En annen viktig faktor ved en strukturell forståelse av ulikhet er at ulikheten anses som et resultat av ulikhetsskapende samfunnsstrukturer, snarere enn av enkeltindividens adferd, manglende innsats eller dårlige valg. En følge av dette er at det ikke står i det enkelte individs makt å løse problemet, men derimot at løsningen på ulikhetens problem krever kollektive, politiske grep. Dette åpnet på sikt for et sterkt utvidet statlig ansvar for innbyggernes velferd og levekår og var et viktig grunnlag for velferdsstatens kollektive orientering og ambisjøs likhetspolitikk etter krigen (Furre, 1999, s. 106; Christoffersen, 2017).

Betydningen av erfaringene fra mellomkrigstidens kriser

Erfaringene fra mellomkrigstidens økonomiske og sosiale kriser spilte en helt vesentlig rolle for gjennombruddet for et strukturelt perspektiv på ulikhet. For det første bidro den nøden som fulgte av krisene til en styrket stilling for Arbeiderpartiet, som kom til regjeringsmakt i 1935 (Furre 1999; Sejersted 2013). En strukturell forståelse av ulikhet sto sentralt i Arbeiderpartiets sosialistiske ideologiske fundament. Følgende sitater illustrerer dette¹:

Den hårde krise verden nu gjennomlever, skyldes det kapitalistiske samfundssystem med dets manglende evne til å innpasse produksjonen efter behovet og til å fordele så vel godene som byrdene på en rettferdig måte (Arbeiderpartiets valgprogram, 1933). Årsaken til den urettferdige fordelingen av samfunnsgodene er at en klasse eier og råder over produksjonsmidlene, mens det er en annen som utfører det produktive arbeidet (Arbeiderpartiets prinsippprogram 1936).

Et annen viktig faktor for gjennomslaget for et strukturelt perspektiv på ulikhet var at krisene i mellomkrigstiden bidro til at historisk etablerte forklaringsmodeller på nød og fattigdom, som la sterk vekt på individuelle og egenskapsorienterte faktorer (Hjelmtveit, 2017, s. 35), nå fremsto som lite troverdige og som opplagt urimelige. Dette var en tid med massiv fattigdom og arbeidsledighet og det var i perioder knapt arbeid å oppdrive (Furre, 1999). I en slik kontekst blir det vanskeligere å argumentere troverdig for at nøden, fattigdommen og arbeidsledigheten er å anse som selvforskyldt og som et utslag av manglende innsats og manglende vilje til selvforsørgelse.

¹ En viktig klargjøring vedrørende bruk av sitater fra partiprogrammene gjelder sidehenvisninger: For tilgang til Arbeiderpartiets og Høyres valg- og prinsippprogrammer har jeg benyttet meg av partidokumentarkivet ved Norsk Senter for Forskningsdata (NSD), hvor disse foreligger i elektroniske versjoner. Med svært få unntak er disse elektroniske versjonene ikke paginerte. En følge av dette er at jeg ikke angir sideanvisning i kildehenvisningene som følger etter min bruk av sitater fra partiprogrammene. De sitater jeg har benyttet i analysene av partiprogrammene kan imidlertid enkelt søkes opp og gjenfinnes ved hjelp av vanlige ordsøkingsverktøy for elektroniske dokumenter. Slik kan bruken av sitatene enkelt ettergås.

Nasjonalt fellesskap som likhetstankens legitimeringsgrunnlag Krigens viktige betydning

Et annet viktig grunnlag for å forstå utviklingen av den ambisiøse og generøse norske velferdsstaten, og for likhetstankens sterke stilling i Norge i etterkrigstiden, er hvordan erfaringene fra krigsårene virket sterkt samlende og mobiliserende (Sejersted, 2013; Christoffersen, 2017). Krigserfaringene skapte en sterk og historisk unik opplevelse av fellesskap og samhørighet på tvers av klassemessige og politiske skillelinjer. Intensiteten i denne nye opplevelsen av fellesskap og nasjonal samhørighet kommer tydelig til uttrykk i den politiske retorikken i 1945:

I skyggen av retterstedene, i det illegale arbeidet her hjemme, under striden utenfor landets grenser, i fengsler og konsentrasjonsleirer er det født et fellesskap, en vilje og evne til å løfte i flokk som vi ikke kjente før». (Arbeiderpartiets prinsippprogram, 1945).

I norske sinn er det skapt et fellesskap som ingen voldsmakt kunne oppløse. Det var ingen som spurte hvilket parti en tilhørte eller om en var fattig eller rik. Hver god nordmann møtte med sitt offer, sin formue og sitt liv, og det ble iskaldt omkring den vesle flokken som gikk erobrerne til hånde (De politiske partiers fellesprogram, 1945).

Viktig i denne sammenheng var at man var opptatt av å bevare denne nye nasjonale fellesskapsfølelsen (Sejersted, 2013), ved å forsøke å omsette og bekrefte den, gjennom politisk handling (Christoffersen, 2017). Dette påvirket på grunnleggende vis den rådende sosialpolitiske tankemåten, og ga gode betingelser for etableringen av et kollektivt orientert likhetsideal:

Den politiske solidariteten tvers over økonomiske og sosiale motsetninger i krigsårene må gi seg uttrykk i viljen til å skape arbeid og trygge kår for hele folket (Arbeiderpartiets valgprogram, 1945-1949).

Høire oppfatter dette som en stor vinning for vårt folk og vil sette all kraft inn på å bevare den ånd som gjorde kampen mulig og det fellesskap som på den måten er skapt, som et redskap til landets gjenoppbygging etter krigen (Høyres valgprogram, 1945-1949).

Paradokset ved likhetens suksess

Men utviklingen stoppet selvsagt ikke i den første etterkrigstiden. 1950- og 60-tallet er en særlig interessant tid når det gjelder den begrepshistoriske utviklingen. På denne tiden skjer det endringer i likhets- og ulikhetsbegrepene, endringer som danner grunnlag for mer dyptgripende ideologiske forandringer på sikt. Dette bidrar etter hvert til et skifte i toneangivende ulikhetsbegreper og til at det kollektive og solidarisk orienterte likhetsidealet utfordres og utsettes for tiltakende kritikk.

Et viktig grunnlag for disse begrepsendringene var at det utover 1950-tallet, etablerer seg en oppfatning om at de ambisiøse politiske likhetsmålene allerede langt på vei var oppnådd. Følgende sitater fra Arbeiderpartiets partiprogrammer fra denne perioden viser hvordan en slik oppfatning har festet seg:

*Den nakne fattigdommen, som var en kjensgjerning i by og bygd i begynnelsen av 1930-åra, er overvunnet (Arbeiderpartiets valgprogram, 1953-1957).
Hos oss er det gjennomført en utjevning i levestandard mer vidtgående enn i nesten noe annet land (Arbeiderpartiets valgprogram, 1961-1965).*

Det paradoksale ved dette er at det samtidig ga spiren til en tiltakende *problematisering* av likhetsidealets legitimitet og berettigelse, i den forstand at tanken om likhetspolitikken suksess samtidig åpnet for spørsmålet om man nå hadde fått *nok* likhet eller om likhetsidealet var drevet *for langt*. En følge av dette er at det fra da av i økende grad også fokuseres på likhet som *problem* (Christoffersen, 2017). En slik ny tendens til eksplisitt å problematisere likhetsidealet, ser man flere eksempler på i Høyres partiprogrammer på denne tiden:

Overdreven utjevning gjennom beskatningen skaper bare nye usunne skiller mellom skatteyderne, og senker samfunnets samlede velstandsnivå (Høyres valgprogram, 1957-1961).

Det er [...] naturlig at folk med større inntekter bærer en forholdsmessig større del av skattebyrdene. Men overdriver man beskatningen eller den utjevnende virkning, hemmer man den økonomiske fremgang både for samfunnet og den enkelte (Høyres valgprogram 1961-1965).

Mer generelt kan man si at kraften i likhetskravet ble svekket i en tid der man oppfattet at likhetsmålene allerede langt på vei var realisert gjennom en vellykket og målrettet politikk for endringer av samfunnets urettferdige og ulikhetsskapende strukturer. Likhetskravet mistet med dette mye av sin tidligere moral-etiske begrunnelse og mobiliserende kraft (Christoffersen, 2017).

Fra strukturell til produktiv ulikhet

Like vesentlig som den eksplisitte kritikken av likhetsidealet som kommer til uttrykk i sitatene fra Høyres valgprogram ovenfor, er det at likhet samtidig fremstilles som et hinder for økonomisk vekst og samfunnsmessig framgang. Gjennom dette aktiveres implisitt en idé om *produktiv ulikhet*, en idé som utfordrer et omfordelende og utjevne likhetsideal (Christoffersen, 2017).

Idéen om produktiv ulikhet var i seg selv ikke noen ideologisk nyskaping som oppsto i denne perioden (Danielsen, 1984), men snarere et perspektiv på ulikhet som ble hentet fram igjen og som fikk økende innflytelse fra slutten av 1950-tallet av (Christoffersen, 2017). I følge dette perspektivet kan idealet om likhet være problematisk i den forstand at det anses som et potensielt hinder for velstand og økonomisk vekst. Dette er et perspektiv der ulikhet forstås som noe positivt, som et viktig økonomisk insentiv for ekstra innsats og dermed økt produktivitet, noe følgende sitat illustrerer:

Større kunnskaper og ansvar berettiger større lønninger, som også er nødvendig for å stimulere ungdommen til å søke videre utdanning. I stedet har det vært arbeidet bevisst på en utjevning av inntektene uten hensyn til kvalifikasjoner. [...] Den sviktende

tilgang på kvalifiserte folk er et umiskjennelig tegn på hvordan utjevningen motarbeider utviklingen (Høyres valgprogram, 1957-1961).

Viktig i denne sammenheng er det også at idéen om produktiv ulikhet er nært knyttet til et *prestasjonsbasert* begrep om rettferdighet. Dette innebærer at det skal lønne seg å gjøre en ekstra innsats og at ulikhet med opphav i ulik kompetanse, ansvar eller innsats anses som rettferdig (Danielsen, 1984: 124). Ved dette opprettes det et begrepslig bånd mellom ulikhet og rettferdighet, parallelt med at det tidligere så betydningsfulle begrepslige båndet mellom omfordelende likhet og rettferdighet svekkes.

Idéen om produktiv ulikhet utfordret nå i tiltakende grad den sentrale posisjonen det strukturelle perspektivet på ulikhet hadde hatt. Men innflytelsen til en strukturell forståelse av ulikhet utfordres etterhvert også av et annet, og i en norsk politisk sammenheng, helt nytt grunnbegrep om begrep om ulikhet, nemlig *mangfold* (Christoffersen, 2017).

Fra strukturell ulikhet til vekt på mangfold

Hensynet til mangfold er i dag et solid etablert prinsipp som gjør seg gjeldende på et vidt spekter av politikk- og samfunnsområder. Mangfold er også et begrep som deskriptivt favner den utvikling Norge har gjennomgått de senere tiårene, mot et mer heterogent samfunn. Mangfold er i dag å betrakte som et honnrord som uttrykker en norm og som en nærmest uunnværlig ingrediens i den politiske diskursen og i samfunnsdebatten for øvrig (Michaels, 2006; Borchgrevink & Brochmann, 2008). Gjennom mitt doktorgradsarbeid har jeg imidlertid funnet at normen om mangfold er noe relativt nytt i norsk politisk sammenheng. Et sentralt funn i avhandlingen er at mangfold representerer *et nytt grunnbegrep om ulikhet* i norsk politisk diskurs, og at dette begrepet gradvis utvikles og etablerer seg i norsk politikk og samfunn i løpet av den perioden jeg har studert². Mangfold utvikler seg over tid fra å være et lite betydningsfullt ord til å bli et svært innflytelsesrikt grunnbegrep om ulikhet som setter politisk agenda. Mangfoldbegrepet vinner gradvis sterkere innflytelse fra slutten av 1970-tallet av, og blir et helt dominerende ulikhetsbegrep i løpet av 1990-tallet og framover (Christoffersen, 2017).

Følgende sitater gir et inntrykk av hvor toneangivende og sentralt dette ulikhetsbegrepet etterhvert utvikler seg til å bli:

Respekten for mangfold er en grunnleggende verdi for Høyre (Høyres valgprogram 2001-2005).

Mangfold på alle livets områder og respekten for menneskers egne valg er viktige verdier for Arbeiderpartiet (Arbeiderpartiets valgprogram 2001-2005).

For Arbeiderpartiet er mangfold en egen verdi og en viktig drivkraft i samfunnet (Arbeiderpartiets valgprogram 2005-2009).

² Første gang ordet «mangfold» dukker opp i et norsk partiprogram er i Høyres valgprogram fra 1961.

Særlige kjennetegn ved mangfoldbegrepet

Mangfoldbegrepet kan sies å ha tre særlig karakteristiske kjennetegn (Christoffersen, 2017). Det første kjennetegnet ved mangfoldbegrepet er at det representerer et *pluralistisk perspektiv på ulikhet som stiller forskjeller og ulikhet i forgrunnen*. Begrepet bidrar også til å gjøre forskjeller relevante, ved at oppmerksomheten rettes mot forskjeller mellom individer og grupper, snarere enn mot likhet og hva som er felles for dem. Vekt på valgfrihet og ulikhet i ønsker og behov, samt fremhevingen av det unike enkeltindivid og individuell egenart er også fremtredende trekk ved bruken av begrepet (Christoffersen, 2017).

Det andre definerende trekket ved mangfoldbegrepet er at det tar utgangspunkt i et *perspektiv der ulikhet og forskjeller anses som naturlige og positive*. Av dette følger det at ulikhet skal respekteres og gis rom for utfoldelse. Mangfoldbegrepet rommer dermed ingen intensjon om minimering eller utjevning av slike forskjeller (Christoffersen, 2017).

Det tredje trekket som er karakteristisk for mangfoldbegrepet, er at *begrepet genererer et fragmentert sosialt perspektiv*. Med dette sikter jeg til at begrepet bygger på et sosialt perspektiv der nasjons-, fellesskaps- og samfunns-kategorier brytes ned til en myriade av enestående og unike enkeltindivider og undergrupper. I sin sosiale anvendelse er mangfoldbegrepet altså individ- og gruppeorientert snarere enn fellesskapsorientert og kollektivistisk (Christoffersen, 2017). Alle disse tre grunnleggende kjennetegnene ved mangfoldbegrepet er nært sammenvevde og opptrer ofte side om side:

En sosialistisk politikk har likeverdstanden som sin forutsetning, samtidig som den ser forskjeller mellom mennesker som et gode. Mangfold gjør samfunnet rikere. Samfunnet må sette menneskene i stand til å dyrke sin egenart (Arbeiderpartiets prinsippprogram, 1981).

Det er viktig at samfunnet anerkjenner individualitet og stimulerer til mangfold (Høyres prinsippprogram, 2000).

Mangfoldet gjør det mulig for enkeltmennesker å velge hvordan de vil leve livene sine (Arbeiderpartiets valgprogram, 2013-2017)

Endringenes implikasjoner for et kollektivt basert likhetsideal.

Fra ulikhetens til likhetens problem

Et sentralt spørsmål i denne sammenheng, er hvordan slike endringer i toneangivende ulikhetsbegreper påvirker posisjonen til et kollektivt og solidarisk orientert likhetsideal.

Jeg har tidligere beskrevet hvordan oppfatningen om ulikhetens problem og urettferdighet var tuftet på et strukturelt begrep om ulikhet, og dette var en viktig betingelse for gjennomslaget for det kollektivt orienterte og omfordelende likhetsbegrepet som preget utformingen av den norske velferdsstaten etter krigen (Christoffersen, 2017).

Mine analyser av den begrephistoriske utviklingen viser imidlertid at det over tid skjer en endring fra fokus på ulikhetens problem og urettferdighet, mot en økt tilbøyelighet til å peke på likhetens problem. Denne overgangen i forståelse er nært knyttet til forandringer i toneangivende begreper om likhet og ulikhet (Christoffersen, 2017). Idéen om produktiv ulikhet og mangfoldbegrepet representerer begge innflytelsesrike perspektiver på ulikhet i vår

tid. Dette har konsekvenser for den politiske og samfunnsmessige posisjonen til et kollektivt orientert likhetsideal.

Vesentlig i denne sammenheng er at idéen om produktiv ulikhet er bærer av et perspektiv som er vesensforskjellig fra en strukturell forståelse av ulikhet. Innen et produktivt perspektiv på ulikhet anses ulikhet som en positiv, økonomisk fremmede kraft, ikke primært som et samfunnsproblem som må løses. Det er også et perspektiv på ulikhet som fokuserer på *samsvar* mellom den enkeltes innsats og det endelige utkommet eller sluttresultatet. I dette ligger det en klar individualiserende tendens. Rettferdighet er ikke lenger i samme grad som tidligere knyttet til et utjevneende likhetsbegrep basert på en omfordeling av ressurser. Man kan si at idéen om produktiv ulikhet bidrar til å flytte spørsmålet om likhet og rettferdig fordeling ut av den kollektive, solidariske sfære og inn i en individuell og prestasjonsbetinget sfære (Christoffersen, 2017).

Tilsvarende er også mangfoldbegrepet bærer av et ulikhetsperspektiv som er radikalt forskjellig fra det strukturelle perspektivet på ulikhet som var lenge hadde vært rådende. Mangfoldbegrepet kjennetegnes av å ha en pluralistisk og forskjellsbevarende intensjon, ved at ulikhet og forskjellighet anses som et gode som må vernes, snarere enn et onde som må bekjempes. Mangfoldbegrepet skiller seg også fra et strukturelt begrep om ulikhet ved at det er orientert om individuell og gruppemessig egenart og identitet, snarere enn om ulikhetsskapende økonomiske og sosiale samfunnsstrukturer. Det pluralistiske perspektivet ved mangfold er i tillegg bærer av et fragmenterende sosialt perspektiv, der det ikke er det kollektive og samfunnsmessige fellesskap og det som forener som står i sentrum for oppmerksomheten, men derimot det unike, ulike og egenartede ved grupper og individer. Dette kan sies å bidra til en generell svekkelse av en kollektiv tilnærming til sosioøkonomiske spørsmål som vektlegger gjensidig avhengighet og felles interesser (Christoffersen, 2017).

Samlet sett bidrar innflytelsen av begge disse ulikhetsperspektivene til en minsket oppmerksomhet mot problematiske former for ulikhet som har et strukturelt opphav og samlet sett utfordrer disse ulikhetsperspektivene også det kollektive grunnlaget for likhet. Spørsmål om likhet og velferd blir i tiltakende grad omformet til et individuelt prosjekt, der levekår og velferd i økende grad er avhengig av ens egne produktive prestasjoner. Vi ser tydelige tendenser til dette på det sosialpolitiske feltet i vår tid, ikke minst gjennom innskjerpelsen av arbeidslinja og de økonomiske insentiver for selvforsørgelse gjennom arbeid som ligger til grunn for denne (Kildal, 1998; Stjernø & Øverbye, 2012).

Et annet vesentlig forhold det er verdt å trekke fram helt avslutningsvis, er at verken mangfoldbegrepet eller idéen om produktiv ulikhet er særlig egnede retoriske ressurser for politisk mobilisering mot den økende økonomiske ulikheten vi erfarer i vår samtid. Både mangfold og produktiv ulikhet fremhever positive sider ved ulikhet snarere enn problematiske sider ved ulikhet i samfunnet. Med tanke på at gjennomslaget for et strukturelt perspektiv på ulikhet historisk sett var en viktig faktor i å gi kravet om økt likhet en moral-etisk begrunnelse og legitimitet, kan dette anses som en vesentlig ideologisk utfordring for statusen til et kollektivt og utjevningsorientert likhetsideal i vår tid. Slik sett kan endringer i toneangivende begreper om ulikhet (indirekte) bidra til økt aksept for økonomisk og sosial ulikhet. Dette kan ha betydelige konsekvenser for særlig utsatte grupper i samfunnet.

Til ettertanke

Jeg vil avslutte med noen tankevekkende ord fra Anne Lise Seip, som gjennom mange år har vært en sentral og viktig bidragsyter innen forskning om utviklingen av den norske velferdsstaten:

«Det tok hundre år å skape velferdsstatens kollektivistiske kultur. [...] Trygghet, frihet og likhet ble et verdifundament for velferdsstaten. [...]. Men våre veivalg avgjør om vi skal beholde denne grunnleggende verdistruktur. Velger vi oss bort fra den, blir velferdsstaten stående som en historisk epoke, et enestående samfunnseksperiment som menneskene forlot» (Seip, 1994, s. 383).

Litteratur

- Aaberge, R. (2015). "Pikettys dystre spådom og inntektsfordelingen i Norge." Samtiden 1: 69-79.
- Arbeiderpartiets valgprogram for 1933-36 (1933) Det Norske Arbeiderpartis arbeidsprogram.
- Arbeiderpartiets prinsippprogram 1936 (1936). Det Norske Arbeiderpartis prinsipielle program.
- Arbeiderpartiets prinsippprogram 1945 (1945) Arbeid og samvirke. Retningslinjer for det norske Arbeiderparti's program.
- Arbeiderpartiets valgprogram for 1945-49 (1945). Det norske Arbeiderpartis arbeidsprogram.
- Arbeiderpartiets valgprogram for 1953-57 (1953). Arbeidsprogram 1953-1957. Det norske Arbeiderparti.
- Arbeiderpartiets valgprogram for 1961-1965 (1961). Nye gode år – Det norske Arbeiderpartis arbeidsprogram for stortingsperioden 1962-65.
- Arbeiderpartiets prinsippprogram 1981 (1981) Prinsippprogrammet. Arbeiderpartiet.
- Arbeiderpartiets valgprogram for 2001-2005 (2001). Det norske Arbeiderparti. Program for 2001-2005.
- Arbeiderpartiets valgprogram for 2005-2009 (2005). Ny solidaritet. Arbeiderpartiets program 2005-2009.
- Arbeiderpartiets valgprogram for 2013-2017 (2013). Vi tar Norge videre. Arbeiderpartiets program 2013-2017.
- Borchgrevink, T. og Brochmann, G. (2008). "Mangfold uten grenser?" Samtiden nr 3:22-31.
- Christoffersen, H. (2017). Likhet i forandring. En begrepshistorisk analyse av Høyres og Arbeiderpartiets valg- og prinsippprogrammer for perioden 1933-2013. PhD-avhandling, Institutt for sosialfag, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Danielsen, R. (1984). Borgerlig oppdemningspolitikk. 1918-1940. Bind 2 av Høyres historie, hovedredaktør Francis Sejersted. Oslo/Gjøvik: J. W. Cappelens Forlag
- Dann, O. (1975). `Gleichheit`. I bind 2 (E-G) av Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexicon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland (1972-1997), redigert av Otto Brunner, Werner Conze og Reinhart Koselleck, 997-1046. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Fellesprogrammet (1945). "Arbeid til alle. De politiske partiers felles program". Hentet på www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/103002.rtf
- Furre, B. (1999). Norsk historie 1914-2000. Industrisamfunnet – frå vokstervisse til framtidstvil. Oslo: Det norske Samlaget.
- Freedon, M. (1996). Ideologies and Political Theory. A Conceptual Approach. Oxford: Oxford University Press.

- Hernes, G. og Hippe, J.M. (1992). "Ulikhet, effektivitet og rettferdighet." Kap. 3 i Sosiologi og ulikhet, redigert av Else Øyen, 45-63. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hjelmtveit, V. (2017). "Sosialpolitikk i historisk perspektiv." Kap. 1 i Velferdsstaten i endring. Om norsk helse- og sosialpolitikk, redigert av Mary Ann Stamsø, 28-63. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Høyres valgprogram for 1945-49 (1945). En mektig mønstring. Høyres program ved stortingsvalget 1945. 1945.
- Høyres valgprogram for 1957-61 (1957). Hovedprogram for Høyre og Høyres arbeidsprogram 1958-61.
- Høyres valgprogram for 1961-65 (1961). Høyres hovedprogram.
- Høyres prinsippprogram 2000 (2000) Høyres prinsippprogram.
- Høyres valgprogram for 2001-2005 (2001) Høyres stortingsvalgprogram 2001-2005.
- Kildal, N. (1998). "Velferd og arbeidsplikt". Tidsskrift for velferdsforskning 1(1): 18-34.
- Michaels, W. B. (2006). *The Trouble with Diversity: How we learned to love identity and ignore inequality*. New York: Henry Holt and Company.
- Owesen, I. (2010). "Annerledeshet og likhet. Noen filosofiske betraktninger." I *Annerledeshet. Sårbarhetens språk og politikk*, redigert av Kristeva, J. og Engebretsen, E., 235-247. Oslo: Gyldendal.
- Pedersen, A. W. (2010). "Økonomisk ulikhet." Tidsskrift for velferdsforskning 13 (4): 204-205.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. London/Cambridge/Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University press
- Pojman, L. P. and Westmoreland, R. (red.) (1997). *Equality. Selected Readings*. New York/Oxford: Oxford University Press
- Sandmo, A. (2003). "Globalisation and the Welfare State: More Inequality, Less Redistribution?" I *European Social Security and Global Politics: Eiss Yearbook*, redigert av D. Pieters, 45-60. The Hague: Kluwer Law International.
- Seip, A.-L. (1994). *Veiene til velferdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920-75*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Sejersted, F. (2013). *Sosialdemokratiets tidsalder. Norge og Sverige i det 20. århundre*. Revidert utgave. Oslo: Pax Forlag.
- Stjernø, S. & Øverbye, E. (red.) (2012). *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stiglitz, J. E. (2013). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. New York/London: W. W. Norton and Company Ltd.
- Temkin, L. S. (1997). "Inequality." I *Equality. Selected Readings*, redigert av Pojman, L.P. og Westmoreland, R., s. 75-88. New York/Oxford: Oxford University Press. Opprinnelig publisert i *Philosophy and Public Affairs* (1986), vol. 15.

Kristin Briseid

***En saga blott?* Om velferdsstatlig universalisme og kommunal eldreomsorg**

I lærebøker om velferdspolitikkk gjøres det ofte nummer av at den norske velferdsstaten er universalistisk. Det påstås at universalisme er et trekk den norske velferdsstaten har felles med andre skandinaviske velferdsstater (Anttonen & Sipilä, 2012, s. 35). Begrepet «universalisme» betyr veldig kort fortalt at offentlig velferd skal favne *alle* (Kildal & Kuhnle, 2007, s. 14). Jeg kommer tilbake igjen til begrepet snart.

Mye av forskningen som har ligget bak påstandene om universalistiske velferdsstater, har vært om inntektssikringsordninger – altså om trygder, pensjoner også videre. Det har vært lite forskning om sosiale tjenester, og om i hvilken grad de har vært universelle. Man har bare tatt for gitt at de har vært det: at de har omfattet alle (Rauch, 2007).

Jeg skal nå utfordre forestillingen om at Norge har en universalistisk velferdsstat også når det gjelder sosiale tjenester. Det vil jeg gjøre med utgangspunkt i mitt doktorgradsarbeid fra 2017 (Briseid, 2017). Avhandlingen handler om kommunehelsetjenestens møte med hjemmeboende eldre med psykiske helseproblemer. Datamaterialet er fra et etnografisk feltarbeid fra 2013, i en mellomstor norsk lavinntektskommune. Jeg gjorde deltakende observasjon i denne kommunen. Målet var å undersøke hvordan kommunen tok beslutninger om helsetjenester til eldre med psykiske helseplager som angst og depresjon, altså de mest utbredte psykiske helseplagene. Etterpå intervjuet jeg representanter for staten om det jeg hadde funnet i kommunen. Hvordan hadde staten fulgt opp kommunene med tanke på det ansvaret kommunene hadde for eldre med psykiske helseproblemer? De fleste informantene fra statlig nivå var ansatte hos fylkesmennene.

Utgangspunktet for undersøkelsen var at forskningslitteraturen beskrev en situasjon på psykisk helse-feltet som kunne oversettes til en situasjon av manglende universalisme. Denne situasjonen var også tilstede i kommunen der jeg gjorde feltarbeid. Det var en situasjon der eldres psykiske helsebehov var underbehandlet. Der eldre hadde dårligere tilgang enn yngre til psykisk helsehjelp, og de psykososiale dimensjonene ved kommunal eldreomsorg ble gradvis tonet ned (Abelsen, Gaski, Nødland, & Stephansen, 2014, s. 72; Kjølheth, 2015, s. 11; Norges Forskningsråd, 2009; Norsk psykiatrisk forening, 2010, s. 6).

Min påstand er altså at en slik situasjon bryter med idealet om universalisme. Det bygger jeg på en bestemt forståelse av hva universalisme i sosiale tjenester innebærer. Nemlig:

- At alle som er i behov av velferdstjenester, har rett på offentlige tjenester – uansett bl.a. alder, men også uansett økonomi og familieressurser (Anttonen, Häikiö, Stefánsson, & Sipilä, 2012, s. 4-5).
- At alle som trenger tjenester, har tilgang til tjenestene (Rauch, 2008, s. 268).
- At tjenestene er så billige, og av så høy kvalitet, at alle både har råd til dem og finner dem mer attraktive enn private alternativer (Rostgaard & Szebehely, 2012, s. 102; Szebehely & Trydegård, 2012, s. 300).

Behandlingen av eldre på det kommunale psykisk helse-feltet i Norge skjedde altså i strid med disse prinsippene. Spørsmålet jeg har stilt var:
Hvordan ble denne situasjonen skapt, og hvordan blir den opprettholdt, innenfor en velferdsstat som omtales som universalistisk?

I det følgende vil jeg særlig legge vekt på tre poenger fra analysen min av dette:
Det første poenget er at manglende universalisme på dette feltet må ses som uttrykk for generell, dyp endring i den norske velferdsstaten. Det er et tidlig uttrykk for en generell svekkelse av prinsippet om at offentlige velferdsordninger skal omfatte alle. Denne generelle endringsprosessen blir såpass tydelig på akkurat dette feltet fordi det er et lavstatusfelt. Det er trolig på velferdsstatens lavstatusfelt at vi tidligst og mest tydelig får øye på hvordan det arter seg når samfunnet forlater et så populært prinsipp som universalisme har vært og er.

Det andre poenget kan intuitivt være litt vanskelig å forstå. Det handler om at universalismens svekkelse går lettere enn den kanskje ellers ville gjort, som følge av nordmenns tro på universalisme og som følge av nordmenns tillit til staten som universalismens beskytter. Dette skal jeg forklare nærmere: Den tradisjonelle norske velferdsmodellen og universalismen er populære blant folk i Norge (Bay, Finseraas & Hatland, 2011, s. 147-149). Dessuten preges det norske samfunnet av sterk folkelig tillit til staten (Vike et al., 2002, s. 23). Med utgangspunkt i mitt datamateriale viser jeg (Briseid, 2017) at denne tilliten til staten, sammen med troen på universalisme, har andre virkninger i dag enn man kanskje ser for seg. De kan true universalismens muligheter til å overleve i praksis. Ikke fordi statstillit og velferdsstatstro i seg selv må virke slik. Men fordi konteksten i dag er en helt annen enn under de første etterkrigstidene. Kort fortalt er det ikke lenger en kontekst der velferdsstaten ekspanderer. Da får statstilliten og velferdsstatstroen også andre følger enn den fikk under tidene da velferdsstaten ekspanderte. Noen av disse følgene kan være skadelige for universalismen.

Det tredje poenget jeg vil trekke frem, er at svekkelsen av universalisme i Norge følger et bestemt mønster. Mønsteret formes av velferdsstatens kapasitetsproblem. Av at vi har kommunalt selvstyre i Norge. Og av den situasjonen jeg nettopp beskrev: der folk har høy tillit til staten, og stor tro på den norske velferdsmodellen og på universalisme. Jeg skal forklare nærmere: Bakgrunnen for mønsteret som universalismen svekkes ved hjelp av, er altså at velferdsstaten erfarer et kapasitetsproblem (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2003, s. 26). Det vil si: et grunnleggende misforhold mellom 1) rettslige forpliktelser og uttalte ambisjoner som er vedtatt av de nasjonale myndighetene 2) de pengene kommunene får til å oppfylle disse rettslige forpliktelsene og ambisjonene.

Mønsteret preges dessuten av at det kommunalt selvstyret står sterkt i Norge. Dette gjør det mulig for de nasjonale myndighetene å la være å ta ansvar for kapasitetsproblemet. Å ta ansvar for dette ville ha krevd at man *enten* fjernet eller reduserte forpliktelsene til universalisme *eller* at man økte skattenivået slik at det ble mulig for kommunene å sette forpliktelsene ut i livet. Det oppfattes som risikabelt med tanke på velgerflukt å øke skattenivået. Og i et samfunn der universalisme står så sterkt, er det også risikabelt å offisielt vedta å fjerne forpliktelser til universalisme. Det staten da kan gjøre, er å overføre ansvar til kommunene for et velferdsstatsfelt. Så kan man la kommunene ta jobben med å bygge ned universalismen på det aktuelle feltet. Slik blir kommunene sett som ansvarlige for

universalismens svekkelse, heller enn at staten blir det (For ytterligere beskrivelse av denne typen dynamikk i skandinaviske velferdsstater, se bl.a. Rauch, 2008).

Mitt datamateriale tyder på at en slik dynamikk ligger bak når vi i dag i praksis har manglende universalisme på psykisk helse-feltet, og når dette rammer eldre: Staten har signalisert motstridende ting til kommunene om forpliktelsene de har på dette feltet. Gjennom lov- og forskriftsverk har staten signalisert at kommunene skal likebehandle eldre og yngre. Man har signalisert at hjemmeboende eldre i behov av det, har rett til samtaler om eksistensielle spørsmål (Briseid, 2017, s. 69-87). Dette gir et inntrykk utad av at staten er interessert i å sikre universalisme. Men gjennom Opptappingsplanen for psykisk helse (1999-2006) har staten sendt en annen type signaler. Her ble kommunene forklart at de skulle prioritere psykisk helsehjelp til noen grupper. Det ble ikke uttalt at det først og fremst var dem med faktisk eller forventet potensial for produktivitet som skulle prioriteres. Men en slik tankegang kan se ut til å ligge under, og det var klart for kommunene at eldre ikke skulle prioriteres (Briseid, 2017, s. 69-87). I mine intervjuer kom det frem at statens oppfølging av Opptappingsplan-signalene til kommunene hadde vært tett og effektiv. Disse signalene hadde vært ledsaget av øremerkede midler. Samtidig kom det frem at fylkesmennene ikke hadde fulgt opp signalene om universalisme like tett – eller de ble ikke fulgt opp i det hele tatt. En forklaring på det siste var at fylkesmennene visste kommunene uansett ikke hadde råd til å oppfylle de universalistiske forpliktelsene som de ifølge loven hadde (Briseid, s. 89-111).

Min konklusjon er at altså at idealet om universalisme har blitt undergravd på psykisk helse-feltet gjennom et bestemt mønster. Staten har brukt kommunen som syndebukk for politikk som det var sannsynlig at ville resultere i svekket universalisme. Norsk statstillit får denne prosessen til å gå lettere enn den ellers ville gjort. Det samme gjelder den norske troen på velferdsstaten. Spørsmålet nå er om denne prosessen vil fortsette: Om den vil bre seg til andre velferdsstatsfelt. I så fall kan vi om noen år svare ubetinget ja på spørsmålet i overskriften til dette lille foredraget: Ja, velferdsstatlig universalisme er en saga blott. Den er et eventyr, bare - om noe som en gang kanskje var.

Litteratur

- Abelsen, B., Gaski, M., Nødland, S. I., & Stephansen, A. (2014). Samhandlingsreformens konsekvenser for det kommunale pleie- og omsorgstilbudet. *Rapport IRIS-2014/382*. Hentet fra <http://www.ks.no/contentassets/8c65ff133a334f02af6dbceec6751db13/rapport.pdf>
- Anttonen, A., Häikiö, L., Stefánsson, K., & Sipilä, J. (2012). Universalism and the challenge of diversity. I A. Anttonen, L. Häikiö, & K. Stefánsson (Eds.), *Welfare state, universalism and diversity* (s. 1-15). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Anttonen, A., & Sipilä, J. (2012). Universalism in the British and Scandinavian social policy debates. I A. Anttonen, L. Häikiö, & K. Stefánsson (Eds.), *Welfare state, universalism, and diversity* (s. 16-41). Cheltenham Edward Elgar Publishing.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet. (2003). *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo/Bergen: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning.
- Bay, A., Finseraas, H., Hatland, A. (2011). Svikter oppslutningen om velferdspolitikken? I A. Hatland (Red.), *Veivalg i velferdspolitikken*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Briseid, K. M. (2017). *On the old and the new : an ethnographic study of older people's mental health services in a changing welfare state*. (Doktorgradsavhandling). Høgskolen i Sørøst-Norge, Kongsberg.

- Kildal, N., & Kuhnle, S. (2007). *Normative foundations of the welfare state: the Nordic experience*. London: Routledge.
- Kjølsest, I. (2015). Eldre med selvmordsrisiko: behandling og oppfølging. *Suicidologi*, 11(3), 10-13.
- Norges Forskningsråd. (2009). *Evaluering av Opptrappingsplanen for psykisk helse (2001-2009)*. In. Retrieved from http://evaluering.nb.no/eval-utlevering/innhold/URN:NBN:no-nb_overfortdokument_1059_Eval_0/pdf
- Norsk psykiatrisk forening. (2010). *Plandokument for norsk alderspsykiatri 2011-2020*. Hentet fra <http://www.aldringoghelse.no/ViewFile.aspx?ItemID=2604>
- Rauch, D. (2007). Is there really a Scandinavian social service model? A comparison of childcare and eldercare in six European countries. *Acta Sociologica*, 50(3), 249-269.
- Rauch, D. (2008). Central versus Local Service Regulation: Accounting for Diverging Old-age Care Developments in Sweden and Denmark, 1980–2000. *Social Policy & Administration*, 42(3), 267-287.
- Rostgaard, T., & Szebehely, M. (2012). Changing policies, changing patterns of care: Danish and Swedish home care at the crossroads. *European Journal of Ageing*, 9(2), 101-109.
- Szebehely, M., & Trydegård, G. B. (2012). Home care for older people in Sweden: a universal model in transition. *Health & social care in the community*, 20(3), 300-309.
- Vike, H., Brinchmann, A., Brinchmann, A., Haukelien, H., Kroken, R., & Bakken, R. (2002). *Maktens samvittighet : om politikk, styring og dilemmaer i velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Heidi Moen Gjersøe

Komplekse vurderinger i førstelinjen: Arbeidsevnevurdering som aktiveringspolitisk virkemiddel

Innledning

Dette innlegget presenterer sentrale funn i doktorgradsarbeidet mitt om utforming og praktisering av et sentralt aktiveringspolitisk verktøy i NAV (Gjersøe, 2017).

Arbeidsevnevurderingen er et vurderingsverktøy som veiledere i NAV skal bruke til å vurdere brukere med et stort behov for oppfølging (Heum, 2010). Det ble lansert i 2010 som en del av en felles arbeidsmetodikk i NAV-kontorene.

I motsetning til arbeidsledige, dreier det seg ikke om formidling av arbeidskraft, men å vurdere muligheten for at personer kan delta på arbeidsmarkedet til tross for deres helseproblemer eller sosiale problemer. Arbeidsevnevurdering kan derfor innebære et stort spenn av utfordringer. Arbeidsevnevurdering representerer med andre ord en krevende arbeidsoppgave for førstelinjearbeiderne i NAV. Jeg skal nå se nærmere på måten dette har blitt håndtert i praksis. Arbeidsevnevurdering inngår i den såkalte aktiveringspolitikken, også kalt arbeidslinja. Arbeidsevnevurderingen er et virkemiddel overfor førstelinjearbeiderne for å bidra til at de i deres vurderinger vektlegger arbeid og aktivitet.

Bakgrunn

I løpet av de siste tiårene har betydningen av å få flere personer integrert i arbeidsmarkedet for å redusere presset på stønadssystemet, kommet høyt opp på dagsorden. Det ligger en sentral oppfatning til grunn om at arbeid er det beste alternativ for den enkelte. Personer som mottar stønad på grunn av helseproblemer, er blant de senere målgruppene for aktiveringspolitiske reformer, både i Norge og internasjonalt. Det er de ansatte i velferdsstatens førstelinje som i siste instans skal sette aktiveringspolitiske mål og tiltak ut i livet, og som skal utføre arbeidsevnevurderingen.

Å vurdere om en person med helseplager kan være i arbeid har tradisjonelt vært mest en medisinskfaglig vurdering. Med arbeidsevnevurdering skal veilederne i NAV kartlegge og ta stilling til en rekke opplysninger om brukeren og om arbeidsmarkedet. Dette skal gi et bredere grunnlag for å vurdere arbeidsevnen. Arbeidsevnevurdering kan betraktes som et forsøk på å forskyve vurderingen av individers arbeidskapasitet fra legene og over til førstelinjen i velferdsforvaltningen (Andreassen & Fossetøl, 2014; Kjørstad, 2015; Mabbett, 2003). En komparativ studie av arbeidsevnevurderingen i Norge og Storbritannia viser at den norske arbeidsevnevurderingens utforming vektlegger elementer fra en profesjonell beslutningsmodell. Det vil si at skjønnsutøvelse basert på fagkunnskap står sentralt. Dette kan knyttes til tradisjonelle kjennetegn med den norske velferdsstatens aktive rolle og vektlegging av profesjoner i førstelinjen (Gjersøe, 2016a).

Til tross for at NAV-reformen reorganiserte førstelinjen og at ny arbeidsmetodikk, med arbeidsevnevurderingen i spissen, har blitt innført, finner forskere og en ekspertgruppe at reformen ikke har lyktes godt nok med å få flere personer i arbeid og færre på stønader (Mandal mfl., 2015; Vågegng-komiteen, 2015). Andre forskere har pekt på at AAP, altså hovedstønad i trygdesystemet for personer med langvarige helseproblemer, utgjør «hovedveien ut av arbeidslivet» (Markussen, 2016). Om lag 19 prosent av den yrkesaktive befolkningen mottar en form for helsereelatert stønad (NAV, 2018a; NAV, 2018b; NAV, 2018c). Derfor kan det hevdes at Norge i mindre grad har lyktes med å integrere personer med helseproblemer i arbeidsmarkedet (Holden mfl., 2012).

I tillegg har flere forsknings- og evalueringsrapporter vist at praktiseringen av arbeidsevnevurderingen ikke fungerer helt etter hensikten (Fosstestøl mfl., 2014; Mandal mfl., 2015; Nicolaisen & Lima, 2015; Riksrevisjonen, 2014). Blant annet brukes den i for stor grad til å avgjøre tildeling av stønad, og for lite til å få frem ressurser for arbeid. Det er imidlertid lite kunnskap om det som foregår inne i førstelinjen, noe som kan belyse hvorfor arbeidsevnevurdering ikke fungerer etter hensikten.

Funn

I det følgende skal jeg presentere funn fra en artikkel i doktoravhandlingen som er knyttet til førstelinjeansattes håndtering av arbeidsevnevurderingen når de skal fastslå på hvilket tidspunkt stønadsmottakere er klare for arbeid og kan gå ut av trygdesystemet (Gjersøe, 2016b). I denne prosessen står arbeidsevnevurderingen sentralt fordi den skal brukes til å avklare brukernes arbeidsevne.

Artikkelen er basert på kvalitative data. Jeg har intervjuet veiledere, observert brukersamtaler og en rekke fagmøter blant de ansatte, i tillegg til å ha studert skriftlige arbeidsevnevurderinger, ute på NAV-kontorer.

AAP har to (intenderte) hovedutganger: Arbeid eller uførepensjon. Veiledernes håndtering av arbeidsevnevurderingen er ofte ikke preget av å være krevende eller komplekst fordi den representerer en endelig beslutning på en lang oppfølgings- og avklaringsprosess. For det første har ikke veilederne beslutningsmyndighet over uførepensjon. Dette bestemmes av forvaltningsenhetene i NAV. Dette organisatoriske og beslutningsmessige skillet fører til at veilederne etterstreber å skrive arbeidsevnevurderinger kun i de tilfellene der de er så sikre som mulig på at brukeren vil oppfylle kriteriene for uførepensjon. I tilfeller der brukerne har et konkret arbeidstilbud eller skal tilbake til eksisterende arbeidsforhold, er ikke arbeidsevnevurderingen naturlig nok heller ikke komplisert å foreta.

Det som derimot er veiledernes store dilemma, er da å avgjøre på hvilket tidspunkt en bruker kan sies å ikke lenger ha nedsatt arbeidsevne.

Jeg har derfor sett på hvilke strategier veiledernes bruker for å mestre eller for å håndtere de dilemmaer som kan oppstå når de skal arbeide for å få brukernes arbeidsevne avklart. Når det ikke foreligger konkrete jobbtilbud og brukeren heller ikke oppfyller kriteriene for uførepensjon, blir det ofte vanskelig å konkludere med at AAP-mottakeren har arbeidsevne og er ferdig avklart fordi mange fortsatt sliter med et helseproblem.

Dilemmaene oppstår fordi veilederne mangler beslutningsmyndighet over tildeling av uførepensjon og tilstrekkelig innflytelse og virkemidler over arbeidsgiveres vilje til å ansette personer med helseproblemer. Ettersom veilederne, som følge av det helhetlige ansvaret i NAV-kontoret, har ansvaret for brukere hele veien fra inngang til og utgang fra midlertidig inntektssikring, tar de visse hensyn som går ut på at selv om de anser brukere for kanskje å kunne fungere i arbeid, eller for aldri å kunne fungere i arbeid, fortsetter de gjerne likevel å holde dem i arbeidsrettede tiltak slik at de kan beholde AAP. Dette er dels av hensyn til ressursituasjonen innad i NAV-kontoret; veilederne ønsker å unngå sirkulære prosesser der brukerne må innom sosialhjelp før de kommer tilbake igjen og søker om AAP. Dels er det for å sikre en god flyt i saksbehandlingen av stønadene mellom NAV-kontoret og forvaltningsenheten. Dels er det for å sikre brukerne økonomisk og trygderettslig.

Avslutning

NAV-reformen målbærer ideen om helhetlig tilnærming til brukerne med vekt på veiledning og oppfølging av brukere med et bredt spekter av behov i førstelinjen. Organiseringen av NAV-kontoret gir førstelinjen autonomi, men ikke reell beslutningsmyndighet eller tilstrekkelig innflytelse over utgangsalternativene fra AAP. Dette resulterer i at veilederne i NAV tar et bredt ansvar for brukerne ved å la dem fortsette å motta AAP i tilfeller der det finnes få alternative utganger.

Dilemmaer blir skjøvet nedover til bakkebyråkratiet og førstelinjeansattes oppgave blir å finne kompromisser mellom idealer og realiteter, noe som er typisk for rollen deres som bakkebyråkrater. NAV-veiledernes måte å håndtere arbeidsevnevurderingen på kan derfor betraktes som rimelige kompromisser gitt de strukturelle forholdene de arbeider i. Den norske velferdsstaten kjennetegnes av sjenerøse ordninger og sterke rettigheter. En rimelig tolkning kan være at dette gjenspeiles i samfunnets og brukernes forventninger til NAV. Slik sett kan det være grunn til å tro at førstelinjeansatte tilpasser seg disse forventningene i strategiene de velger innenfor sitt handlingsrom.

Litteratur

- Andreassen, T. A., & Fossetøl, K. (2014). Utfordrende inkluderingspolitikk-Samstyring for omforming av institusjonell logikk i arbeidslivet, helsetjenesten og NAV. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 55(02), 174-202.
- Fossetøl, K., Breit, E., & Borg, E. (2014). *NAV-reformen 2014. En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen*. AFI-rapport 13/2014. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Gjersøe, H. M. (2017). *Komplekse vurderinger i førstelinjen – en studie av arbeidsevnevurdering som aktiveringspolitisk virkemiddel*. (Avhandling ph.d), OsloMet - Storbyuniversitetet, Oslo.
- Gjersøe, H. M. (2016a). Regulating Inflow or Outflow: A Comparison of the Work Capability Assessments in the UK and Norway. *Journal of Social Policy*, 45(01), 141-158.
- Gjersøe, H. M. (2016b). Getting Sick and Disabled People off Temporary Incapacity Benefits: Dilemmas and Strategies in the Welfare State's Frontline. *Nordic journal of working life studies*, 6(S1), 129–145.
- Heum, I. (2010). Brukerrettet arbeidsmetodikk i NAV. I T. Hernes, I. Heum, & P. Haavorsen (red.), *Arbeidsinkludering: Om det nye politikk - og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Holden, S., Markussen, S., & Røed, K. (2012). Arbeid til alle? *Samfunnsøkonomen* (9), 82-94.
- Kjønstad, A. (2015). Rettighetstenkningens vekst og fall i trygdlovgevingen. I J. F. Bernt, C. Holst, & S. Stjernø (red.), *Rett og politikk: nye perspektiver på demokratiets forutsetninger, utforming og grenser*. Oslo: Pax.
- Mabbett, D. (2003). *Definitions of Disability in Europe: A Comparative Analysis*. Brussel: European Commission. Directorate-General for Employment and Social Affairs. Unit E . 4.
- Mandal, R., Ofte, H. J., Jensen, C., & Ose, S. O. (2015). *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?* Forskningsrapport. Trondheim: Sintef.
- Markussen, S. (2016). NHOs årskonferanse 2016. Hentet fra: <https://www.nho.no/Om-NHO/Videoarkiv/simen-markussen-hele-innlegget-pa-nhos-arskonferanse/>
- NAV (2018a). *Uføretrygd*. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforetrygd+-+statistikk/Uforetrygd>
- NAV (2018b). *Sykefraværstatistikk*. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Sykefravar+-+statistikk/Sykefravar>
- NAV (2018c). *Arbeidsavklaringspenger – Statistikknotater*. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforetrygd+-+statistikk/Relatert+informasjon/arkiv-statistikknotater-aap>
- Nicolaisen, H., & Lima, I. A. Å. (2015). Arbeidsevnevurderingen: Reell brukermedvirkning?. *Arbeid og velferd*, (2) 35-49. Oslo: NAV, Kunnskapsavdelingen.
- Riksrevisjonen. (2014). *Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne*. Dokument 3:10 (2013–2014). Bergen: Fagbokforlaget.
- Vågang-komiteen. (2015). *Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Sluttrapport fra Ekspertgruppen*. Sluttrapport fra Ekspertgruppen. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Turid Misje

Migrantar med avgrensa rettar i den norske velferdsstaten: Ei utfordring for sosialt arbeid og for sosialarbeidarar

Innleiing

I denne teksten skal eg presentera doktorgradsprosjektet mitt, og då i all hovudsak bakgrunnen for det og dei faglege debattane det går inn i. Dette siste handlar om ein veksande internasjonal samtale der kritiske spørsmål vert stilt ved nasjonalstaten som den gjevne 'analyseininga' for praksis og teori i sosialt arbeid.

Eg skal i teksten nærma meg spørsmålet om universalismen i velferdsstaten, ved å reflektera rundt kven som eigentleg er meint å omfattast av offentlege velferdstenester i Norge. Dette handlar også om, om enn litt meir implisitt, likskapsomgrepet. For kven er tryggleiken, fridomen og likskapen, som velferdsstaten er meint å skapa, eigentleg for?

Relatert til dette, korleis stiller velferdsstaten seg til dei som faktisk er i Norge men som ikkje har tilgang på velferdstenester i den? Ikkje minst, korleis stiller sosialt arbeid som fag og profesjon seg til desse spørsmåla? Til sist, kva tenkjer og gjer sosialarbeidarar som møter menneske med avgrensa, og ofte omstridde rettar til offentlege velferdstenester, i slike møte?

Særleg når det gjeld det siste spørsmålet, kjem eg ikkje til å ha veldig klare svar, heller refleksjonar og observasjonar eg har gjort meg og spørsmål eg har stilt meg så langt i forskingsprosessen. I motsetning til dei andre som er del av denne publikasjonen, er doktorgradsarbeidet mitt langt frå ferdig, slik at det eg diskuterer, er foreløpige analysar og uferdige tankar. Noko av det eg seier, kan kanskje utfordra litt, provosera litt? Det må vera lov i ein samanheng som denne, sjølv om eg vedgår at dette er eit komplekst felt fylt med dilemma.

Prosjektet mitt handlar heilt konkret om møte mellom sosialarbeidarar i ulike velferdsstatskontekstar og EU/EØS borgararar som oppheld seg i Norge over kortare eller lengre tid. Migrantane eg er oppteken av, er heimlause medan dei er i Norge. Dei aller fleste er lovleg i landet som resultat av EØS regelverket, og tener pengar på tigging, å samla flasker, å selja gatemagasin eller gjer ulike typar svart arbeid. Nokre har tidvis også ordinære arbeidskontraktar og betaler skatt.

Datamaterialet mitt er henta inn gjennom langvarig etnografisk feltarbeid, hovudsakleg deltakande observasjon ved ulike sosiale tiltak og tenester som er tilgjengeleg for desse migrantane i Oslo. Eg har også gjennomført 56 intervju, med migrantar (15), sosialarbeidarar (38) og andre aktørar på feltet (3). Eg har intervjuet sosialarbeidarar i både frivillig og offentlig sektor, men fleirtalet arbeider i frivillige organisasjonar.

Menneske som er territorielt innanfor men utanfor når det gjeld rettar – ein anomali i velferdsstaten?

Som mange forskarar innan både sosialt arbeid og andre disiplinar har peika på (t.d. Bendixsen, 2017; Kildal & Kuhnle, 2005; Rugkåsa, 2012), så er den norske velferdsstaten komparativt sett generøs og ambisiøs. Men, 'retten til å ha rettar' (Arendt, 1966, s. 296) i den, for å låna filosofen Hannah Arendt sitt omgrep og for så vidt også argumentasjon, er knytta til medlemskap i den enten gjennom norsk statsborgarskap, visse typar opphaldsløyve eller langvarig tilknytning til den norske arbeidsmarknaden. Sagt på ein annan måte, er den norske velferdsstaten sterkt knytt til nasjonalstaten og designa for eigne borgarar. Sosiologen Vanessa Barker (2018) seier det slik, i mi oversetjing, i ei bok som tek utgangspunkt i den svenske konteksten, men som eg meiner har overføringsverdi til Norge: '[V]elferdsstaten er eit nasjonalt prosjekt for nasjonale borgarar, og er avhengig av eksklusjon av dei antatt andre for å vera berekraftig' (s. 13). Og vidare: 'Styresmaktene er sette til å skapa og vedlikehalda ei kjensle av sosial tryggleik for sine medlemmer, og gjer det sjølv om det betyr å skapa uvisse for dei som er utanfor' (s. 1).

Uttrykt nokså enkelt, for også dette kan sjølv sagt nyanserast og problematiserast, slapp ein å stilla spørsmål ved dette arrangementet så lenge det stort sett var samsvar mellom dei som oppheldt seg innanfor Norges grenser og dei som hadde rettar i den norske velferdsstaten. Altså så lenge dei som er utanfor når det gjeld rettar også heldt seg utanfor Norge sine grenser. Dette har endra seg, med aukande global migrasjon og ikkje minst med utvidinga av EU i 2004 og 2007. Fattigdomen i delar av Europa er no direkte synleg i gatene våre, i byane våre. I tråd med Marry-Anne Karlsen (2018), ein norsk antropolog som har studert irregulær migrasjon meir generelt, kan ein seia at det norske nasjonale sjølvbilete knytta til å vera ein nasjon der likskap og universelle rettar er rådande, eit nasjonalt sjølvbilete der me ser på oss sjølve som gode og omsorgsfulle, vert utfordra av migrantar som er synleg fattige og heimlause, men som ikkje har tilgang på ordinære velferdstenester i landet. Dei framstår dermed som ein anomali, dei passar ikkje inn.

Med eit kritisk blick kan ein forstå framveksten av dei etter kvart nokså mange humanitære tiltaka retta mot heimlause EU/EØS borgarar i Oslo i dette lyset, som ein måte å bøta på dette bristande nasjonale sjølvbilete, men sjølv sagt også som eit direkte svar på synleg sosial naud. Det finst no akuttovernattingar både for menn, kvinner og par, stad å dusja, eit vaskeri og fleire stader der ein får mat gratis eller mat for ein billeg penge. Helsesenteret for papirlause migrantar tek også mot denne gruppa. Som i andre nordiske land er dei sosiale tenestene til desse migrantane såkalla NGOiserte, dei er alle drivne av frivillige organisasjonar, ofte, men ikkje alltid med statleg og kommunal støtte. Sjølv om frivillige organisasjonar i Norge er rekna som ein viktig del av velferdsstaten, ofte tenkt på som eit supplement, er det nokså 'unorskt' at dei frivillige dominerer eit felt så totalt, og ikkje minst er det 'unorskt' at nokre grupper *i landet* berre har tilgang på eller rett på humanitær bistand. Igjen med referanse til Marry-Anne Karlsen (2018): humanitær hjelp har etter framveksten av velferdsstaten stort sett vorte assosiert med internasjonal bistand og naudhjelp.

Når det gjeld offentleg sosial bistand, om ein kan kalla det det, gjeld lov om sosiale tenester i utgangspunktet som det står i §2, 'for alle som oppholder seg i riket'. Men, som det også står, så kan det gjevast forskrifter 'som begrenser anvendelsen av loven på personer som ikke er

norske statsborgere, eller som ikke har bopel i riket'. Disse avgrensingane har då også blitt innførte, via rundskriv og forskrift og no også eitt nytt rettleiingsskriv frå arbeids- og velferdsdirektoratet som utdjupar endringar i rundskrivet for sosialtenestelova gjeldande frå februar 2018. Det blir gjennom desse dokumenta klargjort, utan at eg skal gå for mykje i detalj, at migrantar utan såkalla 'fast bopel i riket' ikkje har krav på individuelle tenester med unntak av opplysning, råd og rettleiing. Dette gjeld dei aller fleste av migrantane eg er oppteken av. Det vert likevel slått fast at i ein naudsituasjon kan også desse migrantane få kortvarig økonomisk hjelp og midlertidig bustad. Verd å merka seg er altså, og eg viser igjen til Marry-Anne Karlsen (2018) sitt arbeid for ei nærare drøfting av dette, at avgrensingane har skjedd utan direkte politisk behandling, men administrativt gjennom rundskriv og forskrifter, noko som også har vorte kritisert av juristar på menneskerettsfeltet (Andersen, 2014).³ Korleis har så sosialt arbeid som fag og profesjon stilt seg til og reagert på denne utviklinga?

Sosialt arbeid og migrantar med avgrensa rettar i velferdsstaten

I ei bok om sosialt arbeid og migrasjon frå 2015, skriv Erica Righard og Norma Montesino om korleis oppbygginga og utviklinga av sosialt arbeid som fag og profesjon i vesten, og i dei nordiske landa i særleg grad, har vore ein viktig del av nasjonale avgrensa velferdsstatsprosjekt. På liknande vis diskuterer fleire av kapitla i 'Sosialt arbeid: en grunnbok' (Ellingsen, Levin, Berg & Kleppe, 2015), korleis profesjonaliseringa av sosialt arbeid i Norge er nært knytta til utviklinga av den norske velferdsstaten, og som det står i kapitlet til Elisabeth Brodtkorp og Marianne Rugkåsa: 'Velferdsstatens ideologiske grunnlag og institusjonelle organisering utgjør en sentral ramme for sosialt arbeid' (s. 300, sjå også Askeland & Strauss, 2014).

Denne nasjonalstatlege innramminga av faget og profesjonen der sosialarbeidarar er sette til å fremma velferd for alle, og då *alle* i den tydinga eg har skissert tidlegare, og også til å forvalta fellesskapet sine ressursar, kan hevdast å gjera møte med migrantar som dei eg har forska på særleg krevande, og har dermed trong for eit kritisk blikk. Ikkje minst med tanke på at sosialt arbeid også definerer seg sjølv som ein menneskerettsprofesjon. Det er likevel, vil eg hevda, forbausande lite diskusjon om desse dilemmaa og utfordringane innan faget vårt her i Norge. Eg håpar at mitt prosjekt kan bidra noko her. Då skal eg avslutta med nokre observasjonar, refleksjonar og spørsmål eg har gjort og stilt meg så langt i forskingsprosessen.

Forteljingar om å ikkje strekka til og om manglande fagleg tryggleik, og forhandlingar om 'det ekte' sosiale arbeidet

Anne⁴: Dette er den største forandringen som har skjedd i løpet av mitt lange sosialarbeiderliv. Det er et paradigmeskifte. Jeg har vært vant til at om jeg bare får til en god relasjon så kan jeg motivere til endring. Og at det er noe å tilby. Nå har jeg ingenting [å tilby].

³ Referansane til aktuelt lovverk, rundskriv, forskrift og rettleiingsskrivet finst i referanselista.

⁴ Namna er anonymiserte.

Berit: Du vet, vi er vant til å jobbe i et rettighetssystem. Nå møter vi de som ikke har rettigheter.

Sjølv om det finst nyansar og motstemmer, meiner eg at dette utdraget, som er frå ein uformell samtale eg hadde med to erfarne sosialarbeidarar i ein frivillig organisasjon i Oslo, gjev eit godt bilete av korleis sosialarbeidarane eg har møtt, opplever møte med migrantar som manglar eller har få rettar i Norge. Desse forteljingane handlar om å mangla kjende, faglege reiskapar, ei kjend verktøykasse kan ein kanskje seia, og at denne verktøykassa i stor grad er knytta til velferdsstaten. Og forteljingane handlar om avmakt.

På den andre sida føregår det med utgangspunkt slike erfaringar diskusjonar, og forhandlingar vil eg seia, om kva 'det ekte sosiale arbeidet' er. Spørsmål sosialarbeidarar stiller seg er mange og komplekse: Er det å dekkja grunnleggjande behov sosialt arbeid? Kva kan endringsarbeid bety i denne konteksten? Har ein når ein arbeider i dette feltet ei særleg plikt til å arbeida sosialpolitisk? Korleis kan det i så fall skje? Og nært relatert til dette siste: Korleis kan ein tenkja om brukarmedverknad, eller er det i det heile tatt relevant, i ein kontekst der dei ein arbeider med ikkje har rettar slik ein er van med å tenkja om det i ein norsk kontekst, men heller er avhengige av veldedighet og godvilje.

Saman med kritiske refleksjonar rundt dilemmaa det å identifisera seg som både ein velferdsstats- og ein menneskerettsprofesjon inneber i møte med migrantar med avgrensa rettar i den norske velferdsstaten, er dette spørsmål og diskusjonar eg meiner at sosialt arbeid som fag og profesjon i Norge må ta på alvor, gå inn i, og ta stilling til.

Litteratur

- Andersen, N. W. (2014). Den nasjonale reguleringen av retten og plikten til å yte nødhjelp til personer med ulovlig opphold i Norge: Analysert ut fra et rettssikkerhetsperspektiv. *Nordisk Socialrättslig Tidskrift* 9(10), 31–77.
- Arendt, H. (1966) [1951]. *The origins of totalitarianism*. Sand Diego: Harcourt Brace & Company.
- Askeland, G. A., & Strauss, H. (2014). The Nordic welfare model, civil society and social work. I C. Noble, H. Strauss, & B. Littlechild (red.), *Global social work: Crossing borders, blurring boundaries* (s. 241–253). Sydney: Sydney University Press.
- Barker, V. (2018). *Nordic nationalism and penal order: Walling the welfare state*. London and New York: Routledge.
- Bendixsen, S. (2017). The production of irregular migrants: The case of Norway'. *Two Homelands*, 45, 29-43
- Brodtkorb, E., & Rugkåsa, M. (2015). utfordringer for sosialt arbeid i dag. I I. T Ellingsen, I. Levin, B. Berg, & C. Kleppe (red.), *Sosialt arbeid. En grunnbok* (s. 299–313). Oslo: Universitetsforlaget.
- Ellingsen, I. T., Levin, I., Berg, B., & Kleppe, C. (red.) (2015). *Sosialt arbeid. En grunnbok*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Karlsen, M. A. (2018). The limits of egalitarianism: Irregular migration and the Norwegian welfare state. I S. Bendixsen, M. B. Bringslid & H. Vike (red.), *Egalitarianism in Scandinavia* (s. 223–243). London: Palgrave Macmillan.

Kildal, N., & Kuhnle, S. (2005). The Nordic welfare model and universalism. I N. Kildal & S. Kuhnle (red.), *Normative foundations of the welfare state: The nordic experience* (s. 13–33). London: Routledge.

Righard, E., & Montesino, N. (2015). Inledning. I N. Montesino & E. Richard (red.), *Socialt arbete och migration*. (s. 7–16). Malmö: Gleerups.

Rugkåsa, M. (2012). *Likhetens dilemma. Om sivilisering og integrasjon i den velferdsambisiøse norske stat*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Lovverk, rundskriv, forskrift og rettleiingsskriv

Forskrift om sosiale tjenester for personer for personer uten fast bopel i Norge. 16 desember 2011 nr. 1251.

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. 18 desember 2009 nr. 131.

Rundskriv hovednr. 35 – sosialtjenesteloven. 22 juni 2012.

Veileder for NAV-kontoret ved vurdering av lovlig opphold for EØS-borgere. 2 februar 2018. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Ingvild Huse

Blir sosialarbeidernes sosialpolitiske mandat borte i de nye retningslinjene for sosionomutdanningen? Hva skjer da i møte med endringene i velferdsstaten?

Våren 2019 fikk vi nye retningslinjer for vår sosionomutdanning, slik også de andre helse- og sosialarbeiderutdanningene i Norge fikk. Disse retningslinjene overtar for tidligere rammeplan og hvordan de er utformet får konsekvenser for hvordan vi forstår faget sosialt arbeid og utvikler utdanningen. De nye retningslinjene gir et sett av standarder for utdanningen, hva utdanningen skal kvalifisere til og rammer for arbeids- og studieformer og vurderingsordninger.

Den tidligere rammeplanen for sosionomutdanningen, og også for barnevernspedagog- og vernepleierutdanningene, inneholdt et tydelig mandat til profesjonene: å si fra om hva som kan skape, forebygge og behandle sosiale problem. I forslaget til de nye nasjonale retningslinjer for bachelor i sosialt arbeid ser det ut som dette mandatet utydeliggjøres. Hva skjer da i møte med de pågående endringer som er beskrevet i tidligere innlegg?

Sosialt arbeids politiske tradisjon

Sosialt arbeid internasjonalt og nasjonalt står i en tradisjon hvor faget har utviklet seg sammen med et sosialpolitisk engasjement: «Å løse problematiske forhold til sine omgivelser» (Messel 2013) var ikke nok for praksisfeltet på tidlig 1900-tallet og fram til i dag, det har også ligget et mål om å påvirke samfunn og politikk for mennesker med komplekse og problematiske livssituasjoner.

Internasjonalt og nasjonalt har faget, profesjonen og forskningsområdet sosialt arbeid vært opptatt av levkår og hvordan fremme sosial rettferdighet og styrkemenneskerettighetene (Ellingsen 2015). Dagens internasjonale definisjon av sosialt arbeid, utviklet av de internasjonale organisasjonene IFSW og IASSW (2014) sier noe om fagets iboende sosialpolitiske arbeid og dermed sosialarbeiderens ansvar:

Social work is a practice-based profession and an academic discipline that promotes social change and development, social cohesion, and the empowerment and liberation of people (IFSW 2014).

Denne definisjonen finner vi også igjen i historien om norsk sosialt arbeids utvikling. Fattigforstanderne i den gang Kristiania, dannet *Fattigforstandernes faggruppe i 1897*, senere omdøpt til Oslo forsorgforstanderes forening. Et av målene til foreningen var å arbeide med utviklingen av fattigvesenet (Messel 2013). *Norsk Forening for sosialt arbeid* som ble stiftet i 1909 har hatt som mål å arbeide med utfordringer knyttet til sosialpolitikk, som arbeidervern i hjemmeindustrien, og kartla sosiale forhold rundt 1910. I dag er foreningen en nasjonal komite for International Council on Social Welfare (ICSW) hvor sosialpolitisk påvirkning er helt sentralt i det internasjonale arbeidet (Messel 2013).

Eva Koren, Norges første sykehuskurator beskrev arbeidsoppgaven for sosionomer slik:

En sosialkurator skal stå som bindeledd mellom den pasient som er innlagt på sykehus og hans omverden utenfor sykehuset: Hans hjem, familie og pårørende, hans arbeidsplass, arbeidsgiver og kameratene (gjengitt i Messel, 2013).

Koren dannet sosialkuratorernes forening i 1948. Messel beskriver at disse målene nettopp representerer en viktig del av sosialt arbeids to viktige elementer, hvor fag og profesjon både skal påpeke utviklingen av velferdsgoder og dets konsekvenser og være portvakt for disse velferdsgodene (Messel 2013). «*Sosialpolitikken er født av ulikhetene i samfunnet,*» sa Anne-Lise Seip (1984) i innledningen til boka «*Sosialhjelpstaten blir til*» i 1984.

Det sosialpolitiske mandatet i Rammeplan for sosionomutdanningen

Tidligere rammeplaner har i sine standarder for utdanningen, hva utdanningen skal kvalifisere til og rammer for arbeids- og studieformer og vurderingsordninger, tydeliggjort det politiske mandatet studentene skal utdannes til. Utdanningsinstitusjoner utarbeider så den lokale fagplanen ut fra rammeplanen hvor dette mandatet skal gjenspeiles i læringsutbyttebeskrivelser (LUB) for ulike kurs eller emner.

I 1967 ble det nedsatt et Råd for sosialarbeiderutdanningen som i 1981 ble overført fra Sosialdepartementet til den gang Kultur- og vitenskapsdepartementet, nå Kunnskapsdepartementet. Fra 1. januar 1996 trådte Lov om Universiteter og høyskoler i kraft og erstattet en rekke forskrifter som gjaldt helse og sosialarbeiderutdanningene. Det ble laget rammeplan i 1974, revidert i 1983 som så ble revidert i 2005. Det hadde vært spennende å se tidligere rammeplaner opp mot kommende forslag til nasjonale retningslinjer. Her vil jeg vil kun sammenlikne dagens rammeplan (2005) opp mot kommende felles forskrifter for helse- og sosialarbeiderutdanningene og forslaget til nasjonale retningslinjer (RETHOS). Rammeplanen fra 2005 beskriver både fellesfaglige læringsutbytter, det vil si hva studenten skal ha kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse i, og spesifikke læringsutbytter for sosionomprofesjonen. I den felles innholdsdelen med læringsutbytter som gjelder for helse- og sosialfaglige utdanninger finner vi blant annet at utdanningene skal bidra til at profesjonene tar et samfunnspolitisk og etisk ansvar ved å gi tilbakemelding til både faglige og politiske myndigheter om konsekvenser av politiske vedtak, herunder få kunnskap om hvordan drive helse- og sosialpolitisk påvirkningsarbeid.

I den utdanningsspesifikk delen for sosionomer sies det at profesjonen skal

«kjenne hovedmål og virkemidler i sosialpolitikken, kunne vurdere disse kritisk og kunne virke som premissleverandør for beslutninger i hjelpeapparatet og overfor politiske myndigheter» (Rammeplanen 2005, s16).

Denne forventningen til at helse- og sosialfagutdanninger skal ha kunnskap, kunne vurdere kritisk og så si fra om konsekvenser av politiske vedtak for innbyggerne har så gjenspeilt seg i læringsutbyttebeskrivelsene i fagplanen for bachelor i sosialt arbeid ved VID.

Dagens situasjon:

Dagens reformarbeid med felles innhold for 13 ulike helse- og sosialarbeiderutdanninger og kommende nasjonale retningslinjer for bachelor i sosialt arbeid, gir ikke samme tydelighet for helse- og sosialprofesjonene generelt og for sosionomutdanningen spesielt.

Forskrift om felles rammeplan

Noe av utdanningen for helse- og sosialarbeider skal være felles fordi vi arbeider mot felles mål og ofte med samme brukere/klienter /pasienter. I Forskrift om felles rammeplan for helse- og sosialarbeiderutdanningene vedtatt av Kunnskapsdepartementet september 2017, skal forskriften, sammen med den nasjonale retningslinjene, definere de nasjonale rammene for helse og sosialutdanningene, sikre kvalitet og at nasjonale og internasjonale regelverk følges, og imøtekommer samfunnets nåværende og framtidige behov for kompetanse. Den felles rammeplanen gir også rammer for de nasjonale retningslinjene for den enkelte utdanningene som skal tre i kraft senest studieåret 2020-21.

Der dagens fellesinnhold for helse- og sosialarbeiderutdanningen sier profesjonene skal *si fra om* urettferdige forhold, skal profesjonene fra 2018 *ha kunnskap om og forholde seg til* helse- og sosialpolitikk. Slik jeg har lest den felles rammeplanen finner jeg ikke et mandat til å være kritisk til politiske myndigheters helse- og sosialpolitikk. Helse- og sosialarbeideren får en tydelig oppgave som utøver av helse- og velferdssystemer, men mister muligheten til det kritiske blikket og til å varsle politiske myndigheter (Forskrift om felles rammeplan 2017, pkt 6).

Nasjonale retningslinjer for helse og sosialfagutdanningene, RETHOS

Utdanningene innenfor helse og sosialutdanninger som i dag har rammeplaner skal få nye nasjonale retningslinjer (RETHOS). De nye retningslinjene er en del av et nytt styringssystem for utdanningene, hvor målet blant annet er at både utdanningene, tjenester og brukere skal få større innflytelse «på det faglige innholdet i utdanningene.»

Programgruppene som har arbeidet med retningslinjene består av representanter fra utdanningen, relevante helse- og velferdstjenester, studentrepresentanter og forskningsmiljøer. Det har ikke vært faste representanter fra brukergrupper av tjenestene, men det skal være dialog med profesjons- og interesseorganisasjoner og brukerorganisasjoner. For sosionomutdanningen har programgruppen bestått av fem representanter fra Universitets- og høyskolesektoren, tre fra KS, to fra Arbeids- og velferdsetaten og én student. Det har ikke vært noen fast representant fra brukergrupper, noe programgruppen har etterlyst.

I forslaget ser vi en endring i språkbruken som vi kjenner igjen fra avhandlingen til Hanne Christoffersen (2017). Rammeplanen 2005 sine «sosialpolitiske mål» er byttet ut med profesjonen skal ha kunnskap om «velferdspolitiske mål og virkemidler». Velferdspolitiske mål skal treffe hele samfunnet mens sosialpolitiske mål skal treffe spesifikke grupper og livssituasjoner som kan skape sosial inkludering, ekskludering eller sosiale problem. Profesjonens etiske og politiske mandat beskrives med langt færre setninger enn i rammeplanen av 2005, og VID, sammen med andre utdanningsinstitusjoner og organisasjoner påpekte i sine høringssvar at det var et lite synlig politisk mandat i forslaget til retningslinjer. I forslaget til retningslinjer sies det at formålet for studiet blant annet er å «*synliggjøre og*

motvirke strukturer som skaper sosial ulikhet og svekker menneskers livsvilkår og deltakelse» (s.1).

I beskrivelsen av læringsutbytter i rammer for og perspektiver på sosialt arbeid finner man under generell kompetanse, pkt. 2 at kandidaten etter endt utdanning

«Har innsikt i politiske og administrative beslutningsprosesser og hvordan sosionomer kan bidra til allmenn opplysning og politisk rådgivning.»

Retningslinjene gir også et krav om at sosionomen skal ha generell samarbeidskompetanse med ulike brukere eller brukergrupper for å synliggjøre ulikhet og arbeide for rettferdighet.

Ut fra disse punktene kan man si at de nye retningslinjene opprettholder det politiske mandatet som er gitt i tidligere rammeplaner. Min bekymring er at mandatet synes svekket gjennom språket som i begrepene «velferdspolitiske mål» og «politisk rådgivning». Den tydeligere etiske og politiske utfordringen om at sosionomer skal bidra til å forebygge sosiale problemer og kunne virke som premissleverandør for beslutninger, slik vi ser av Rammeplanen 2005, har slik jeg vurderer det en svakere utforming og dermed et svakere mandat i kommende retningslinjer.

Mandatet slik det var i den felles innholdsdelen for helse- og sosialarbeidere om å «ta medansvar for tilbakemeldinger til faglige og politiske myndigheter» er også sterkt nedtonet i dagens felles rammeplan.

Slik sett kan dagens felles rammeplan og nasjonale retningslinjer for sosionomutdanningen forstås inn i den kontekst Briseid (2017) og Christoffersen (2017) beskriver i sine avhandlinger hvor språket speiler en endring i synet på sosialpolitikk, brukeres rettigheter, sosialpolitikk og sosiale problem.

Hvordan vi som utdanningsinstitusjon skal forholde oss til denne endringen blir viktig, spesielt gjennom hvordan læringsutbyttebeskrivelser utformes i den lokale fagplanen hvis vi ønsker å ivareta fagets iboende politiske kraft og mandat.

April 2019: RETHOS er nå vedtatt

Etter jubileumskonferansen har Forskrift om nasjonal retningslinjer for sosionomutdanningen blitt vedtatt (Lovdata 2019). I § 2, *Formål med utdanningen* er et av målene med utdanningen å utdanne kandidater som «*Skal arbeide med å synliggjøre og motvirke strukturer i samfunnet som skaper sosial ulikhet og svekker menneskers livsvilkår og deltakelse* (Forskrift om nasjonal retningslinjer for sosionomutdanningen, § 2, 2019)». Videre skal kandidaten synliggjøre og påvirke rammebetingelser, noe som konkretiseres i §6, *Rammer for og perspektiver på sosialt arbeid – Generell kompetanse*. Her beskrives det at kandidaten «*har innsikt i politiske og administrative beslutningsprosesser og hvordan sosionomer kan bidra til allmenn opplysning og politisk rådgivning*».

Rammeplanen av 2005 var tydeligere på mandatet til å synliggjøre, si fra og påvirke. Dagens retningslinjer er ikke så tydelig i sin form, men gir utdanningsinstitusjonene mulighet til å

holde fast på fagets mandat til å være sosialpolitiske aktører. Retningslinjene gir fortsatt kommende sosionomer et mandat til «å synliggjøre, opplyse og gi råd» til politiske myndigheter når det gjelder hva som skaper sosial ulikhet eller svekker menneskers muligheter for deltakelse i samfunnet.

Dagens retningslinjer viser også at gjennom høringssvar og i ulike arrangementer har det vært mulig å påvirke programgruppen for sosionomutdanningen, slik at det politiske mandatet som ligger i sosialt arbeids struktur, tydeliggjøres også i nåværende retningslinjer for utdanningen. Det har vært mulig å gjøre noe med bekymringen som ble uttrykt på jubileumskonferansen. Selv om det ikke lenger er et politisk mandat i den felles rammeplanen for helse- og sosialarbeiderutdanningen gis sosionomutdanningen et politisk mandat som fortsatt kan brukes i utdanningen av kommende sosionomer. Hvordan utdanningene konkretiserer dette mandatet i sine lokale læringsutbyttebeskrivelser blir avgjørende for å ivareta fagets mandat om å være sosialpolitiske pådrivere.

Litteratur:

- Briseid, K. (2017). *On the old and the new: An ethnographic study of older people's mental health services in a changing welfare state*. University College of Southeast Norway, Faculty of Health and Social Sciences. Drammen
- Christoffersen, H. (2017). *Likhet i forandring: En begrephistorisk analyse av Høyres og Arbeiderpartiets valg- og prinsippprogrammer for perioden 1933-2013*. OsloMet – storbyuniversitetet. Oslo
- Ellingsen, IT (red) (2015). *Sosialt arbeid En grunnbok*. Oslo: Universitetsforlaget
- Foreningen for sosialt arbeid (2016) <https://www.sosialtarbeid.org/> (hentet 03.10.18)
- Hutchinson, GS: *Sosialt Arbeid Fagfeltet internasjonalt* https://snl.no/sosialt_arbeid (Hentet 03.10.18)
- IFSW (2014). <https://www.ifsw.org/what-is-social-work/global-definition-of-social-work/> (hentet 25.11.18)
- Messel, Jan (2013). *I velferdsstatens frontlinje*. Universitetsforlaget, Oslo
- Seip, Anne-Lise (1984). *Sosialhjelpstaten blir til*. Gyldendal, Oslo

Forskrifter og retningslinjer

- Forskrift om felles rammeplan for hele- og sosialfagutdanninger:
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-09-06-1353> (hentet 08.10.18)
- Forskrift om nasjonal retningslinjer for sosionomutdanningen:
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-03-15-409> (hentet 13.11.19)
- Rammeplan for sosionomutdanningen:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/hoyere-utdanning/rammeplaner/id435163/> (hentet 08.10.18)
- Retningslinjene for bachelor i sosialt arbeid:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/hoyere-utdanning/utvikling-av->

[nasionale-retningslinjer-for-helse--og-sosialfagutdanningene/om-retningslinjene/id2569505/](#) (hentet 08.10.18)

ISBN: 978-82-93490-45-6
ISSN: 2464-3777

