



UiO • Universitetet i Oslo

Fra trygdelinja til arbeidslinja

Hvordan framstilles problemet 'for mange på trygd'?

Trine Rokkones Endresen

Masteroppgave i sosiologi

Våren 2020

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

Det samfunnsvitenskapelige fakultet

21.06.20

Sammendrag

Opgaven har som formål å belyse prosesser av endring i offentlig sektor, konkret hvordan problemet 'for mange på trygd' blir fremstilt hos styresmaktene. Problemstillingen var formulert som følger, *hvordan har problemet med for mange på trygd blitt framstilt i norsk politikk de siste tretti årene?*

Studien undersøker betydningen av arbeidslinja og arbeidsmotivasjon i arbeids- og velferdspolitikken. NAV som etat forvalter om lag en tredjedel av statsbudsjettet, mange kommer i kontakt med NAV på en eller annen måte gjennom livet og den politikken som føres med tanke på velferdsstaten berører innbyggerne i stor grad.

For å belyse problemstillingen er det gjort en kvalitativ dokumentanalyse på politiske dokumenter. Metoden som er benyttet baserer seg på Carol Bacchi sin '*What's the problem represented to be*'. Det er en diskursanalytisk metode som søker å finne ut hvordan et problem blir framstilt gjennom en rekke spørsmål. Hvilke antagelser som ligger bak, hvordan det har kommet i stand, hvilke effekter denne framstillingen skaper og hvordan en slik framstilling opprettholdes og spres. Man tar ikke en framstilling av et problem som en gitt sannhet, men undersøker i stedet hvordan den aktuelle problematiseringen har kommet i stand ved kritisk analyse. Bacchi bygger blant annet analysen på Foucaults perspektiver om *kunnskap og makt*.

Hovedfunnet i oppgaven er at man gjennom de siste 30 årene ser en stadig sterkere befestelse av arbeidslinjen i arbeids- og velferdspolitikken. Det i seg selv er det åpenbare man finner i dokumentene. I analysen er det videre avdekket at problemet nå i stor grad framstilles som et individuelt problem, det vil si at man fremstiller mottagere av trygdeytelser som at de befinner seg i en valgsituasjon, de kunne valgt å arbeide i stedet. Man framstiller det som at deres motivasjon er et kjerneproblem, at de aktivt velger trygd framfor arbeid. Dette bygger blant annet på en antagelse om at trygdemottakerne egentlig ikke er syke, at man ved en streng aktiveringspolitikk og mindre rause velferdsordninger kan bidra til at brukerne velger annerledes. Den mest interessante diskusjonen er kanskje det man ikke snakker om, det som ikke blir problematisert. Her nevnes for eksempel dette med automatisering og et strammere arbeidsmarked, hvorvidt det faktisk er rom for en aktiv arbeidslinjepolitikk i framtidens arbeidsmarked, eller om man må tenke helt annerledes.

En annen interessant drøfting er effektene en problemframstilling i retning av motivasjon har. I materialet er det blant annet identifisert subjektive effekter i form av økt stigma. Dette kan medføre en fare for at man oppnår det motsatte av det man ønsket, gjennom

å forsterke et forsvar for identiteten som syk og en effekt på veilederrollen i NAV. Funnene fra analysen indikerer også at en slik problemforståelse spres effektivt gjennom media og politikere, men også spesielt gjennom den jobben som veilederne på NAV-kontoret gjør. De, som bakkebyråkrater, er de som er ansvarlige for utøvelsen av politikken. Gjennom datamaterialet har jeg funnet at det er skapt en *aktiveringsdiskurs* og en *motivasjonsdiskurs*, disse setter begrensninger for hva det er rom for å snakke om i norsk trygdepolitikk. Blant annet kan det begrense mulighetsrommet en NAV-veileder har til å utvise skjønn, til å engasjere seg i andre sider av brukeren, for eksempel dette med økonomi og bolig.

I oppgaven diskuteres hvordan denne forståelsen har kommet i stand, blant annet gjennom å studere historikken og hvilke antagelser som ligger til grunn for problematiseringen. En av disse antagelsene er forståelser basert på økonomiske perspektiver.

Kunnskapen som er funnet i denne studien åpner også for nye forskningsspørsmål. For eksempel kan man se nærmere på dette med velferdsstatens framtid i et samfunn som gjennomgår en rivende teknologisk utvikling. Går vi i retning av borgerlønn i en eller annen form fordi det ikke finnes arbeid til alle? Hvilket samfunn får vi dersom vi definerer de uføre som ikke reelt syke, at de egentlig kunne arbeidet?

Oppsummert så er altså funnene i denne oppgaven at problemet med for mange på trygd framstilles som et motivasjonsproblem, det har blitt etablert en motivasjonsdiskurs og aktiveringsdiskurs. Disse setter rammene for hva som er mulig meningsdannelsen innen trygdepolitikken i Norge i dag, og medfører at det er en hel del andre ting som ikke problematiseres.

Forord

Temaet for oppgaven har vært tydelig for meg fra starten. Det skulle handle på en eller annen måte handle om arbeids- og velferdsetaten, som har vært min arbeidsgiver i mange år. Jeg har et sterkt engasjement for jobben og ønsket å skrive noe som jeg kan ta meg videre i det daglige arbeidet mitt. Den ideen har blitt til en masteroppgave om arbeidslinja i arbeids- og velferdspolitikken.

Det har vært et utfordrende og krevende arbeid, spesielt med fulltidsjobb ved siden av. Opp- og nedturer har det vært, men alt i alt et interessant og spennende arbeid, som har gjort at jeg reflekterer over den daglige jobben jeg gjør på en annen måte enn før.

Jeg vil takke veileder Anniken Hagelund for veiledning og spesielt for at hun inspirerte meg til å velge '*What's the problem represented to be*'-metodikken. Den viste seg å være nyttig for meg da det den passet veldig godt til tematikken og datamaterialet.

Jeg vil også takke kollegaene mine og lederen min for gode faglige diskusjoner. Dette har vært diskusjoner relatert til den daglige jobben vår, ikke spesifikt min oppgave, men jeg har likevel tatt det med meg som inspirasjon.

Til slutt vil jeg takke min mann, Ola Torstein Endresen, for ufravikelig støtte og gode faglige diskusjoner. Vi har skrevet masteroppgave samtidig og det har vært av stor betydning for meg at vi har kunnet bruke hverandre som sparringspartnere i dette arbeidet.

Trine Rokkones Endresen

Moss, juni 2020

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon	1
1.1	Problemstilling	1
1.2	Motivasjon	2
1.3	Bakgrunn.....	2
1.4	Relevans.....	3
1.5	Avgrensning	3
1.6	Oppbygning av oppgaven	4
1.7	Tidligere forskning	4
2	Metode og data	6
2.1	What's the problem represented to be?	6
2.1.1	Analysespørsmål	7
2.2	Diskurs og diskursanalyse	11
2.2.1	Diskurs som begrep	11
2.2.2	Diskursanalyse	12
2.3	Datagrunnlag.....	13
2.4	Reliabilitet og validitet	15
3	Teori.....	16
3.1	Grunnlaget for WPR-analyse	16
3.1.1	Sosialkonstruktivisme og poststrukturalisme	16
3.1.2	Maktperspektiv.....	18
3.2	Arbeidslinja.....	20
3.3	Bakkebyråkrater	20
3.4	New Public Management.....	21
4	Velferdsstaten og NAV	24
4.1	Den norske velferdsstaten.....	25
4.1.1	Kritikk mot velferdsstaten	27

4.2	NAV	27
5	Analyse.....	30
5.1	Hva blir problemet framstilt til å være?.....	30
5.1.1	Attføringsmeldingen.....	30
5.1.2	Velferdsmeldingen	32
5.1.3	NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet.....	33
5.1.4	Stortingsproposisjon 74 L 2016-2017	35
5.1.5	Stortingsproposisjon 10 L 2019-2020	37
5.2	Hvilke antagelser ligger til grunn for denne framstillingen?.....	38
5.2.1	Antallet trygdemottakere øker?.....	40
5.2.2	Arbeidslinja.....	41
5.2.3	Rause velferdsordninger og arbeidsmotivasjon	43
5.2.4	Det økonomiske perspektivet.....	45
5.2.5	Brukerens antatte valgmuligheter	47
5.2.6	Utformingen av stønadsordningene	48
5.2.7	Tvungen aktivering er nødvendig fordi flere lurer systemet?.....	49
5.3	Hvordan har denne framstillingen blitt til?.....	51
5.3.1	Velferdsstatens utvikling	51
5.3.2	NPM, økonomiske perspektiver og aktiveringspolitikk.....	54
5.4	Hva er usagt eller ikke problematisert i disse framstillingene?	58
5.4.1	Stønadmottakernes ulikhet	58
5.4.2	Helseperspektivet	59
5.4.3	Det sosiale perspektivet	61
5.4.4	Årsaker til uførhet blant unge	62
5.4.5	Automatisering, økte krav og strammere arbeidsmarked – hva er velferdsstatens framtid? 63	
5.4.6	Borgerlønn	65

5.5	Hvilke effekter/ virkninger skapes av denne framstillingen?	68
5.5.1	Diskursive effekter	68
5.5.2	Subjektiverende effekter.....	71
5.5.3	Livseffekter.....	74
5.5.4	Effekter av arbeidslinja og innstramminger på helserelaterte ytelser	76
5.6	Hvordan/hvor har denne framstillingen av "problemet" blitt produsert, spredt og forsvart?	77
5.6.1	Bakkebyråkrater og spredning av perspektiver.....	77
5.6.2	Fremstillinger i media.....	78
6	Diskusjon.....	80
6.1	WPR-metoden	80
6.2	Arbeidslinja.....	80
6.3	Andre mulige perspektiver og veien videre.....	82
7	Konklusjon	83
	Referanseliste	87

1 Introduksjon

De siste tiårene har vi vært vitne til en rivende utvikling i samfunnet vårt på mange områder. Velferdspolitikken er bare et av områdene hvor det har vært til dels store endringer. Denne oppgavens tema er å se nærmere på de endringene som har foregått innenfor området helserelevante trygdeytelser de siste tretti årene. Man ser at det er et økende antall mennesker som mottar trygderelaterte ytelser, og etter regjeringens vurdering, er det over tid blitt for mange. Politikken kan fra slutten av 1980-tallet sies å ha utviklet seg fra å være rettighetsbasert, hvor man i liten grad betvilte uførheten hos trygdemottakerne og hvor utenforskap i stor grad ble forklart med utstøtingsmekanisme. Fra rundt 1990 endret dette seg til et syn hvor man fører en politikk med en aktiv arbeidslinje og klare krav til trygdemottakerne. Oppgavens tema er å analysere hvordan dette kommer til uttrykk i tryggedokumenter i dag. Man kunne valgt en mer tradisjonell undersøkelse hvor man for eksempel så på effektene av arbeidslinja. Det er også gjort i flere studier tidligere, med funn som har vært av vesentlig betydning.

Imidlertid har jeg i denne oppgaven valgt å problematisere problemet, det vil si at det i denne oppgaven ikke tas for gitt at det faktisk foreligger et problem som må løses. Jeg tar for meg hvordan problemet med for mange trygdemottakere framstilles i norsk politikk i dag, hvordan dette har kommet i stand og hva slags effekter det kan ha. Dette gjøres gjennom metoden *What's the problem represented to be*, utviklet av Carol Bacchi.

Dette kapittelet vil først presentere problemstillingen, deretter belyse min motivasjon for oppgaven. Videre vil jeg komme inn på bakgrunnen for valget av tema og hvorfor dette temaet er relevant sosiologisk og samfunnsmessig. Jeg vil også avgrense temaet og presentere kort tidligere forskning på lignende tema.

1.1 Problemstilling

Opgavens tema er norsk velferdspolitikken fra perioden som starter omtrent rundt 1990 og opp til i dag, nærmere bestemt knyttet til helserelevante trygdeytelser. I denne perioden skjer det endringer i tilnærmingen til arbeid i norsk trygdepolitikk, i form av at arbeidslinja blir normen. Den har vært til stede i lengre tid, men fra da blir den ansatt for å være retningsgivende for hvordan trygdeytelsene innrettes. Jeg vil undersøke følgende problemstilling; *Hvordan har problemet 'for mange på trygd' blitt framstilt i norsk politisk*

kontekst de siste tiårene? Med *'for mange på trygd'* menes at det er en utbredt oppfatning at det er for mange som mottar trygdeytelser i Norge i dag. Hvorvidt det er reelt adresseres også senere i oppgaven. Selve uttrykket er lånt fra tittelen på boken til Bay, Hagelund og Hatland (2015). Det kommer også til uttrykk i de analyserte dokumentene, som blant annet vektlegger at 'alt for mange personer i yrkesaktiv alder sto helt eller delvis utenfor arbeidslivet og mottok stønad i stedet for å komme i ordinært arbeid' (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 12). Problemstillingen følges opp av WPR-metoden som har konkrete spørsmål, disse vil også adressere problemstillingen. De mest sentrale spørsmålene er som følger: Hva ligger bak en slik framstilling, hvordan opprettholdes den og hva blir ikke snakket om? Hvilke effekter har en slik framstilling for den enkelte og samfunnsmessig?

1.2 Motivasjon

Jeg har jobbet i NAV i 11 år. Målet var å skrive en oppgave som er interessant og relevant for den jobben jeg gjør, og hvor jeg har en god del bakgrunnskunnskap som kan brukes aktivt i denne analysen. Motivasjonen har vært at arbeidet med oppgaven skulle være inspirerende og gi meg økt kunnskap som jeg tar med meg videre i jobben min, samtidig som den skulle være sosiologisk interessant.

1.3 Bakgrunn

Jeg har erfaring fra ulike deler av NAV-systemet, først som saksbehandler ved en tiltaksenhet og deretter som veileder på NAV-kontor med oppfølging av brukere som mottok ulike ytelser. De siste 4 årene har jeg vært avdelingsleder med personal- og fagansvar for ansatte som primært jobber med oppfølging av brukere som mottar arbeidsavklaringspenger, sykepenger, kvalifiseringsstønad og dagpenger på et mellomstort kontor i regionen NAV Øst-Viken. I perioden fra jeg ble ansatt i NAV, som da var en relativt ny organisasjon i 2009 til i dag har vi sett en stor utvikling i etaten, spesielt når det gjelder hva som skal være NAV-kontorets hovedoppgave. Arbeid og arbeidsrettet oppfølging er stadig et mer omgripende fokusområde. De fleste andre oppgaver er i stor grad flyttet ut av NAV-kontorene.

Arbeidslinja, som innebærer at velferdsordningene og virkemidlene i arbeids- og velferdspolitikken skal innrettes slik at de støtter opp om målet, flest mulig i arbeid, er gjennomgripende i etaten. Dette kommer sterkt til uttrykk i de retningslinjene som ansatte i NAV jobber under i dag. Som ansatt i NAV opplever jeg at det har blitt et sterkere fokus på det, spesielt med stortingsmelding 33, *NAV i en ny tid* (2015-2016). Jeg har gjennom flere år

jobbet under arbeidslinja uten egentlig å være klar over i hvor stor grad den er en dominerende ide for hverdagen. På bakgrunn av dette ønsker jeg å utforske temaet arbeid og trygd i norsk politikk i dag.

1.4 Relevans

Arbeid har gjennom alle tider vært et viktig fundament i samfunnet. Det er i dag selve byggesteinen som vårt velferdssamfunn er tuftet på. I Norge har vi oljefondet og en trygg økonomi sammenlignet med mange andre land. Vi ser dog en velferdsstat med et annet grunnlag enn tidligere, av flere årsaker. Ifølge SSB har den forventede levealderen i Norge aldri vært høyere. Det fødes færre barn og vi lever lengre (SSB, 2019). I tillegg er samfunnet i utvikling, spesielt teknologisk, noe som kan drastisk endre arbeidsmarkedet vårt framover. Norge har også, sammenlignet med andre land, et relativt høyt sykefravær og mange som mottar helse relaterte trygdeytelser. Det gjør at det å se på arbeid og velferd er sosiologisk interessant. Det har med hvordan vi innretter samfunnet vårt å gjøre og hvordan det påvirker den velferdsstaten vi har i dag. Hvordan vi ser på dette med arbeid og verdien av det, versus arbeidsuførhet og hvordan politikken legges opp i tilknytning til dette er vesentlig for hva slags samfunn vi får, noe som i seg selv gjør det sosiologisk relevant. Videre er det også interessant å undersøke hvordan måten man snakker om dette på, det vil si måten man problematiserer det, påvirker og skaper meningsdannelse både av og for av mottakerne av ytelse og i befolkningen som ellers. I dette står vi også i et spenn mellom individer og samfunnet som helhet. Disse relasjonene påvirker hvordan vi ser oss selv, noe som er i kjernen av sosiologien.

NAV er en stor post på statsbudsjettet, utgjør om lag tredjedel og er dermed en betydelig samfunnsaktør. Hvilke politiske føringer man legger for en slik etat kan ha store konsekvenser både for den enkelte og for samfunnet som helhet. Folketrygdloven er i tillegg til NAV-loven det mest sentrale lovverket for NAV sin virksomhet, og etaten utfører sitt oppdrag kun basert på lover og føringer knyttet til dette. Det er vesentlig hva slags politikk som ligger bak disse lovene og føringene.

1.5 Avgrensning

Dette er et stort tema som kunne vært behandlet på mange ulike måter. Oppgaven er begrenset til norsk arbeids- og velferdspolitikken de siste 30 årene, da nærmere bestemt tjenestene man

finner i det som i dag er NAV (tidligere AETAT, trygd og sosialkontoret). Den begrenses også til de statlige helserelaterte ytelsene arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, samt oppfølgingsmetodikk i NAV knyttet til disse ytelsene. Metoden er en kvalitativ dokumentanalyse. Oppgaven forsøker ikke å besvare hva som faktisk er problemet med for mange på trygd eller om det faktisk er for mange som mottar trygdeytelser i Norge i dag, selv om sistnevnte diskuteres til en viss grad under punkt 5.2.1. Det er heller ikke oppgavens mål å analysere hva aktørene som utarbeider politikken faktisk har ment eller tenkt, det er hvordan det problematiseres og hvilke fortolkninger man kan gjøre i den forbindelse som er det aktuelle. Oppgavens fokusområde er heller ikke normative vurderinger rundt hvorvidt arbeidslinja er et riktig mål eller ikke for samfunnet, men arbeidslinja i seg selv er tema i analysen.

1.6 Oppbygning av oppgaven

I kapittel to presenteres den valgte metoden og datamaterialet. Herunder gjennomgås analysespørsmålene, begrepet diskurs og diskursanalyse. Deretter i kapittel tre følger noen relevante teorier. Jeg begynner med å vise grunnlaget for en WPR-analyse, noe som er relevant for å sette leseren inn i hvilket perspektiv oppgaven skrives ut fra. Deretter følger andre teorier. I kapittel fire beskriver jeg velferdsstatens historie og kort om NAV som etat. Det er valgt som et eget kapittel separat fra teori og analyse da det er viktig å ha dette med som bakteppe gjennom hele oppgaven. Kapittel fem utgjør analysen, som er bygget opp rundt de seks spørsmålene i Bacchis WPR-metodikk. Denne utgjør hoveddelen av oppgaven. Her besvares forskningsspørsmålene ut fra datamaterialet, jeg diskuterer funnene og knytter dem til relevante teoretiske perspektiver. Analyse og diskusjon følger hverandre tett i denne type analyse, slik at kapittel fem både er å anse som analyse og diskusjon. Kapittel seks utgjør derfor et noe annerledes diskusjonskapittel hvor jeg ser litt utenfor egen analyse. Til slutt kommer konklusjonen i kapittel sju.

1.7 Tidligere forskning

Arbeidslinja og arbeidsmotivasjon har vært gjenstand for mye forskning, og det vil føre for langt å nevne alle disse. Ingrid Esser har sett på betydningen sjenerøse velferdsstater innvirkning på befolkningens arbeidsmotivasjon (Esser, 2012, s. 51). Kjetil van der Wel har studert utviklingen av arbeidsmotivasjon over tid, om sjenerøse velferdsstater gir

befolkningen mindre insentiver til å arbeide og om de unge er mer tilbøyelig til å velge trygdeytelser enn foreldregenerasjonen var (Van der Wel, 2012, s. 62-65). Terum, Tufte og Jessen har studert arbeidslinjas påvirkning på de ansatte i NAV (2012, s. 79). Det samme har Hagelund og Terum studert gjennom intervjuer med NAV-ansatte (2015, s. 131). Molander og Torsvik har studert tvungen aktivering, som henger tett sammen med arbeidslinja og arbeidsmotivasjon (2015, s. 38). Gjennom oppgaven belyses også forskning rundt borgerlønn, belyst blant annet gjennom bidrag fra Kildal. Disse og flere studier gjennomgås i analysedelen. Alle disse studiene har vært viktig i arbeidet med denne oppgaven. Utenlandske studier er også relevante og har vært brukt som inspirasjon, men tas i liten grad med i oppgaven da den omhandler norske forhold.

Metodikken WPR er noe brukt i forskning rundt velferdsordningene, men jeg kan ikke finne at den er brukt i stor grad i norsk sammenheng. Derfor tror jeg at denne oppgaven vil være et selvstendig bidrag for å belyse feltet. Jeg gjør også en analyse av relativt nye dokumenter og politikk, noe som viser at disse spørsmålene er høyst aktuelle, selv om arbeidslinja ikke er noen ny problematisering.

2 Metode og data

I dette kapitlet presenteres metoden og datamaterialet. Datagrunnlaget vil være gjenstand for en dokumentanalyse av politiske dokumenter som brukes for å besvare problemstillingen. Hovedtilnærmingen som benyttes for å analysere disse dokumentene er Carol Bacchi sin *What's the problem represented to be*, heretter forkortet til WPR. Grunnlaget for en WPR-analyse er former for diskursanalytiske verktøy, der arven fra Foucault er viktig. Diskurs og diskursanalyse diskuteres også i dette kapitlet. Til slutt nevner jeg også kort hvordan disse metodiske tilnærmingene relaterer seg som vitenskap, gjennom reliabilitet og validitet.

2.1 What's the problem represented to be?

WPR er en metode som ble utviklet av Carol Bacchi gjennom flere år og publisert i 2009. Hovedpoenget med metoden er at ingenting blir tatt for gitt, forskeren skal analysere kritisk. Bacchi bestrider at det finnes problemer som bare er der og som man skal finne en løsning på. Man skal spørre hva som ligger bak en spesifikk politikk, ikke ta for gitt de problemene som blir presentert (Bacchi, 2009, s. 2) Bacchi beskriver politiske tiltak, *policy*, som et kulturelt produkt, og i metodikken er en av oppgavene å stille spørsmål om hva som er kildene til disse tiltakene og hvordan de fungerer. Samtidig er dette også en del av et større prosjekt, som er å forstå hvordan styring skjer og hva det innebærer for befolkningen (Bacchi, 2009, s. 2). Bacchi ønsker å gå bort fra tradisjonell *framing* teori, fordi hun mener at disse ikke tar tilstrekkelig hensyn til kompleksiteten i problemene. Hun ønsker i stedet å se på hvordan det å problematisere i seg selv er helt sentralt i politikken. På den måten kan vi forstå bedre *hvordan* vi styres (Bacchi, 2009). Bacchi hevder at det å se på hvordan problemer presenteres eller framstilles er en ny måte å analysere politikk på. Det er et paradigmeskifte fra det å utelukkende fokusere på problemer som faktiske problemer – et problem som krever en løsning – til å problematisere problematiseringen selv. Siden politikken påvirker livene våre i så stor grad som de gjør, vil også måten man framstiller sosiale problemer på kunne ha stor betydning for befolkningen (Bacchi, 2009). Derfor ser man også på hvilke effekter ulike problematiseringer har på enkeltpersoner eller grupper.

I denne oppgaven vil dette innebære å undersøke hvordan man i offentlige dokumenter problematiserer dette med 'for mange på trygd'. Hvilken problematisering uttrykkes gjennom et sterkt fokus på arbeidslinja og aktiveringspolitikk?

2.1.1 Analyse spørsmål

Metoden går ut på at det er seks spørsmål man må stille når man undersøker politiske tiltak og programmer. Disse spørsmålene angriper problematiseringene fra ulike vinkler og går som følger.

Hva blir problemet framstilt til å være?

Det første spørsmålet handler om å finne ut hva som sies å være problemet, det vil si hvordan problemet presenteres eller framstilles i et gitt materiale. Stort sett er det alltid noe som ønskes endret eller forbedret når man foreslår konkrete politiske tiltak (Bacchi, 2009, s. 3). Det viktige i denne sammenheng er at man ikke tolker dette spørsmålet til å bety at det nødvendigvis foreligger et faktisk problem. Bacchi hevder at all politikk inneholder en framstilling, *representation*, av et problem, og at det ikke er slik at problemet eksisterer selvstendig utenfor selve den politiske prosessen (Bacchi, 2009, s. 3). Et mer tradisjonelt utgangspunkt ville være å se på politikere og andre som fremmer politiske forslag som problemløsere, som noen som skal fikse et problem som finnes utenfor selve problematiseringsprosessen. Når man jobber ut fra et WPR-perspektiv starter man med forslaget og jobber seg bakover til å se hvordan man kom fram til den aktuelle framstillingen av problemet.

Det første spørsmålet er grunnleggende for å gå videre med WPR-analysen. De neste spørsmålene går dypere inn i analysen for å finne hvordan denne forståelsen har blitt til. Hva er de bakenforliggende forutsetningene som ligger til grunn, hva er det som ikke snakkes om og hvilke effekter kan følge av at man snakker om og definerer et problem på *den* måten? Bacchi tar her flere skritt bort fra en tradisjonell forståelse som omhandler at politiske tiltak har som grunnleggende mål å løse et sosialt problem. Hun hevder i stedet at politiske tiltak og programmer er også med på å skape og definere disse problemene, og at problemene altså ikke nødvendigvis eksisterer alene utenfor disse prosessene (Bacchi, 2009).

Hvilke antagelser eller forutsetninger ligger til grunn for hvordan 'problemet' blir framstilt?

Etter at man har funnet ut hva problemet blir presentert som, begynner jobben med å drøfte de underliggende antagelsene som ligger bak dette. Hva blir tatt for gitt når man framstiller et

problem på en måte framfor en annen? Hva er det man ikke stiller spørsmålstegn ved? Spørsmålet her er hva slags antagelser og forutsetninger som må være til stede for at noe i det hele tatt skal skje eller bli foreslått. Dette referer til kunnskap som blir tatt for gitt, og som denne metoden altså søker å avdekke. Her bygges det på Foucault, med sin teori om *kunnskaper* som man tar for gitt, som blir internalisert og som blir sett på som sannhet (Bacchi, 2009, s. 36). Det er den type etablerte sannheter man ønsker å utfordre ved å bruke WPR-metoden. Man leter ikke primært etter usikkerhet eller kun de uttalte forutsetningene hos de som tar beslutninger. Det man vil finne ut av, er det som ligger til grunn for at noe i det hele tatt skal bli foreslått eller forekomme, hva som er mulig meningsdannelse. Det er altså de ubevisste kunnskapene og verdiene vi er ute etter å identifisere. Det gjør det mulig å utfordre dem. Bacchi peker her mot en *arkeologisk* undersøkelse i overført betydning, basert på Foucault, hvor målet er å finne det tankegodset som ligger bak hvordan et problem blir fremstilt (Bacchi, 2009, s. 5-6).

Bacchi trekker spesielt fram dikotomier, som preger offentlig debatt. Dikotomier kan være ekskluderende, dvs. at hvis noe er i den ene kategorien er det automatisk ekskludert fra den andre. Det kan også være slik at den ene siden av det som er uttrykt dikotomisk er vurdert eller sett på som bedre enn den andre. Et eksempel på dette kan være ansvarlig/uansvarlig eller lovlig/ulovlig. Bacchi mener at disse dikotomiene kan forenkle komplekse problemer og at vi må være på utkikk etter dem i politiske beslutninger, slik at vi kan se hvordan de er med på å forme framstillingen av problemet (Bacchi, 2009, s. 6-10).

Videre påpeker Bacchi viktigheten av *key concepts*, eller nøkkelbegreper. Politiske beslutninger og problematiseringer som grunnlag for disse er gjennomgående i politikk. Hun nevner at disse nøkkelbegrepene er relativt åpne og at ulike personer fyller dem med ulik mening. Et eksempel på et slik nøkkelbegrep kan være *velferd*. Siden nøkkelbegrepene er så åpne for debatt rundt hva man legger i dem, kan det være nyttig å identifisere dem i en WPR-analyse.

Bacchi trekker også fram kategorier som sentrale for hvordan styring foregår. Mer spesifikt tenker hun på hvordan man setter mennesker i kategorier i politiske beslutningsprosesser. Det er viktig i en WPR-analyse å ikke ta disse kategoriene for gitt. Det vi skal gjøre her, er å se på hvordan kategorier brukes til å gi mening til en bestemt framstilling av et problem. Eksempler på slike kategorier kan være 'ungdom', 'hjemløse' eller 'trygdemottakere'. Bacchi støtter seg her på Hacking og Foucault som hevder at ulike

kategorier er skapt og at de ikke eksisterer utenfor det samfunnet de ble skapt i. For eksempel påstanden om at homofile ikke eksisterte før 1800-tallet. Det var ikke slik at homofili som sådan ikke eksisterte før det, men kategorien *homofil* gjorde ikke det. Bacchi hevder at hvordan man skaper slike kategorier av mennesker er viktig for hvordan politisk styring foregår. Under dette spørsmålet søker man å finne hvilke teknikker, målinger eller mekanismer som ligger til grunn for styring (Bacchi, 2009, s. 9). Her kan man si at kategorien «*naver*» ikke fantes før NAV ble opprettet og at den kanskje ikke finnes i andre samfunn som har en annen velferdsmodell enn den norske.

Hvordan har denne fremstillingen av 'problemet' blitt til?

Dette spørsmålet går ut på at man analyserer utviklingen fra en tidligere periode frem til nåtiden. Det ene er de utviklingene og tidligere beslutningene som er gjort, som bidrar til at man framstiller et problem på en spesifikk måte. Det andre er å studere de konkurrerende fremstillingene av et problem opp gjennom tidene eller på ulike steder. Her foreslår Bacchi at vi bruker Foucault sin genealogi, som innebærer at vi ser på nåtiden og spør hvordan vi kom dit vi er i dag. Poenget her er ikke at vi skal se tilbake til tidenes morgen, men se på relevante framstillinger av det samme problemet på ulike tidspunkt (Bacchi 2009, s. 10-12). På den måten kan man avdekke at det er flere ulike mulige resultater, det vil si at den måten vi framstiller et problem på i dag kunne vært helt annerledes. Det er ikke en naturlig evolusjon i hvordan vi framstiller et problem. Man kan heller se det slik at det ble tatt visse beslutninger på et tidspunkt, noe som har vært avgjørende for hvordan et problem blir framstilt i dag. Med andre ord, man skal se på hvilke omstendigheter som har gjort det mulig at et problem blir presentert på den ene eller den andre måten i dag.

Hva blir ikke problematisert eller snakket om i denne framstillingen av problemet?

Her stiller man spørsmålet; hva blir ikke problematisert eller hva er taust i fremstillingen? Det er altså begrensningene i problematiseringen dette spørsmålet søker å avdekke. Poenget her er ikke bare at det er ulike måter å framstille et problem på, men at den måten man gjør det på, som faktisk påvirker og begrenser politikken. Bacchi anbefaler her at man benytter seg av diskursanalyse som verktøy. Et eksempel på dette er den forenklete effekten dikotomier kan ha. Ved å fokusere på den ene delen, kan man glemme den andre og de effektene den kan ha.

Videre er det her også mulig å bruke genealogier, fordi man da lettere kan identifisere det som ikke har blitt snakket om til ulike tider (Bacchi, 2009, s. 12-14). Man vil altså, gjennom analysen, avdekke det som problematiseringen medfører at man overser.

Hvilke effekter produseres av denne måten å framstille et 'problem' på?

I WPR legges det til grunn at den måten et problem blir framstilt på, faktisk kan skape vansker for eller skade en sosial gruppe. Bacchi foreslår her tre effekter man kan se etter i denne delen av analysen.

Diskursive effekter, som handler om de begrensningene som legges på hva som kan tenkes eller sies. Poenget her er at det diskursive rammeverket gjør det vanskelig å tenke annerledes, noe som videre gjør endring begrenset til bestemte retninger. Det vil med andre ord si, man ser etter hva slags meningsdannelse som er mulig innenfor en aktuell problematisering (Bacchi, 2009, s. 15-18).

Subjektiverende effekter, som handler om hvordan subjekter konstitueres innenfor en bestemt diskurs. Basisen her, er at vi blir spesielle subjekter gjennom hvordan den gjeldende politikk definerer sosiale relasjoner og hvordan vi som subjekter, finner vår posisjon i disse relasjonene. Det er ulike subjektposisjoner som er tilgjengelig for oss. Disse subjektiverende effektene kan for eksempel brukes til å dele oss eller sette grupper opp mot hverandre (Bacchi, 2009, s. 15-18).

Livseffekter, som handler om hvordan problemframstillinger påvirker personers liv og helse. Det handler altså her om den konkrete materielle effekten en framstilling av et problem har på livene til individer eller grupper. Det kan for eksempel være at hvilken kategori man havner i, påvirker hva slags tilgang man har på velferdsgoder (Bacchi, 2009, s. 15-18). Her er man med andre ord ute etter de faktiske effektene problematiseringen har på meningsdannelse, på de rollene som er tilgjengelige for en del av befolkningen og de effektene det har på livene til enkeltpersoner eller grupper i samfunnet.

Hvordan blir denne framstillingen av 'problemet' produsert, spredt og forsvart?

Dette spørsmålet handler om hvordan en forståelse av et problem når et publikum og hvordan den oppnår legitimitet. Hvem får tilgang til diskursen og hvordan? Hvordan bidrar media? Målet her er altså å se hvordan en forståelse av at problem oppnår aksept. Samtidig ønsker man også å se på mulighetene for å yte motstand til den aksepterte måten å framstille et

problem på (Bacchi, 2009, s. 19). Dersom motstand ytes, så ser vi også etter hvordan et forsvarsverk kan reises.

2.2 Diskurs og diskursanalyse

Diskurs og diskursanalyse er en viktig forutsetning for å gjennomføre en WPR-analyse. Som nevnt tidligere, er det spesielt nyttig for å besvare det andre, tredje og fjerde spørsmålet til Bacchi når man studerer politikk og politiske beslutninger. Her vil jeg gi en kortfattet introduksjon til diskurs som begrep og en liten drøfting av diskursanalyse.

2.2.1 Diskurs som begrep

Foucault er en vesentlig bidragsyter til diskursanalytisk tilnærming. Bacchi, som har utviklet WPR, er inspirert av hans arbeid. På bakgrunn av dette vil Foucault sine perspektiver også bli omtalt litt nærmere i teorikapitlet, herunder maktperspektivet.

Dunn og Neumann definerer diskurs som praksiser som mening dannes gjennom (2016, s. 2). Tanken her, er at kunnskap og mening ikke eksisterer utenfor den sosiale verden, men at det skapes som sosiale konstruksjoner. Vi konstruerer mening og tillegger verdier på verden rundt oss gjennom å skape diskurser. Jørgensen og Phillips er inne på dette med at diskurs, er blitt et begrep som brukes mye, men som ikke alltid defineres. De definerer diskurs som 'en bestemt måte å snakke om og forstå verden' (2002, s. 1). Relatert til denne oppgaven, blir målet å se hvordan man gjennom offentlige dokumenter skaper en mening rundt dette med arbeid og helse, og hva slags virkelighetsforståelse det skaper.

Med utgangspunkt i at det handler om hva som det *kan* snakkes om og *hvordan*, er språk viktig i diskurser. Gjennom språket, som er sosialt delt, skapes mening. Tanken er at språket ikke forklarer verden, det skaper den. Gjennom språket blir ting gitt mening og får tilskrevet en identitet. Dette gjelder både personer og materielle ting (Dunn & Neumann, 2016, s. 2-3).

Diskurser vil alltid være åpne og ufullstendige. De vil endre seg og være gjenstand for ulik fortolkning. I tillegg, produserer de også i seg selv en form for virkelighet. I tråd med dette er det vesentlig å påpeke sammenhengen mellom kunnskap og makt. En diskurs kan gi inntrykk av at den har sannheten og bidra til å nøytralisere eller fortrenge andre framstillinger av det samme fenomenet (Dunn & Neumann, 2016, s. 3). Her ser vi en klar sammenheng til Bacchi sin WPR-analyse. Det at noe eller noen blir snakket om og presentert som et problem, kan føre til at andre ting blir oversett med de konsekvenser det måtte ha.

2.2.2 Diskursanalyse

Kort fortalt innebærer en diskursanalyse å studere hvordan og hvorfor ting framstår som de gjør. Videre innebærer det å studere hvordan dette setter rammer for hva slags handlinger, tanker og meninger som er mulige. Det sentrale er altså at man ønsker å se på hvordan mening produseres, spres og blir tatt inn som en del av identiteten vår (Dunn & Neumann, 2016, s. 4). 'En diskursanalyse er en kritisk analyse av etablerte tenke-, skrive- og snakkemåter, av tatt-for-gitte antakelser om hvordan verden er eller burde være. Hovedformålet er å problematisere framstillinger om verden' (Johannessen, Rafoss & Rasmussen, 2018, s. 51). Igjen ser man hvordan Bacchi bygger på dette i sin metode, hvor kanskje egentlig alle spørsmålene relaterer seg til dette som defineres som diskursanalyse.

Målet med en diskursanalyse blir da å finne ut hvordan den sosiale verden blir tatt for gitt og hvordan man da skaper en gitt virkelighet framfor en annen. Diskursanalyse skal forklare hvordan dette skjer. Gjennom diskursanalysen bruker man tekster, her forstått vidt, til å forstå sosiale, kulturelle og politiske fenomen. Diskurser produserer et felt for hva som er mulig av meningsdannelse (Dunn & Neumann, 2016, s. 2-3).

Det at noe fremstilles på en bestemt måte og gjentas repetitivt over tid, kan føre til at det blir normalen og dermed internalisert i befolkningen. Det kan også være ulike konkurrerende diskurser på samme tid eller gjennom tidene. For å gjennomføre en diskursanalyse kan man ta for seg et begrep. Man ser da på hvilke ulike forståelser som finnes av et begrep, hvordan man snakker om det, hvem som snakker om det og hvorfor. Det vesentlige her er at man ikke tenker seg at begrepet er statisk og at det finnes en universell sannhet. Man ønsker i en diskursanalyse å se på hvordan denne sosiale konstruksjonen skjer og hva som er målet og effektene av det (Dunn & Neumann, 2016, s. 5-7). Hele poenget er nettopp at man ser kritisk på ulike begrep og ser på dem som sosialt konstruerte. I denne oppgaven ser jeg på problematiseringer, studerer hvordan man snakker om noe og hvordan det setter veien for videre meningsdannelse.

Det sentrale er man ikke tar for gitt at måten vi snakker om på reflekterer en objektiv virkelighet, men at den tvert imot påvirker og endrer virkeligheten vår (Jørgensen & Phillips, 2002, s. 2). En diskursanalyse kan derfor bygges opp på følgende måte. For det første identifiserer man den aktuelle diskursen i det man ønsker å studere. Deretter ser på lignende diskurser over tid eller sted i tekster. Til slutt vil forskeren se på de ulike lagene innenfor en diskurs og ser hvilke handlinger en diskurs er førende for (Dunn & Neumann, 2016, s. 8). I

denne oppgaven gjøres det på den måten at man undersøker hvordan et problem framstilles i offentlige dokumenter og analyserer hvordan dette har blitt til, hvordan framstillingen opprettholdes og hvilke effekter det har. Man ser her hvordan dette knytter seg godt inn i Bacchi sin WPR-analyse, hvor målet nettopp er å finne hva problemet blir representert til å være, hva blir snakket om, hva blir utelatt og hva er konsekvensene.

Diskurser kan også være konkurrerende, og det pågår ofte en kamp om hegemoniet, det vil si hva som definerer en diskurs og hvem som kan definere den. På samme måte foregår det også en kamp om å definere begrepet diskurs i seg selv (Dunn & Neumann, 2016, s. 18-20). Dette kan man også bruke WPR-analysen til å identifisere.

2.3 Datagrunnlag

Som tidligere nevnt, benyttes dokumenter som datamateriale i oppgaven. I dette kapitlet vil utvalget av dokumenter bli presentert kort. Dokumentene er valgt på grunnlag av at de på hver sin måte viser arbeids- og velferdspolitikken, og en utvikling, gjennom de siste 30 årene.

Alle dokumentene er det man kan kalle offentlige dokumenter. De er utarbeidet av den til enhver tid sittende regjering. Dermed studeres styresmaktene sine problematiseringer, noe som gir mening til målet i WPR, å forstå *hvordan vi styres*. I denne oppgaven er det valgt å bruke stortingsproposisjonene som ble utarbeidet i forkant av endringene i Folketrygdlovens kapittel 11 i 2018 og 2020 som datamateriale, samt tre stortingsmeldinger fra henholdsvis 1992, 1995 og 2016.

En stortingsproposisjon er et dokument som regjeringen legger fram, når de ber Stortinget om å fatte vedtak, for eksempel en lovendring (Ulserød, 2018). Med andre ord er dette et dokument som viser regjeringens intensjon om ulike saker og hvor de redegjør for bakgrunnen for sitt syn, samt foreslår konkrete tiltak. Dette gjør stortingsproposisjoner spesielt egnet for en WPR-analyse.

For å få oversikt i et lengre perspektiv, benyttes Attføringsmeldingen fra 1991-1992 (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1992). Det er her vi ser starten på det sentrale begrepet, *arbeidslinja*. Meldingen handler om attføring, uføretrygd og sykepengene. Bakgrunnen for den er at man har sett en økning i antallet unge og yrkesuføre som står utenfor arbeidsmarkedet. Det framstilles at trygdeordningene i liten grad bidrar til aktivisering av brukerne, tvert imot vektlegges det at ordningene virker passiviserende (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1992, s. 7).

Velferdsmeldingen av 1994-1995 er aktuell for å vise hvordan arbeidsrettingen utviklet seg ut over 1990-tallet (Sosial- og helsedepartementet, 1995). I korte trekk kan vi drøfte den som en videreføring av arbeidslinja, hvor det fremmes nødvendigheten av høy sysselsetting og at velferdspolitikken utformes slik at den i størst mulig grad legger til rette for arbeid.

Videre brukes Stortingsmelding nr. 33 av 2015-2016, *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Den omhandler at regjeringen ønsker å fremme arbeid og aktivitet for stønadsmottakere, blant annet gjennom en strengere aktivitetsplikt. (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 5-6). Regjeringen foreslår her å styrke den arbeidsrettede oppfølgingen ved NAV-kontorene. Dette gjøres blant annet gjennom at de lokale NAV-kontorene i størst mulig grad skal fokusere på de brukerne som har behov for bistand til å komme tilbake i arbeid (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 9-11).

I analysen benyttes også *Stortingsproposisjon 74L av 2016/2017; Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak)* (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017). I den redegjør regjeringen for ønskede lovendringer. Fokuset i denne oppgaven vil kun være endringer i Folketrygdlovens kapittel 11. De endringene som er vesentlige for denne oppgaven er som følger.

- Inngangen til arbeidsavklaringspenger skal bli smalere. Dette skal blant annet skje ved at man tar inn begrepene sykdom, skade eller lyte i formålsparagrafen.
- Varigheten på ytelsen reduseres fra fire til tre år. Mulighetene for å få unntak fra varighetsbestemmelsen begrenses til maksimalt to år, og vilkårene for å unntak strammes inn.
- Det innføres en karenperiode, som innebærer at dersom man har brukt maksimal stønadperioden, får man en karantene på 52 uker før man kan få ytelsen igjen

Alle de forslagene som er nevnt over ble innført fra 1. januar 2018.

I tillegg ble det foreslått en ny endring, nemlig endring av minstesatser for arbeidsavklaringspenger for ungdom under 25 år, i stortingsproposisjon *10L Endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover*, av 2019. Dette dokumentet er også med i analysen. Regjeringen foreslår å redusere minstesatsen på arbeidsavklaringspenger for personer under 25 år til 2/3 av 2 G. I tillegg foreslår de å fjerne ung uføre-tillegget på arbeidsavklaringspenger. Dette tillegget sikret unge som hadde fått en alvorlig og varig

sykdom, skade eller lyte en tilleggsytelse på 0, 44 G (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019, s. 10-12).

2.4 Reliabilitet og validitet

Det er et spørsmål hvorvidt man i det hele tatt skal bruke disse begrepene i kvalitativ forskning, da det kanskje gir en annen mening her enn det gjør i kvantitativ forskning. Jeg vil likevel diskutere dem kort, men ut fra et kvalitativt perspektiv.

Når det gjelder reliabilitet, eller etterprøvbarhet, så kan det innvendes at studien er påvirket av forskeren. Problemstilling, metode og datamateriale er valgt på grunnlag av tidligere kunnskaper. Oppgaven har en beskrevet metodikk og følger et sosialkonstruktivistisk paradigme for analyse. Dette påvirker kanskje det man finner, fordi man går inn med en antagelse om at objektiv kunnskap gir her mindre mening enn i mer matematiske øvelser, og man leser teksten med de brillene man har på seg. Under arbeidet, har jeg reflektert rundt min rolle som forsker i lys av at jeg også er ansatt i NAV og jobber med dette til daglig. I hvilken grad påvirker jeg mine erfaringer, det jeg ser og i hvilken grad er jeg en kilde til kunnskap? Egne erfaringer er en rik ressurs, så lenge man har et bevisst forhold til bruken. Likevel er det trolig slik i disse rammene, at andre ikke nødvendigvis finner det samme, dersom de går gjennom datamaterialet.

Når det gjelder validitet er det også et vanskelig begrep i kvalitativ metode. Det er ikke slik at disse funnene nødvendigvis kan overføres til andre områder eller lignende dokumenter. Jeg har likevel forsøkt å øke den eksterne validiteten gjennom å plukke ulike typer dokumenter som datamateriale, både i form og gjennom ulike tider.

Oppsummert vurderes det at selv om funnene til en viss grad er relatert til denne aktuelle konteksten, har studien overføringsverdi og kan brukes til å utfylle andre undersøkelser på området.

3 Teori

Her presenteres et utvalg teoretiske perspektiver som benyttes i oppgaven. Disse og flere andre diskuteres nærmere i analysen. Først presenteres teorier som danner grunnlaget for en WPR-analyse.

3.1 Grunnlaget for WPR-analyse

3.1.1 Sosialkonstruktivisme og poststrukturalisme

Som nevnt tidligere, baseres WPR på blant annet diskursanalyse. Den bygger igjen på sosialkonstruktivismen. Innenfor dette feltet, er det et vidt spekter av forskere.

Sosialkonstruktivisme og poststrukturalisme er to begreper, som i noen grad henger sammen.

Jørgensen og Phillips skriver at poststrukturalisme er en underkategori av

sosialkonstruktivisme, samt at sosialkonstruktivisme er en fellesbetegnelse for flere moderne måter å gjøre samfunnsanalyse på, hvorav diskursanalyse er den vanligste (2002, s. 4-6). Det

nevnes likevel fire premisser, som sammenfatter det de fleste som forsker innenfor et

sosialkonstruktivistisk og poststrukturalistisk perspektiv er i en viss grad enige om. Det første er at man har en kritisk tilnærming, til kunnskap man tar for gitt. Videre legger man til grunn

at måten vi oppfatter virkeligheten på er historisk og kulturelt betinget, det vil si at måten vi ser oss selv og virkeligheten rundt oss på, kan forandre seg avhengig av tid og sted.

Sosialkonstruktivistene hevder også typisk at det er en sammenheng mellom kunnskap og sosiale prosesser, det vil si at kunnskap skapes i sosiale sammenhenger. Til sist hevdes det at

det er en kobling mellom den kunnskapen vi har og de handlingsmønstrene som er

tilgjengelig for oss (Jørgensen & Phillips, 2002, s. 5-6). Her kjenner man igjen elementer fra

WPR-metodikken, og arven etter Foucault, med *kunnskaper* som etablerte sannheter. Vi leter etter framstillinger, produksjon av mening, hva slags føringer dette legger for mulige

tankemønstre og handlinger. Man er også ute etter å se hvordan dette forandrer seg over tid og hvordan meninger spres og innarbeides. Disse teoretiske perspektivene er ikke noe som

eksplicit hentes inn i analysen i stor grad. De kan anses mer som paradigmer, som grunnlaget for den tankegangen spørsmålene til Bacchi stilles og besvares. Dessuten hevder Bacchi selv

at disse perspektivene er helt sentrale i WPR-metoden (Bacchi, 2009). Derfor utredes disse kort her.

En kritikk mot sosialkonstruktivismen har vært at den er vitenskapelig ubrukelig, fordi man ikke kan vite hva som er sant. (Jørgensen & Phillips, 2002, s. 175). Kritikken vender da blikket mot ontologiske og epistemologiske spørsmål til vitenskap, som vi ikke skal gå for langt i dybden på her. Ut fra dette kan man si at et hvert funn er betinget av forskeren og dens antagelser. Nå kan det innvendes at selv om man sier at «alt» er diskurs så betyr ikke det nødvendigvis at det ikke er virkelig. Sosiale konstruksjoner kan også være en virkelighet. Jørgensen og Phillips argumenter for at den virkelighet som er betinget av sosiale konstruksjoner gir et handlingsrom og produserer effekter på samme måte som den fysiske virkeligheten (Jørgensen & Phillips, 2002, s. 178). Man kan si at sosialkonstruktivismen hevder at virkeligheten er sånn eller slik, fordi vi sier at den er det, og hvis vi sier noe annet, så er virkeligheten noe annet. I sin ytterlighet er det kanskje en riktig tolkning fordi det hevdes ut fra dette perspektivet, at hvordan vi oppfatter oss selv og verden rundt, er gjennom å konstruere meninger, de kan forandre seg. Likevel er det ikke nødvendigvis slik at man sier at alt er foranderlig til enhver tid. Tvert imot, så kan i mange situasjoner meningen være ganske stabil og det er ofte lite folk kan gjøre for å forandre dem (Jørgensen & Phillips, 2002, s. 178). Ut fra dette som grunnlag, kan vi anse at forskning ut fra et sosialkonstruktivistisk perspektiv gir kunnskap som kan benyttes både teoretisk og praktisk. For denne oppgavens del relaterer dette seg konkret til å utforske problematiseringene og den meningsdannelsen som er mulig.

Det er flere måter og perspektiver å gjøre en diskursanalyse ut fra. Det mange ser ut til å være enige om, er at språket er språket er vesentlig for meningsdannelse. Det vil si hvordan ting blir snakket om og hvordan mening blir konstruert eller skapt. Lingvisten Ferdinand de Saussure mener at ord ikke defineres av innholdet i ordet selv, men av verden utenfor det (Dunn & Neumann, 2016, s. 24). Man mener altså her at språket skaper en virkelighet. Strukturalistene var inspirert av de Saussure. Deres hovedsynspunkt var at det finnes et gjemt og latent system i språket og at dette bestemmer hvordan man sosiale relasjoner struktureres. Kritikken mot et sånt syn tilsier at vi finner i minimal grad slike gjemte systemer. Ut fra denne kritikken vokste poststrukturalismen fram. De benekter at det finnes slike latente strukturer og mener at det ikke eksisterer noe som bare er utenfor den sosiale verden det er en del av. Dette er selve grunnlaget for diskursanalysen (Dunn & Neumann, 2016, s. 25-26). Dermed er det også grunnlag for en WPR-analyse hvor vi nettopp ser på hvordan mening

skapes, spres og opprettholdes i sosiale sammenhenger, i dette tilfellet i offentlige dokumenter og prosesser.

Bacchi argumenterer for at diskursanalytiske tilnærminger i liten grad studerer effektene på hvordan personer eller grupper lever de daglige livene sine, det vil si *livseffektene*, som redegjort for i punkt 2.1.1. Dette bringes inn som et punkt i WPR-analysen for å bøte på den mangelen i tradisjonell diskursanalyse (Bacchi, 2009, s. 43).

Framstillinger er sentrale i denne typen analyse. Man tenker seg her at man ikke kan observere den menneskelige verdenen direkte. Den vil alltid være preget og prosessert av de erfaringene vi har med oss fra før. *'Representations are things and phenomena as they appear to us, that is, not the things themselves but things filtered through the fabric existing between the world and ourselves: language, categories, and so on'* (Dunne & Neumann, 2016, s. 33). Da blir jobben til en WPR-analytiker å avdekke disse framstillingene, hvordan de virker og opprettholdes.

3.1.2 Maktperspektiv

Makt er essensielt i diskursanalyse, fordi det handler om hvem som konstruerer mening. Diskursene setter grenser for hva som kan gjøres og hva som kan tenkes, men det gjøres ikke med den tradisjonelle formen for i makt, det vil si, tvang. Disse ideene relaterer seg til Foucault (Bacchi, 2009).

Makt kan forstås på mange måter. Det enkleste er at en aktør får en annen til å gjøre noe den ellers ikke ville gjort. Makt i den forstand kan handle om fysisk tvang, vold eller andre tvingende virkemidler som regler og forbud. Makt, i sin opprinnelige form, handler altså om det selvforklarte, det er åpenbart at man blir utsatt for den. Det er imidlertid ikke den formen for makt man er opptatt av her. Her handler det mer om det subtile, om problemframstillinger og konstruksjoner. Ikke minst handler det om hvem som kan definere hva som er riktig for den enkelte, hvordan dette legitimeres, spres og opprettholdes. Makt i Foucaults perspektiv skiller seg fra den tradisjonelle oppfatningen av makt, som var at staten legitimerte seg gjennom ulike former for tvang, kanskje også med voldelige midler. I denne nye forståelsen forstår man også makt som ideologi, her forstått som at man forsøker å spre ideer, som kan være i strid med interessene til dem som blir utsatt for dem. Foucault mener at dette også påvirker selv kroppen til dem som blir utsatt for det, for eksempel gjennom at de tilegner seg vaner og reflekser. Dette kaller Foucault det moderne samfunnets politiske makt

(Eliassen, 2016, s. 118-119). Det er viktig å merke seg at det her er snakk om hvordan man, gjennom bestemte virkemidler, styrer befolkningen i den retning man ønsker, for eksempel gjennom fysisk utforming, men også gjennom regler og rutiner for atferd. Det handler om læring og disiplin, ikke nødvendigvis fysisk regulering.

Spørsmålet er hvordan makten virker i samfunnet. Foucault er opptatt av hvordan makt skaper en sosial virkelighet. Han kaller dette *maktens mikrofysikk*, som handler om de sosiale praksisene og menneskene som styres av dem, han hevder at i dette handler det ikke om forbud og tvang, men om hvordan makt virker og skaper sosiale realiteter (Eliassen, 121-122).

Makten er heller ikke en bestemt person eller institusjon, det er et sett av relasjoner både på individuelt og kollektivt nivå. Dette innebærer at makt ikke trenger å forstås som ovenfra og ned, den kan like godt komme nedenfra eller endog *innenfra*. Det vil si fra systemet selv. Foucault er opptatt av de materielle og kroppslige effektene som skapes (Eliassen, 2016, s. 132). For Foucault er makten ikke knyttet til en bestemt aktør, makten blir i stedet spredt mellom ulike sosiale praksiser. I denne sammenhengen påpekes det også at makt for Foucault ikke nødvendigvis er negativt, den er både skapende og nødvendig. Gjennom Foucault sitt perspektiv er makten altså både det som skaper verden, og som begrenser den, i form av å sette grenser for hva man kan gjøre og hva som kan snakkes om (Jørgensen & Phillips, 2002, s. 13-14). For denne oppgaven sin del er denne forståelsen av makt viktig. Vi ser her på hvordan en forståelse skapes og spres og hvordan det internaliseres holdninger i befolkningen. Hvem har makt til å definere diskursen som definerer hvordan vi som individer ser oss selv og som setter grenser for hvordan vi kan handle og tenke?

Engelstad påpeker viktigheten av kommunikasjon i maktutøvelse, noe som også er essensielt i denne oppgavens tema. Han referer til Goffmann, som snakker om dette med definisjon av situasjonen, som innebærer at de som snakker sammen, setter rammer for kommunikasjonen, det vil si hva som kan snakkes om og hvilke forhold relasjonen reguleres av. I mange tilfeller går dette greit, men i noen tilfeller, og spesielt kanskje i de tilfellene det er snakk om i denne oppgaven, vet ofte aktørene ikke å ivareta sine interesser eller de er ikke i stand til å kommunisere dem (Engelstad, 2010). For denne oppgaven er det også interessant å nevne skjeve maktforhold mellom aktørene, for eksempel mellom veileder og bruker.

I denne oppgaven, er det spesielt relasjonen mellom den til enhver tid sittende regjering og befolkningen, mellom regjering og utøvende etater, og mellom veileder og

bruker i relasjonen på NAV-kontoret. I alle disse relasjonene kan man si at det utspiller seg maktrelasjoner. I noen tilfeller er makten heller ikke like subtil, som for eksempel når det deles ut sanksjoner i forbindelse med at noen ikke oppfyller sine plikter som stønadsmottakere.

3.2 Arbeidslinja

Arbeidslinja blir behandlet gjennomgående i denne oppgaven, men den er såpass sentral at den også diskuteres under teori. Arbeidslinja har vært vesentlig i den arbeids- og velferdspolitikken som har vært ført i Norge de siste 30 årene. I dagens politikk defineres den fortsatt slik, som det ble gjort i Velferdsmeldingen av 1994-95, 'arbeidslinja betyr at virkemidler og velferdsferdsordninger – enkeltvis og samlet – utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle' (Øverbye & Stjernø, 2012, s. 18). Utviklingen av arbeidslinjebegrepet kan vi se i sammenheng med velferdsstatens utvikling, som jeg også kommer nærmere tilbake til. Stjernø og Øverbye påpeker at den siste fasen i Norge var på 1990-tallet hvor blant annet stortingsmelding 35 av 1994-1995 fremhevet arbeidslinja i stor grad (2012, s. 19). Dette videreføres på 2000-tallet hvor den fortsatt er et gjennomgående element i dokumentene som er nevnt i kapittel 2.3.

En viktig forutsetning for arbeidslinja, kan sies å være det langsiktige økonomiske perspektivet at det skal lønne seg å arbeide, og at trygdeordningene må utformes slik at de fleste velger arbeid framfor trygd. Det antyder at den springer ut av en økonomisk tankegang om økt effektivitet og innsparing i offentlig sektor. På bakgrunn av den, henger den også sammen med reformer i offentlig sektor.

3.3 Bakkebyråkrater

Bakkebyråkrati, eller *Street-level bureaucracy*, ble lansert som begrep av Michael Lipsky i 1980. Selv om teorien er basert på amerikanske forhold, som har en annen oppbygging av velferdstjenestene enn i Norge, kan den likevel være relevant her. Bakkebyråkrater defineres som personer som jobber i offentlig servicevirksomhet i direkte kontakt med brukere og som har en stor grad av frihet til å bestemme hvordan jobben skal utføres (Lipsky, 2010, s. 3). Eksempler på dette kan være lærer eller politibetjenter, men mer relevant for denne oppgaven, veiledere på NAV-kontor. Tanken er altså at hvordan bakkebyråkratene utøver jobben sin, for eksempel hvordan de belønner og sanksjonerer, har en direkte påvirkning på livene til de menneskene de jobber med og for (Lipsky, 2010, s. 4). Man ser hvordan dette har direkte

relevans til en WPR-analyse av arbeids- og velferdspolitikken, hvor man har veiledere på NAV-kontor som skal utøve politikken regjeringen iverksetter.

Bakkebyråkratene tar beslutninger som umiddelbart får en effekt på noens liv og det er de som møter brukeren på daglig basis. De får også en direkte og gjerne umiddelbar reaksjon fra brukeren på det de gjør (Lipsky, 2010, s. 8-10). På den måten kan man si at bakkebyråkratene gis relativt stor makt når det gjelder å definere *policy*, det vil si innholdet i politikken.

Noe som kan gjøre jobben vanskelig for bakkebyråkratene er ressurser, for eksempel i form av tid eller penger. Det er gjerne kort tid man har til å ta avgjørelser og det kan være at man har for lite informasjon til å ta en god avgjørelse (Lipsky, 2010, s. 29). Videre peker også Lipsky på at bakkebyråkratene ofte jobber under motstridende målsettinger. For eksempel, er sosialarbeiderens primære mål inntektssikring eller å bidra til at mottakeren blir uavhengig av ytelse? Jeg kommer i analysen nærmere inn på hvordan bakkebyråkratene i form av veiledere i NAV har en posisjon som gjør at de bidrar hvordan en slik problematisering blir opprettholdt og spredt. Et aktuelt spørsmål kan også være i hvilken grad bakkebyråkratene har rom for å yte motstand mot for eksempel arbeidslinja.

3.4 New Public Management

New Public Management, heretter NPM, er en samlebetegnelse på en rekke reformer i offentlig sektor fra 1980-tallet og til i dag. NPM-tankegangen går ut på at offentlig sektor skal blant annet være effektiv, resultatstyrt samt markeds- og brukerorientert. Samtidig skal man legge mindre vekt på regler og interne forhold. Man legger altså her opp til at offentlig sektor skal være likere det private næringsliv i oppbygning og drift. Dette står i kontrast til hvordan man har sett på offentlig sektor tidligere, under velferdsstatens idealer, som et byråkrati med vekt på forutsigbarhet og politiske føringer. Byråkratene skal med NPM-rammene få mer valgfrihet og selvstendighet til å kunne oppfylle mål om at offentlig sektor skal drives mest mulig effektivt (Christensen & Lægreid, 2001, s. 67).

Det har i de siste tiårene vært gjennomført en lang rekke reformer i offentlig sektor, flere av dem har representert denne måten å tenke på, hvor man er mer opptatt av konkurranse og effektivitet. Stamsø beskriver disse reformene som en ny måte å styre offentlig sektor på (2017, s. 64-65).

NPM kan beskrives på flere måter, en slags verktøykasse kan oppsummeres gjennom seks punkter.

- Oppsplitting og desintegrering av offentlig sektor
- Management-orientert ledelse
- Mål- og resultatstyring
- Økt konkurranse for offentlige organer
- Økt vekt på serviceorientering
- Kostnadskutt og budsjettdisiplin

Kritikken mot offentlig sektor fra NPM har gjerne vært at offentlige virksomheter mangler økonomiske insentiver. Det vil si at det ikke finnes tilstrekkelige belønningssystemer, eller straffende systemer, for å motivere til økt innsats. Videre kritiseres også offentlig sektor for å ha for tette bånd til politikerne og derav også til departementer og direktorater, slik at de i for stor grad kan påvirke politiske beslutninger. Stamsø peker på at kritikken i NPM da går på at administrasjonen får for mye makt, mens politikerne har for liten oversikt (Stamsø, 2017, s. 65). Dette er også relevant med tanke på Bacchi sin metodikk. Hvem har makt til å definere at noe er et problem? Hva er problemet? Og hvordan blir en oppfatning implementert i befolkningen?

Hvorfor er dette viktig i denne oppgaven? MRS blir stadig mer fremtredende i offentlig sektor og dette ser ut til å ha en direkte påvirkning på den jobben de offentlig ansatte gjør i dag. Det argumenteres her for at NPM og økonomiske tanker om effektivitet er en betydelig faktor som ligger bak arbeidslinja og hvordan vi problematiserer trygdebruken i Norge.

Det er flere årsaker til at disse NPM-pregete reformene har blitt innført i Norge. En årsak som trekkes frem av Stamsø er velferdsstaten. Den vil bli omtalt nærmere senere. Her skal jeg nøye meg med å påpeke at velferdsstaten ble utviklet i etterkrigstiden da blant annet Norge opplevde en sterk økonomisk vekst. På 1970-tallet opplevde de fleste vestlige landene at denne veksten stoppet opp, at man brukte mer penger på offentlig sektor og at oljeprisene gikk ned. Dette medførte et mottagelig klima for NPM (Stamsø, 2017, s. 69).

Videre har også de økte oppgavene offentlige sektor har ansvaret for, lagt grobunn for NPM-rammene. Tidligere var for eksempel ivaretagelsen av syke og arbeidsuføre familiens ansvar. Nå er dette oppgaver som ligger til staten. I tillegg har staten ansvar for en rekke ytelser til personer, som av ulike grunner har behov for midler fra det offentlige. I takt med at

oppgavene for offentlig sektor har økt, har også forventningene fra befolkningen økt, blant annet med tanke på dette med individuell behandling (Stamsø, 2017, s. 70).

4 Velferdsstaten og NAV

Velferdsstatens historie og utviklingen av NAV er vesentlig for den fremstillingen man finner i de analyserte dokumentene, fordi man kan si at den legger grunnlaget for den forståelsen vi finner i dag.

Tidligere var forskning på velferdsstater i liten grad sentrert rundt modelltenkning. Man tenkte mer at ulikhetene mellom velferdsstater kun viste ulikheter mellom landene i form av hvor langt de var kommet i utviklingen. Rundt 1990 lanserte Gøsta Esping-Andersen modelltenkningen rundt velferdsstater, hvor han påpekte at det faktisk var strukturelle forskjeller som bidro til ulike velferdsstater (NOU 2011: 7, s. 45).

Esping-Andersen definerer velferdsstaten i sin enkleste form som at staten har som sin oppgave å sikre basis velferd for innbyggerne sine (1990, s. 19). Ut fra dette er det teoretisert fram to dimensjoner i velferdsstaten. Den første, som kalles *decommodification*, går ut på følgende. I før-kapitalistiske samfunn var det få som var avhengige av å selge arbeidskraften sin for å overleve. Med innføring av markedsøkonomi ble arbeidskraften en vare som måtte selges, en *commodity*. Når man da etter hvert skapte velferdsstater, som var rettighetsbaserte, markerte dette et brudd med denne tradisjonen. Det betyr imidlertid ikke at man er frigjort fra markedskreftene i en velferdsstat, spesielt ikke hvis man bare er dekket for et minimum av livsopphold eller det er forbundet med stigma å motta ytelse. Motsatt, hvis det er en god tilgang til velferdsytelsene og rettighetene er uavhengig av tidligere arbeidstilknytning, kan man si at det foreligger en høy grad av *decommodification* (Esping-Andersen, 1990, s. 21-22).

Videre beskriver Esping-Andersen en *stratifikasjonsdimensjon*, eller en lagdelingsdimensjon. Dette handler om i hvilken grad velferdsstaten bidrar til å minske eller øke sosial ulikhet (Esping-Andersen, 1990, s. 23-24). I modelltenkningen ble det lansert tre velferdsstateregimer. Den første kalles *det liberale velferdsstatregimet*, og er kjennetegnet av behovsprøvd bistand, den er sterkt markedsorientert og gir som regel kun støtte til de fattigste. Et eksempel på et slik velferdsstateregime er i USA (Esping-Andersen, 1990, s. 26). Videre har man den *konservative* velferdsstaten, som er kjennetegnet av at rettigheter er knyttet til opprettholdelse av status og klasse, og velferdsordningene finansieres gjerne gjennom at man betaler inn en forsikringspremie og får tilsvarende støtte ut fra hvor mye man har betalt inn (Esping-Andersen, 1990, s. 27). Tyskland nevnes som et eksempel på dette. Den siste kalles *det sosialdemokratiske* velferdsstateregimet, som er kjennetegnet av mer universelle rettigheter, man har rettigheter basert på at man er borger i landet og det er en mindre grad av

behovsprøvde ytelser (Esping-Andersen, 1990, s. 28). Man kan si at den liberale velferdsstaten har en lav grad av decommodification og høy grad av stratifisering, mens det er motsatt i den sosialdemokratiske modellen, selv om sistnevnte også etter hvert kan sies å ha større grad av markedstenkning.

Det er altså innenfor den sosialdemokratiske modellen at vi finner den norske velferdsstaten, som nå vil bli drøftet dypere.

4.1 Den norske velferdsstaten

Den norske velferdsstaten i dag kjennetegnes blant annet av et skattefinansiert system med universelle rettigheter. Det uttalte målet for velferdsstaten er å støtte opp om høy yrkesdeltakelse, samtidig som de som ikke er i stand til å arbeide, skal sikres økonomisk. Det vektlegges også en høy grad av samarbeid med arbeidslivet og organisasjonene. Videre kjennetegnes den norske velferdsmodellen av at den bygger på en høy grad av tillit, både mellom innbyggerne og til myndighetene (NOU 2011:7, s. 47). Hvordan har velferdsstaten blitt slik? Velferdsstaten er et sentralt grunnlag for at vi har en etat som NAV i dag. En drøfting av denne kan derfor kaste lys over problematiseringene som kommer i WPR-analysen, for å bygge opp en forståelse av hvordan den delen av velferdsstaten som NAV representerer har utviklet seg i retning av den arbeidslinja vi ser i dag.

Bacchi baserer deler av sin tilnærming på en *arkeologisk* og *genealogisk* tilnærming. I diskursive problematiseringer ser man bakover og finner en linje av prosesser som har produsert presentasjonen av problemet, mot slik det fremstår i dag (Bacchi, 2009, s. 43). I denne sammenhengen er det aktuelt å spore hva som ligger bak forståelsen av trygdemottakere i dag. Dette gjøres i analysens delkapittel 5.3.

Velferdsstatens forløpere daterer seg langt tilbake i tid, og dagens forståelse av den, bygger på tidligere kulturers forståelse (Hjelmtveit, 2017, s. 29). Velferdsstaten kan sies å være et svar på den utviklingen ulike land gjennomgikk og de problemstillingene som dukket opp underveis (Kuhnle & Kildal, 2011, s. 18). Her ser vi hvordan det er nyttig å bruke denne historikken i en WPR-analyse, hvor man tenker seg at dagens problematiseringer bygger på tidligere hendelser.

Staten var lenge i liten grad ansvarlig for velferdstjenester i Norge. Helt fram til utpå 1800-tallet var det i stor grad familiene, private aktører og kirkene som hadde ansvaret, selv om staten tok noe mer ansvar etter reformasjonen (Hjelmtveit, 2017, s. 30).

Etter hvert utviklet det seg i retning av at staten og kommunene tok mer ansvar for velferdsutviklingen i Norge, spesielt fra slutten av 1800-tallet, og blant annet så ble *Lov om sykeforsikring* innført i 1907 (Hjelmtveit, 2017, s. 37). Før krigen ble det påbegynt et arbeid i retning av reformer på velferdsområdet. Gjennom krigsårene var det naturlig nok stillstand i utviklingen i Norge, men arbeidet fortsatt etter krigen. Grunntanken var en videreutvikling av trygdeordningene. Universalisme var stikkordet, og lovene som fulgte var alle i ulike grad knyttet til dette (Hjelmtveit, 2017, s. 44). Det var altså etter krigen at selve begrepet velferdsstat fant sin plass i Norge, blant annet da de politiske partiene ble enige om at felles partiprogram som adresserte nettopp velferd. Hovedpoenget var at man hadde en rett og plikt til å arbeide, og at sosialforsikring skulle sikre at ivaretagelse ikke var avhengig av klasse eller inntekt (Kuhnle & Kildal, 2011, s. 24). Man ser altså allerede er et søkelys på arbeid knyttet til velferdsordningene. *Lov om Folketrygd* kom i 1967. I praksis var dette en samling av allerede eksisterende lover, ikke en ny lov i seg selv. I tillegg kom også blant annet *Lov om sosial omsorg* i 1964. Det som altså skjedde på denne tiden var at ordningene ble stadig mer universelle og de fleste innbyggerne var ikke lenger tilknyttet den stigmatiserte fattighjelpen (Hjelmtveit, 2017, s. 44-45). Folketrygdloven favner i dag mange situasjoner man kan tenkes å havne i, hvor man trenger økonomisk støtte fra det offentlige. I tillegg finnes *Lov om sosiale tjenester*, som er det siste sikkerhetsnettet når man ikke har rettigheter andre steder.

Systemet for velferdsstaten i Norge ble altså utviklet i mer betydelig grad på 1960-tallet, og tiden fram til i dag har forenklet formulert vært brukt til å befeste og videreutvikle disse ordningene. I denne perioden har det også vært en utvikling i retning av *modernisering* av offentlig sektor, og da spesielt gjennom NPM-ideer. Hjelmtveit kaller det som skjedde etter 1945 for *den institusjonelle omfordelingsmodellen* (2017, s. 47). Poenget her er altså at velferdsstaten finansieres gjennom skatteordninger, at alle får det de har behov for, uavhengig av hvor mye de har bidratt med gjennom skatteseddelen.

Oppsummert, så bygges altså dagens trygdeordninger opp over tid i Norge, i takt med endringer i samfunnet. Arbeid har gjennom lengre tid vært et viktig prinsipp, og dette kan man si påvirker måten velferdsordningene utformes på i dag. De er universelle, dvs. at alle er i målgruppen og alle kan motta tjenester fra det offentlige uavhengig av hva de har bidratt med inn. Sosialpolitikken blir tenkt som et verktøy for å bidra til sosial og økonomisk stabilitet, gjennom å sørge for at vi har en trygg arbeidskraft. Det kan antyde at tanken er at

gode trygdeordninger er viktig for en trygg norsk økonomi, og at arbeid er viktig for at vi skal ha gode trygdeordninger.

4.1.1 Kritikk mot velferdsstaten

Velferdsstaten har vært utsatt for det man kan kalle moralsk kritikk, for eksempel i form av at man anser at velferdsordningene er for rause og at det skaper ansvarsløse mottakere uten medfølgende plikter (Kuhnle & Kildal, 2011, s. 30). Dette er en kritikk som blir adressert i analysen da den kan drøftes mot å være en sentral og medvirkende årsak til arbeidslinja slik vi kjenner den i dag.

Videre har også velferdsstaten vært kritisert for å være for byråkratisk, at det krever for mye administrasjon. I tillegg kritiseres den for å være for kostbar, og at den sågar har en negativ effekt på økonomien (Kuhnle & Kildal, 2011, s. 32). Dette er også noe som adresseres videre i oppgaven, spesielt i forbindelse med det økonomiske bakteppet for arbeidslinja. Det kan tyde på et aktiveringspolitikken innenfor trygdeordningene er et forsøk på å adressere denne kritikken.

4.2 NAV

NAV ble etablert i juni 2006 (NAV, 2019). Visjonen er 'Vi gir mennesker muligheter' (NAV, 2013). Selve reformen ble vedtatt i 2005, og målet var å skape en integrert forvaltning hvor brukerne bare skulle forholde seg til 'en dør inn'. Bakgrunnen var en problematisering av at for mange brukere sto utenfor arbeidslivet. En fragmentert forvaltning ble vurdert til ikke å kunne møte brukernes sammensatte behov (Andreassen, 2017, s. 167). Tidligere var arbeids- og velferdstjenestene delt i sosialkontoret, trygdekontoret og AETAT. Disse etatene samarbeidet i liten grad om brukerne, noe som kunne medføre at brukere med behov for koordinerte tjenester ikke fikk den hjelpen de trengte.

Kort tid etter innføringen av NAV-reformen skjedde det også en rekke andre endringer. Arbeidsavklaringspenger ble innført og avløste de tidligere ordningene attføring, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uføre. Man innførte også kvalifiseringsprogrammet, forskrift om arbeidsrettede tiltak og NAV-loven med rett til behovsvurdering (Andreassen, 2017, s. 167-168).

NAV som organisasjon er også sentral med tanke på utviklingen av det som kalles aktiviseringspolitikk. Et viktig punkt som introduseres her, er det skal lønne seg å jobbe. I tillegg er det også viktig å styrke den enkeltes kompetanse (Andreassen, 2017, s. 168). Dette

ser man for eksempel gjennom uførereformen av 2015. Målet var å gjøre det enklere å kombinere uføretrygd med arbeid, blant annet gjennom at man kunne rapportere inn forventet inntekt og uføretrygden ble justert deretter, framfor at man aktivt måtte søke om å «hvile» uføretrygden som det het. Denne reformen har imidlertid ikke ført til at flere uføre har kommet tilbake i arbeid. Den har heller ikke ført til økt bruk av gradert uføretrygd (Riksrevisjonen, 2018). Effekten av reformene er ikke tema for denne oppgaven, men tankegangen bak er interessant. Kan en slik reform antyde en tanke om at de uføre egentlig ikke er så syke?

I forbindelse med innføringen av NAV, ble arbeidsrettede tiltak knyttet tettere sammen med stønader og det ble satt strengere krav til arbeidsrettet aktivitet. Dette kravet ligger i alle de såkalte arbeidsrettede ytelsene, som dagpenger, sykepenger og arbeidsavklaringspenger (Andreassen, 2017, s. 168). Denne politikken fremhever arbeid som helsebringende og en rettighet som alle skal kunne ta del i. Videre antydes det også i en slik politikk, at det ikke skal være mer økonomisk gunstig å motta trygdeytelser enn å jobbe. Kritikken mot sistnevnte perspektiv kan være at det rammer hardt dem som er for syke til å arbeide, eller arbeidsgiverne ikke vil ha. Andreassen stiller også spørsmålet om hva dette gjør med NAV som arbeidsplass (2017, s. 169). Er det en arbeidsplass hvor man får mulighet til å hjelpe mennesker, eller blir man fanget i et kaldt byråkrati? Fra en NAV-ansatt sitt perspektiv er dette interessant. Fra mine kollegaer har jeg hørt begge deler. Spesielt i forbindelse med innføringen av det nye regelverket på arbeidsavklaringspenger med betydelige innstramminger av tiden man kan motta ytelsen kom det fram mye frustrasjon blant ansatte i NAV. Mange kjente på at man var fratatt muligheten til å gjøre gode faglige skjønnsmessige vurderinger. Andre følte en støtte og trygghet i et klart regelverk med tydelige rammer og mente at det ga et insentiv til å hjelpe brukeren raskere. Øverbye og Stjernø peker også på den litt skjeve balansen i forholdet mellom en bruker og en veileder. Man skal både tildele og kontrollere velferdsgoder og utarbeide aktive planer sammen med brukeren. De mener at kommunikasjonen mellom partene ikke er fri, fordi myndighetene alltid vil ha som mål at vedkommende skal tilbake i arbeid, mens brukeren kanskje ikke lar seg overbevise om at det er mulig. Dette kaller de *kommunikativ paternalisme*, som vil si den ene parten i en samtale styrer samtalen i retning av begrensede mulige utfall (2012, s. 24). Med andre ord setter det store krav til veilederen om å gjøre dette med kløkt, slik at brukeren sikres reell medvirkning, selv om maktforholdet i utgangspunktet kan være skjevt.

NAV-reformen kan være det man kaller en post-NPM-reform, det vil si en reform som også går i retning av det motsatte av NPM. Tanken her er at man går bort fra en spesialisering og oppdeling, og går mer over til sentral styring og koordinering mellom ulike sektorer. Her gikk man altså fra å være tre etater til å bli en. Målet var å integrere og samordne tjenestene (Andreassen, 2017, s. 170). NAV-reformen i seg selv er jo ikke utgangspunktet for denne oppgaven, men det er viktig å ha med seg noe av utviklingen, som et bakteppe. Selv om NAV-reformen kanskje ikke i seg selv er tuftet på rene NPM-doktriner, i form av desintegrasjon og oppdeling, så kan det hevdes at måten NAV fungerer på i dag har klare innslag av NPM. Organisasjonen er preget av en effektivisering av offentlig sektor, med innsparingskrav («mer for mindre») og mål- og resultatstyring.

5 Analyse

Her presenteres og analyseres funnene i datamaterialet gjennom en WPR-analyse. På det første spørsmålet gjennomgås dokumentene hver for seg, mens på de resterende trekkes de inn der hvor det er hensiktsmessig. Dette for å få en tydeliggjøring av problematiseringen fra starten.

5.1 Hva blir problemet framstilt til å være?

Dette er altså startpunktet i WPR-analysen. Problematiseringen ser ut til å ha være bygget rundt samme premiss og argumentasjonen trekker i samme retning i alle de analyserte dokumentene. Det åpenbare problemet i alle dokumentene er at det er for mange på trygd og at det føres en aktiv arbeidslinjepolitikk. Imidlertid er det ikke det man er ute etter i en WPR-analyse. Her undersøkes i stedet hvordan problemet framstilles. Ut fra analysen sies problemet å være at det er for mange passive stønadsmottakere, men det problematiseres i form av manglende motivasjon og valg hos den enkelte, det vil si at den enkelte aktivt velger trygdeytelser framfor arbeid.

Før ca. 1990 var fokuset i velferdsordningene i større grad den enkeltes rettigheter og inntektssikring. Man så i større grad på forklaringsfaktorer utenfor individet, og dersom en person ikke var i arbeid var det andre forhold enn personen selv om var «skyld i det». Man kan si at det fram til slutten av 1980-tallet ble sett på som et systemproblem og et offentlig ansvar at personer sto utenfor arbeidslivet. Da skjedde det et relativt brått skifte, hvor arbeidslinja kom for fullt med attføringsmeldingen som har vært gjenstand for analyse her. Det har vært gjennomgående enighet om arbeidslinja mellom de ulike politiske partiene som har sittet i regjering. Norge følger her utviklingen i store deler av Europa. Fra slutten av 1980-tallet utvikles stønadsordningene slik at hovedmålet ikke er at de skal gi økonomisk trygghet, men at de skal gi insentiv til å komme tilbake i arbeid (Wergeland, 2009). På bakgrunn av dette starter analysen med stortingsmeldingen som kan sies å markere dette skiftet tidlig på 1990-tallet, hvor man i større grad ser på forhold ved den enkelte stønadsmottaker.

5.1.1 Attføringsmeldingen

Denne stortingsmeldingen ser blant annet på økningen i antallet uførepensjonister. Helt i starten av dokumentet påpekes det at 'det er nødvendig å forbedre attførings- og andre stønadsordninger for personer i yrkesaktiv alder slik at det fornuftigste valg for alle parter blir

arbeidslinja framfor trygdelinja' (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1992, s. 3). Allerede har anes det nevnte skiftet fra den tidligere nevnte historikken i den norske velferdsstaten, hvor trygdeordninger ble sett på som en rettighet. Her framstilles det som at det å motta en trygdeordning er et valg og at trygdeordningene skal innrettes slik at den enkelte velger arbeid. Det signaliseres relativt tydelig hva man tenker er det riktige, nemlig arbeid.

I meldingen står det at 'på begynnelsen av 1970-tallet ble økningen i antall personer som forlot arbeidslivet før pensjonsalder forklart med at det skjedde en utstøting fra arbeidslivet' (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1992, s. 40). Videre nevnes: 'Mens utstøting som forklaring på økende bruk av uførepensjon tar utgangspunkt i faktorer utenfor individet og således rammer ufrivillig, har man i den offentlige debatten den senere tid vært mer opptatt av individuelle forklaringsfaktorer' (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1992, s. 41). Tidlig i meldingen legges det altså vekt på individuelle forklaringsmodeller. Et ytterligere utsagn i meldingen som støtter dette er følgende: 'Dersom det er slik at det å bli uførepensjonist eller ikke langt på vei er et rasjonelt valg fra individets side, er det grunn til å tro at den enkeltes valg vil påvirkes av om det finnes andre aktuelle støtteordninger' (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1992, s. 41). Igjen ser man her at problemet med for mange uføretrygdede framstilles som at uføretrygd er et valg den enkelte tar, som et resultat av flere faktorer, hvorav sykdom ikke nødvendigvis er den viktigste.

Meldingen påpeker at man fra 1980-tallet har sett en økende tendens til at flere står utenfor arbeidslivet og i stedet mottar helserelevante ytelser fra folketrygden. 'Det er et gjennomgående trekk ved disse stønadsordningene at de i liten grad legger grunnlag for aktiviteter som leder tilbake mot arbeidslivet. I tillegg virker de på mange måter *passiviserende*, slik at muligheten til å vende tilbake til arbeidsmarkedet blir enda mindre' (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1992, s. 7). Videre framkommer det at 'parallelt med utviklingen i de passive stønadsordningene, har man i løpet av 1980-årene opplevd et sterkt økende press på det offentlige apparat og de ordningene som skal tilby aktive løsninger' (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1992, s. 8). Problemet framstilles altså til at det er personene som er passive og av økonomiske årsaker aksepteres det ikke at de står utenfor arbeidslivet. Det legges vekt på at de samfunnsmessige konsekvensene av at såpass mange ikke arbeider er for store.

Arbeidslinja presenteres som et sentralt element i denne meldingen. Som nevnt tidligere, representerer det et skifte i trygdepolitikken. Man ønsker å komme bort fra en medikalisering av mer generelle og/eller sosiale problemer. 'Trygdeordningene må utformes slik at arbeidslinja blir et førstevalg for alle de involverte parter [...]' (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1992, s. 8). Selv om det i meldingen påpekes at det skal være trygdeordninger for de som trenger det, blir disse nå i stor grad knyttet opp mot plikter gjennom at alle som mottar en ytelse har en rett og plikt til å delta i arbeid eller tiltak. Dette er en av grunntankene i arbeidslinja i velferdspolitikken. Det er et gjensidig forpliktelsesforhold mellom brukeren og staten med hver sine rettigheter og plikter.

5.1.2 Velferdsmeldingen

Denne stortingsmeldingen bygger attføringsmeldingen. Den begynner med å gå gjennom verdigrunnet for meldingen. Det står blant annet: 'For å skape grunnlag for den velferden vi ønsker, er vi avhengig av høy verdiskapning og høy sysselsetting []. For å opprettholde en høy sysselsetting, legger Regjeringen derfor stor vekt på arbeidslinja også i velferdspolitikken' (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 11). Arbeidslinja har fått sitt rotfeste i velferdspolitikken på relativt kort tid.

I stortingsmeldingen pekes det på den enkeltes ansvar i form av rettigheter og plikter. 'Den enkelte har selv et ansvar for egen livssituasjon og for å utnytte de muligheter som samfunnet gir' (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 11). Dette tolkes her som at problemet ligger til en viss grad hos den enkelte og dersom vedkommende bare tok ansvar for eget liv, ville vedkommende ikke vært på trygdeytelser. Det kan tyde på at det legges opp til en dikotomisering mellom de som bidrar i samfunnet, det vil si arbeiderne, og de som ikke gjør det, det vil si trygdemottakerne.

Det slås fast at arbeidslinja har hatt effekt. Sykefraværet har gått ned, det samme har antallet uføre. Men man ser likevel en økning i fraværet fra 1993 til 1994, i tillegg til at det er en liten økning i mottakere av økonomisk sosialhjelp.

Siden denne stortingsmeldingen også omhandler andre velferdsordninger som faller utenfor denne oppgaven, brukes det ikke mer plass på den her. Analysen viser at det er en bekreftelse av arbeidslinja, som vi så i det forrige dokumentet. Problemet framstilles også her som en manglende ansvarsfølelse eller motivasjon hos den enkelte som gjør at vedkommende velger å motta en trygdeytelse.

5.1.3 NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet

Allerede i innledningen av Stortingsmelding 33 peker regjeringen på følgende: ‘Arbeidskraften er samfunnets viktigste ressurs, og det er derfor behov for en aktiv arbeids- og velferdspolitik med sikte på at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet’ (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 5). Det pekes på at en høy sysselsetting er viktig for å opprettholde dagens velferdsordninger og at det er viktig for den enkelte å være i arbeid. Videre framkommer det at arbeid og aktivitet kan motvirke sykdom og helseplager. Selv om det påpekes at de som av ulike grunner ikke er i stand til å arbeid skal inntektssikres, så fremheves det også at det alltid skal lønne seg å arbeide. Det uttalte målet er at det skal være færre mottakere av trygdeytelser og flere i arbeid (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 6). Her ser vi hvordan problemet understrekes i form av at det er ønskelig å ‘motvirke sykdom’, med andre ord aksepteres ikke sykdom som årsak til fravær fra arbeidslivet.

Med denne stortingsmeldingen foreslår regjeringen å styrke den arbeidsrettede oppfølgingen i NAV-kontorene for samtidig å sikre mer effektive og målrettede tjenester. Det poengteres at de unge under 30 år er en viktig gruppe og at NAVs innsats skal rettes mot denne gruppen (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 9). Dette kan antyde en oppfatning om at dersom disse unge bare får tilstrekkelig oppfølging vil de kunne velge bort trygdeytelser.

Det fremheves at NAV-veilederne har en vesentlig rolle med tanke på å endre brukerens holdninger og skape motivasjon, samt gjøre en match mellom brukerne og arbeidsmarkedet. På bakgrunn av dette ønsker man å frigjøre ressurser til at det lokale NAV-kontoret kan fokusere mer på arbeidsrettet oppfølging. Det påpekes viktigheten av å komme tidlig i gang for å unngå at brukere havner på uføretrygd, spesielt de unge (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 31-33). Hvis motivasjon og spesielt endring av holdninger fremheves som viktig, kan det utelukke at andre faktorer blir brukt som forklaring.

Det pekes på at Norge har en befolkningsvekst i vente, og at økningen vil være størst i de eldste aldersgruppene. Det innebærer at det vil bli flere ikke-yrkesaktive personer i landet framover (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 8). Denne stortingsmeldingen problematiserer effektene av dette. Det er ikke vurdert som tilstrekkelig med de tiltakene som bidrar til at flere eldre står lengre i arbeid, man er også avhengig av at de yngre jobber mer. Det kan da antyde at det ikke er rom for å akseptere sykdom som en reell årsak til fravær fra arbeidslivet hos de yngre. I stedet blir dette forsøkt motvirket gjennom tiltak som økt

arbeidsrettet oppfølging. Velferdsordningene oppfattes som truet av en stadig aldrende befolkning, og man kan eller vil da ikke akseptere at unge kan være for syke til arbeide.

Helse er viet et par sider i stortingsmeldingen. Det påpekes at personer med helseutfordringer utgjør en stor del av brukerporteføljen til NAV. Det fremheves som ønskelig at man kommer tidligere i gang med arbeidsrettet aktivitet, og at man i større grad skal kombinere medisinsk behandling og arbeidsrettet aktivitet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 38). På den ene siden har etaten da kanskje akkurat vurdert at brukeren fyller vilkårene for enten helserelatert ytelse, mens på den andre siden vurderer den samme etaten at brukeren nå er klar for arbeidsrettet aktivitet. Igjen kan man se at *problemet* ikke synes å være legitim og akseptert sykdom, *problemet* er at de ikke er i arbeid.

I stortingsmeldingen skriver man også at ‘veilederne på NAV-kontorene står ofte – i likhet med ansatte innenfor velferdsyrkene mer generelt – overfor særegne utfordringer når de skal prøve å finne løsninger på brukernes problemer’ (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 44). Denne ordbruken kan lede hen til en tankegang om at brukerne er i en passiv rolle og NAV skal finne ut hva som er best for dem. NAV definerer at du har et problem siden du er syk og dermed ikke i arbeid, og skal finne løsningen på dette problemet. Videre vektlegges det i stortingsmeldingen at det systemet som hadde vært fram til 2016, for oppfølging av brukere, var for fokusert på helseproblemer framfor hvordan man skal bidra til at personen kan være i arbeid. ‘Dagens avklarings- og oppfølgingssystem er videre kritisert for å legge for stor vekt på personers helseproblemer som hindring for arbeidsdeltakelse, i stedet for å legge til rette for at personen skal kunne delta i arbeid’ (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 45).

Aktivitetskrav og sanksjoner framheves som viktige virkemidler for å bidra til at flere kommer bort fra trygd og i arbeid. Det hevdes at aktivitetskrav motvirker passivitet og bidrar til overgangen til arbeid. Det er lite statistikk på i hvilken grad det iverksettes sanksjoner ved brudd på aktivitetene, men det antas at det brukes mindre sanksjoner når de er gjenstand for skjønn fra NAV sin side, enn når stønader automatisk stanses. Meldingen peker på at årsaken kan være at NAV-veilederne synes at sanksjonene er for strenge eller at de opplever det som vanskelig å balansere motivasjonsarbeid med det å ilegge sanksjoner. Viktigheten av å ilegge sanksjoner påpekes fra regjeringen sin side i denne stortingsmeldingen, og det legges til grunn at man ønsker et mer enhetlig reaksjonssystem i NAV og at man eventuelt også kan ha noen mildere reaksjonsformer (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 45-51). Denne

tankegangen indikerer at brukerne kommer til å gå tilbake i arbeid dersom de opplever tilstrekkelige insentiver og sanksjoner, igjen en framstilling som tilsier at den enkelte ikke er så syk, det handler bare om virkemidlene for å få vedkommende tilbake i arbeid.

Denne stortingsmeldingen la blant annet grunnlaget for endringer i Folketrygdlovens kapittel 11, i det følgende vil to av lovforslagene bli gjennomgått.

5.1.4 Stortingsproposisjon 74 L 2016-2017

Den første av lovforslagene er Stortingsproposisjon 74L av 2016-2017. I den står det at 'vi er i en situasjon der mange i yrkesaktiv alder står utenfor arbeidslivet på grunn av helseutfordringer og mottar offentlig inntektssikring. Det er bekymringsfullt at mange får lange perioder utenfor arbeidslivet' (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017, s. 6). Videre framkommer det at 'lovendringene som foreslås i proposisjonen innebærer en smalere inngang til ordningen, at det legges til rette for et strammere stønadsløp og økte arbeidsinsentiver' (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017, s. 6). Det uttrykkes altså en klar bekymring for antallet mottakere av helserelaterte trygdeytelser og det foreslås strukturelle endringer for å motvirke dette.

I stortingsproposisjonen trekkes det veksler på tidligere forskning, og det nevnes blant annet en undersøkelse som viste at det å få innvilget en helserelatert ytelse for ungdom som befant seg i gråsonen mellom arbeidsledighet og helseplager førte til blant annet en større risiko for overgang til uføretrygd (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017, s. 22). Problemet synes altså å være at de unge egentlig kun er arbeidsledige, men at ytelsen i seg selv medfører at de også blir varig uføre. Igjen aksepteres ikke sykdom som den reelle årsaken til utenforskap.

'For å nå målet om arbeid er det også helt avgjørende at bruker medvirker aktivt. Analyser viser at krav til aktivitet kan bidra til økt arbeidstilknytning og kortere stønadsforløp, men at dette forutsetter systematisk og konsekvent håndheving. Brudd på aktivitetsplikten får i dag ofte ikke konsekvenser for mottakeren av arbeidsavklaringspenger før det foreligger gjentatte og mer omfattende brudd' (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017, s. 27). Igjen antydes det at fravær fra arbeidslivet kan skyldes at brukerne selv ikke bidrar nok for å nå målet. Det pekes også på inkonsekvent håndheving av reglene som et bidragende problem. Derfor innføres sanksjoner, da man tenker at det vil bidra til at den enkelte i større grad deltar i arbeidslivet.

Regjeringen påpeker at de ønsker å tydeliggjøre at arbeidsavklaringspenger er en helserelatert ytelse, og de foreslår derfor at sykdomsvilkåret tas inn i formålsbestemmelsen til loven. Samtidig ønsker de ikke et for sterkt fokus på sykdom, da det kan virke begrensende i form av sykeliggjøring. 'Målsettingen er å unngå sykdomsfokus der det kan unngås, men samtidig sikre livsopphold for de som har en helsesituasjon som medfører en vesentlig begrensning for å arbeide' (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017, s. 28). Det uttrykkes med andre et ønske om å legge sykdom til side i så stor grad som mulig.

Det foreslås å redusere varigheten på ytelsen fra fire til tre år, i tillegg til at muligheten for en forlengelse begrenses til to år. 'Kortere varighet vil legge et press på både mottaker og Arbeids- og velferdsetaten om å benytte stønadsperioden mer effektivt. Med denne innstrammingen tydeliggjøres det at arbeidsavklaringspenger er en midlertidig ytelse som skal sikre inntekt ved avklaring og gjennomføring av fastsatt aktivitet, der målet er overgang til arbeid' (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017, s. 29). Her antydes det at bare den enkelte blir presset av NAV, og dersom etaten bare jobber mer effektivt, vil vedkommende komme i arbeid. Problemet framstilles også her som at rause velferdsordninger med god tid medfører at flere velger å bli på ytelsene over tid. Dette gir et inntrykk av at varigheten man kan motta en ytelse ikke har noe med sykdom å gjøre, det er en politisk besluttet tidsavgrensning. 'Det er ressurskrevende å jobbe med å endre holdninger, bygge motivasjon og gi en gruppe som står langt fra arbeidsmarkedet kompetanse og konkrete erfaringer med arbeidslivet' (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017, s. 31). Dette sitatet framstiller igjen mottak av helserelaterte trygdeytelser som et problem med motivasjon.

'Praksis kan tyde på at adgangen til å innvilge unntak fra bestemmelsen om maksimal varighet for arbeidsavklaringspenger er for liberal. Tallene viser at det særlig er de unge som fortsetter å motta ytelsen lenger enn fire år' (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017, s. 50). Det fremstilles som at problemet er en for liberal praksis fra NAV sin side. Premisset om at det tar så lang tid for mennesker å komme tilbake i arbeid aksepteres ikke. Min erfaring etter å ha jobbet med fagfeltet arbeidsavklaringspenger i seks år er at veilederne i NAV i liten grad praktiserer regelverket for liberalt. Det man er opptatt av er at brukerne skal bli riktig avklart, ikke hvor lang tid det tar. Erfaringen er også en tendens til at flere blir stående uten ytelse eller går over på økonomisk sosialhjelp, noe som belaster kommuneøkonomien. Det antyder at det ikke behøver å være noen nødvendig sammenheng mellom et forkortet stønadsløp og en raskere tilbakeføring til arbeid.

‘Departementet foreslår at perioden kan forlenges, dersom sykdom, skade eller lyte er hovedårsaken til at mottakerens arbeidsevne ikke er avklart mot arbeid eller uføretrygd. Ved at det stilles vilkår om at sykdom, skade eller lyte er hovedårsak til at arbeidsevnen ikke er avklart, utelukkes andre grunner til at arbeidsevnen ikke er avklart, som for eksempel sosiale grunner eller manglende medvirkning fra mottaker’ (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017, s. 51). Her unnlater man å snakke om at sykdom er sammensatt og at det i flere tilfeller ikke lar seg skille fra sosiale grunner. Manglende medvirkning er også et vanskelig begrep. Hva som ligger i det problematiseres ikke.

Det foreslås også innføre en bestemmelse om karen, som sier at dersom du har brukt opp maksimal stønadperiode på arbeidsavklaringspenger, så må du vente minst 52 uker før du har rett på en ny periode, med mindre du har alvorlig sykdom. Det gis noen få eksempler på hva som er alvorlig sykdom, som kreft og alvorlige skader. Det gis også eksempel på hva som ikke er alvorlig sykdom, som muskel- og skjelettlidelser, lettere psykiske lidelser og rus (Arbeids- og velferdsdepartementet, 2017, s. 62). Her kan man se hvordan man skiller ut noen sykdommer som «virkelig» sykdom, det vil si alvorlig nok til å fylle kriteriene for ytelsen videre. Hvem som har rett til å definere det problematiseres ikke.

Denne stortingsproposisjonen la i vesentlig grad grunnlaget for endringene i Folketrygdlovens § 11, som ble innført fra 1. januar 2018. Som en videreføring av dette kom det en ny proposisjon i 2019.

5.1.5 Stortingsproposisjon 10 L 2019-2020

Denne proposisjonen inneholder forslag til endringer i flere regelverk, men det er kun kapittel 4 som er relevant i denne sammenhengen. Den omhandler minstesatsen for arbeidsavklaringspenger for unge under 25 år. Her står det blant annet: ‘Departementet vil peke på at minstesatsene for arbeidsavklaringspenger er relativt høye for denne aldersgruppen sammenlignet med andre ordninger og inntekter generelt for jevnaldrende som ikke mottar trygd. Departementet mener at det ikke bør være slik at det på kort sikt kan være mer lønnsomt å gå på trygd enn å arbeide eller ta utdanning for unge mennesker’ (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019, s. 10). Det man kan si her, er at de unges helsetilstand eller mulighetene deres til å tjene penger som andre unge ikke problematiseres. Det problematiseres kun at det ikke skal være lønnsomt å motta trygdeytelser.

Departementet uttrykker bekymring for at så mange unge mottar arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd, og at det kan være et sykdomsfokus som bidrar til å

redusere fokuset på mulighetene de unge har. De foreslår å redusere minstesatsen til 2/3 av 2 G (grunnbeløpet i folketrygden). Videre foreslår de også å fjerne det såkalte «ung ufør-tillegget» for mottakere av arbeidsavklaringspenger. ‘Å avvikle ung ufør-tillegget for mottakere av arbeidsavklaringspenger vil bidra til å redusere sykdomsfokuset i denne perioden’ (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019, s. 11). Problemet fremstilles altså som at de unge får for mye i trygdeytelser, noe som medfører at de har lite insentiver til å komme tilbake i arbeid. Med andre ord, det antydes at de unge velger trygdeytelser fordi det er mer lukrativt enn alternativene. Dette konkretiseres ved at departementet anslår å spare inn 885 millioner kroner på denne endringen i satser i 2023. De foreslåtte endringene i denne stortingsproposisjonen ble innført fra februar 2020.

Siden dokumentene er analysert hver for seg oppsummeres problematiseringen her. I de neste kapitlene behandles datamaterialet samlet. Oppsummert kan man si at problemet i alle disse dokumentene framstilles som at mottakere av helserelaterte trygdeytelser generelt sett ikke er i jobb fordi trygdeordningenes innretning i seg selv bidrar til manglende motivasjon for arbeid. Det påpekes at ordningene i seg selv skaper et sykdomsfokus. Videre er trygdeordningene for attraktive, i den forstand at tiden hvor man kan få ytelsen er for lang og at man får for mye utbetalt. Spesielt for de unge framstilles problemet som at de unge mangler arbeidsinsentiver fordi de får for mye i trygdeytelser sammenlignet med situasjonen for andre unge i andre situasjoner. Problemet framstilles altså som at de som mottar trygd mangler motivasjon og aktivt velger å motta trygd framfor å arbeide.

5.2 Hvilke antagelser ligger til grunn for denne framstillingen?

I denne delen analyseres hva som ligger til grunn for at problemet ‘for mange på trygd’ blir framstilt som det gjør. Det man er ute etter her er altså de *kunnskapene* og antagelsene som ligger bak, men som ofte tas for gitt. Det vil si at det ikke alltid er bevisst kunnskap. Disse antagelsene vurderes som nødvendige for at problemer skal framstilles på den ene eller den andre måten. Som hjelp i denne delen av analysen har Bacchi trukket fram dikotomier, *key concepts* og kategorier. Innledningsvis identifiseres noen av disse, før analysen går videre til de antagelsene som denne analysen diskuterer.

Et nøkkelbegrep er *arbeid*. Det er gjennomgående i alle dokumentene. Man trenger ikke gå lengre enn til tittelen på den siste stortingsmeldingen, ‘NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet’ (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016). Allerede her signaliseres tydelig at det ikke er stønader og inntektssikring som er det primære målet. I dokumentene går arbeid og

velferd hånd i hånd, noe som eksemplifiseres gjennom sitatet fra velferdsmeldingen; ‘en vridning av innsatsen fra stønader til aktive tiltak, som fører personer over i inntektsgivende arbeid, gir økte velferd og økte ressurser til fellesskapet’ (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 89). Arbeid framstilles som verdifullt og riktig, mens trygdebruk framstilles som et feil valg. *Aktivisering* er også et nøkkelbegrep i de analyserte dokumentene. Dette blir behandlet nærmere senere.

Dikotomier virker ekskluderende. Det vil si at hvis noe er i den ene kategorien så kan det ikke være i den andre. Personer ilegges egenskaper ut fra de kategoriene de blir plassert innenfor. *Aktiv – passiv* er en dikotomi som identifiseres i dokumentene. Det er et uttalt ønske om at alle brukerne som mottar trygdeytelser skal være aktive, og det kan se ut som at det legges til grunn at enten så er man det ene eller det andre. Hvis brukeren er aktiv, så skal vedkommende likevel bli det gjennom ulike insentiver. Det gis uttrykk for at man ikke ønsker passive stønadsmottakere, en skal være aktiv i egen sak. ‘For å sikre økt brukermedvirkning og forebygge passivitet, skal brukerne ha en aktiv rolle i utformingen av aktivitetsplanen’ (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 44). Det kan tolkes til at det antas at uten en slik plan er brukerne i sin natur passive og komfortable med å sitte stille og motta ytelser. Gjennom en slik dikotomisering legges det føringer på hvordan stønadsmottakere oppfattes i samfunnet ellers. *Aktiv* kan sies å sammenfalle med *motivasjon*, som later til å være den styrende problematiseringen. En annen dikotomi man finner er *avhengig – uavhengig*, noe som synes gjennom følgende sitat; ‘grunnlaget for varig sysselsetting må styrkes slik at en unngår at det oppstår passivitet og stønadsavhengighet og en for stor forsørgingsbyrde for yrkesaktive’ (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 17). Bruken av ordet *byrde* er interessant. Mottakerne av helserelaterte trygdeytelser plasseres i en avhengighetskategori, hvor det kan tolkes som at de står i gjeld til, og er en belastning for samfunnet, fordi de mottar ytelser. Dette i motsetning til yrkesaktive, som tolkes som frie, som bidragsyttere til samfunnet.

Arbeidsufør er en form for *kategorisering* som går igjen i materialet, og det kan se ut se at til at den kategorien er i ferd med å fylles med nytt innhold. Med den identifiserte problematiseringen, kan det bringe assosiasjoner til latskap og snylting på det offentlige. Problematiseringen kan bidra til at forståelsen av kategorien ufør endres. Det kan tyde på at det foreligger en antagelse at arbeidsufør ikke er en reell kategori, og sykdom er ikke en legitim årsak, det er et valg. Videre kan vi også se på kategoriene arbeidsledig versus

arbeidssøkende. Kategorien arbeidsledig bringer med seg noe negativt. Du står utenfor, du er ikke god nok, du bidrar ikke i samfunnet. Du er en passiv trygdemottaker. På den andre siden kan begrepet arbeidssøkende forstås mer positivt ladet. Du er på jakt etter noe nytt, du er i prosess og du bidrar aktivt i din egen sak. Slike kategoriseringer kan påvirke både hvordan andre ser på grupper av mennesker i den ene eller andre kategorien, og det kan påvirke hvordan individene vurderer seg selv sett opp mot andre.

I det følgende diskuteres en del antagelser som ligger til grunn for problematiseringen fra kapittel 5.1.

5.2.1 Antallet trygdemottakere øker?

Det har vært en utbredt bekymring de siste årene for at et økende antall mottar trygdeytelser. Dette kommer til uttrykk i de fleste analyserte dokumentene. Dette kan se ut til å ligge til grunn for at man ønsker å framstille problemet med trygdebruk som et individuelt problem. Man ønsker å legge ansvaret for utenforskap på den enkelte. I følge Terum og Hatland er det enighet om at Norge har en høy sysselsetting, men det er mer usikkerhet knyttet til hvorvidt det faktisk er flere som mottar trygdeytelser enn før (2014, s. 4). Når det utarbeides trygdeordninger så har datamaterialet vist at det til en viss grad handler om å utvikle disse slik at de ivaretar de som ikke kan jobbe, samtidig som det ikke må bli for attraktivt å motta trygdeytelser. Man antar altså her at det finnes trygdemottakere som i stedet kunne valgt arbeid, og dette er en av årsakene til at antallet trygdemottakere øker.

Det har vist seg å være noen måletekniske utfordringer med å analysere hvorvidt antallet trygdemottakere har økt, og av den grunn er det noe usikkerhet knyttet til tallene. Gjennom å bruke årsverk i stedet for antall, mener Terum og Hatland at man kan komme til et mer korrekt tall (2014, s. 9). De finner at i perioden 1992 til 2012 har sysselsettingen økt i større grad enn trygdebruken. Andelen trygdede har i hele perioden ligget rundt 20%. Her skiller det mellom utmeldte og påmeldte trygdemottakere. Utmeldte vil si de som mottar langvarige helserelevante ytelser, mens påmeldte er de som mottar trygdeytelser av mer kortvarig karakter. Tallene viser at andel utmeldte har økt, mens andel påmeldte har sunket. Det de finner, er altså at selv om andelen som mottar trygdeytelser har vært relativt stabil de siste 20 årene, øker andelen som mottar helserelevante trygdeytelser (Terum & Hatland, 2014, s. 9-15). Med andre ord, det ser ut til at det har vært en reell økning i antallet mottakere av helserelevante trygdeytelser de siste 30 årene. Man kan likevel ikke ut fra det konkludere at det handler om at det er flere som ikke er motiverte for arbeid og flere som velger trygd framfor

arbeid. Analysen av datamaterialet kan antyde at det er mer komfortabelt å tenke at problemet ligger på det individuelle planet. Vi kan altså si at problemframstillingen bygger på et økende press på velferdsordningene, og det søkes forklaringsmodeller som kan bidra til å motvirke denne utviklingen. Utfordringen blir at dersom vi aksepterer at de som mottar helserelaterte trygdeytelser er arbeidsuføre på grunn av legitim sykdom, står man langt unna å «løse» trygdeproblemet. Det løses lettere dersom det problematiseres som et valg og en motivasjonsfaktor, da kan trygdebruk motvirkes ved hjelp av plikter og sanksjoner.

5.2.2 Arbeidslinja

Arbeidslinja ligger som en grunntanke gjennom presentasjonen av problemet. Tanken om at arbeid er det riktige har vist seg sentralt i trygdepolitikken. Arbeidslinja bygger på det man kan kalle det arbeidsetiske premisset, nemlig at man må yte for å få og at det ikke skal være lønnsomt å leve på ytelse fra det offentlige (Sinding Aasen, 2018, s. 89). Det handler om borgerkontrakten mellom staten og innbyggeren. Hvilke rettigheter skal man ha, og hva skal man gjenytte? Fossetøl peker på at det er flere måter å se dette på (Fossetøl, 2007, s. 5). Handler det faktisk at noen står utenfor arbeidslivet om at det er manglende insentiver for å gå tilbake i jobb, at man sykeliggjør vanlige livsfaseproblemer eller at arbeidslivet har blitt mer krevende? Jeg finner at det i de analyserte dokumentene settes mest fokus på manglende insentiver og forhold hos den enkelte, og at dette ligger bak framstillingen av problemet som en faktor ved den enkelte.

I neste delkapittel gjennomgås en effektivitetsforståelse av arbeidslinja. Det finnes også en rettferdighetsforståelse. Den går ut på at på at vi skal ha et inkluderende arbeidsliv og inkluderende samfunn hvor alle har rett til å delta i arbeidslivet (Fossetøl, 2007, s. 15). Dette finner man igjen flere steder i de analyserte dokumentene. 'Regjeringens mål er å utvikle et tryggere og mer rettferdig samfunn med arbeid til alle og økt livskvalitet til den enkelte' (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 11). Et annet eksempel; 'vi må tilrettelegge arbeidslivet slik at flest mulig kan delta' (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1992, s. 3). Dette kan man si at retter seg mer mot den enkeltes behov for tilrettelegging enn mot motivasjon. Men i og med at det likevel tas til orde for en aktiveringspolitikk med bruk av sanksjoner, plikter, reduksjon av ytelse og innskrenking av den tiden man kan motta en midlertidig ytelse, argumenteres det her for at motivasjon likevel framstilles som problemet. Dersom man legger alt til rette og den enkelte likevel mottar trygd, forstås det i de analyserte dokumentene som et problem ved den enkelte og dens motivasjon. Dette understøttes av

meldingen 'NAV i en ny tid' hvor det kan hevdes at man i større grad ser støtte for en effektivitetsorientert forståelse av arbeidslinja. Der står det blant annet følgende: '[...] videreutvikle den arbeidsrettede oppfølgingen slik at den blir mer effektiv mht. å nå målet om arbeid' (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 81). Dette illustreres også med dette sitatet fra stortingsproposisjonen av 2019; 'departementet mener at det ikke bør være slik at det oppleves mer lønnsomt å gå på trygd enn å arbeide eller ta utdanning for unge mennesker' (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019, s. 11). Dette kan tyde på at en antagelse som ligger bak er at arbeidslinja er så viktig fordi det finnes mottakere som heller vil velge trygdeytelser framfor arbeid hvis de kan.

Et viktig verktøy i arbeidslinja er bruken av vilkår for ytelser. Det vil si at for å få en ytelse må brukeren selv bidra aktivt, for eksempel i form av å delta på arbeidsmarkedstiltak. 'For å få noe må man yte noe' (Øverbye & Stjernø, 2012, s. 19). Et eksempel på dette er utarbeidelsen av en aktivitetsplan, som er obligatorisk for alle som mottar arbeidsavklaringspenger. Det er en forpliktende avtale mellom brukeren og NAV, som definerer hvilke aktiviteter som skal gjennomføres for å øke muligheten for å komme tilbake i arbeid. Tidligere kunne den oppleves som relativt ensidig da det var NAV som laget den og brukeren skrev under. Nå er planen digital og begge parter kan legge inn aktiviteter. Det kan være et uttrykk for et ønske om mer aktive brukere i sin egen avklaringsprosess. De fremstår da ikke som passive mottakere av en ytelse. Målet med disse *aktive* vilkårene er både at brukeren skal få en ytre belønning i form av å motta en ytelse og at det skal bidra til å styrke brukerens indre motivasjon gjennom at vedkommende selv er aktiv i egen sak (Øverbye & Stjernø, 2012, s. 21). Hvor vidt brukeren rent faktisk aktiveres eller om dette er en endring som fremstår som mest på det formelle plan forblir et empirisk spørsmål, det vil nok kunne variere. Likevel, det at det føres en aktiveringspolitikk kan antyde at man antar at det foreligger en for liten grad av grunnleggende motivasjon hos mottakerne av ytelser.

Aktivitetskravet gjelder på alle de arbeidsrettede ytelsene, og de har blitt betydelig strammet inn de siste årene. I lovverket har muligheten for å kreve aktivitet ligget der lenge, men håndhevingen av det, har blitt sterkere de siste årene. Som eksempel kan vi nevne ytelser etter *Lov om sosiale tjenester*, hvor det i dag stilles strenge krav til aktivitet for ungdom under 30 år. Videre ser man det på sykepenger hvor det allerede på tidspunktet for åtte ukers sykemelding settes strenge krav til at brukeren skal i arbeidsrettet aktivitet, dersom ikke

særlige grunner tilsier noe annet. På mitt kontor planlegges det til og med at NAV skal komme inn så tidlig som etter fire ukers sykemelding.

Selv med en aktiv arbeidslinjepolitikk har det ikke hatt vesentlig påvirkning på hvem som kan søke de ulike stønadene eller på nivået på stønadene. Det nevnes at man kunne forsøkt det Øverbye og Stjernø kaller «kjæpp» i stedet, det vil si å redusere satsene for de som kom inn på de ulike ytelsene eller stramme inn inngangsvilkårene. En årsak til at det er gjort i liten grad, kan være at man ikke har vurdert at det vil styrke arbeidsmotivasjonen, samtidig som det er en fare for å føre flere ut i fattigdom (Øverbye & Stjernø, 2012, s. 22). Dette ble altså skrevet i 2012. Det man kan se nå, er at det i større grad forsøkes «kjæpp» ved at ordningene strammes inn og satsene reduseres. Problemet framstilles som et motivasjonsproblem, det innføres tiltak for å forsøke å eliminere dette.

5.2.3 Rause velferdsordninger og arbeidsmotivasjon

Bakteppet for arbeidslinja kan knyttes mot en økonomisk motivasjon fra myndighetenes side. Det koster å ha rause velferdsordninger. Med en stadig aldrende befolkning og et sykefravær som er høyt, kan det tenkes at man tenker i de baner at personer som mottar ytelser, ikke får tilstrekkelig motivasjon til å arbeide dersom ytelsene er for gode. Et spørsmål blir da om det er slik at innbyggere i rause velferdsstater har mindre arbeidsmotivasjon enn andre?

Stjernø og Øverbye påpeker at arbeidslinja henger tett sammen med arbeidsmotivasjon og påpeker at 'arbeidslinja er et forsøk på å utforme velferdsordningene slik at de ikke risikerer å svekke arbeidsmotivasjonen' (2012, s. 17). Siden motivasjon har vist seg å være en så viktig faktor i dokumentene som er gjenstand for analyse her, er det vesentlig å se litt nærmere på det begrepet. Arbeidsmotivasjon kan deles inn i indre og ytre motivasjon, eller indre og ytre påvirkninger. Dersom arbeidet utelukkende er ytre motivert, vil det si at man kun jobber fordi man får betalt for det, det vil si økonomisk og materiell motivasjon. Hvis det var slik, kan det være naturlig at man tenker seg at folk ikke ville arbeide dersom trygdeordningene var for sjenerøse. Hvis man ser på det i et mer psykologisk eller sosiologisk perspektiv, kan det åpne for at det også er indre faktorer som driver oss til å jobbe. Det er identifisert tre faktorer som kan påvirke arbeidsmotivasjon. Det første er at arbeid gir *status*. Eller omvendt, at mangel på arbeid gir mangel på status. Hvis det er en drivende kraft, kan man anta at de fleste ville jobbet dersom de kunne. Videre kan arbeid være motivert av en *pliktfølelse*. Det kan være plikt til å bidra eller plikt til å forsørge familien. Til slutt er det den faktoren som handler om at man arbeider, rett og slett fordi man *liker det* og synes det er gøy

(Øverbye og Stjernø, 2012, s. 16-17). Disse faktorene er heller ikke nødvendigvis gjensidig utelukkende. Poenget er at arbeid er motivert av så mye mer enn bare inntekt, slik at man ikke kan trekke den slutningen at folk lar være å jobbe fordi trygdeordningene er så gode. Det er likevel slik at dette ser ut til å være en antagelse.

I stortingsmeldingen og proposisjonene ser man hvordan politikerne trekker fram at gode velferdsordninger kan påvirke menneskers motivasjon til å komme tilbake i arbeid i negativ forstand. Tanken her kan sies å være at velferdsstaten vil undergrave seg selv over tid dersom den er for sjenerøs. Van der Wel peker på tre mekanismer som kan føre til dette (2012, s. 62-63). Den første er at det rett og slett ikke vil lønne seg å jobbe fordi man går en grei inntekt på trygd. Det andre er at trygdebruk smitter, noe som kan føre til at det blir lettere for å folk å velge trygd dersom man har bekjente som er trygdet. Den tredje mekanismen som nevnes er at det skjer en overføring mellom generasjonene, slik at ungdom er mindre villige til å arbeide enn sine foreldre. Spesielt med tanke på innstrammingen i satsene for ungdom som mottar arbeidsavklaringspenger ser det ut til at perspektivet med at det ikke lønner seg å jobbe, samt at ungdom har mindre arbeidsmotivasjon, ligger til grunn for problemfremstillingen. I de analyserte dokumentene pekes det på at unge mottakere av arbeidsavklaringspenger i mange tilfeller kommer bedre ut økonomisk enn sine jevnaldrende, og tanken ser ut til å være at ved å redusere satsene vil flere av stønadsmottakerne i stedet velge å arbeide.

Fra et rent økonomisk perspektiv kan det forventes at folk i større grad ville velge å ikke arbeide dersom velferdsordningene er gode. Men, som Ingrid Esser påpeker, det er sjelden man kan velge fritt å ikke arbeide (Esser, 2012, s. 49). Valget er ofte påvirket av noe, det kan være sykdom eller forhold på arbeidsmarkedet. I tillegg påpeker hun at det også kan være slik at gode velferdsordninger gir en større motivasjon til å arbeide, ettersom man bygger seg opp grunnlag for stønader på bakgrunn av arbeidsinntekt. Det viser seg også at en sjenerøs velferdsstat kan bidra til at folk kommer inn i mer langsiktige arbeidsforhold som matcher den enkelte bedre (Esser, 2012, s. 49). Sistnevnte kan være et resultat av at den enkelte vet at han blir ivaretatt økonomisk når han er arbeidsledig og derfor kan bruke litt mer tid på å finne den riktige arbeidsgiveren som gir en langvarig match framfor å måtte kaste seg inn i et usikkert arbeidsforhold. Motsatt kan man si at med dårligere velferdsordninger kan man risikere at folk ender opp i mer usikre jobber av kortsiktige økonomiske hensyn. Gjennom å sammenligne flere studier, har Esser funnet at arbeidsdeltakelsen i de nordiske

landene, som har en raus velferdsstat, er høy. Det kan til og med se ut til at arbeidsmotivasjonen er høyere i landene med raue velferdsordninger (Esser, 2012, s. 59). Det er altså ikke noe som tyder på at de norske velferdsordningene påvirker folks arbeidsmotivasjon i negativ forstand, snarere tvert imot.

Van der Wel har også gjennomgått trygdeordningens påvirkning på arbeidsmotivasjon. Han finner, som Esser, at de nordiske velferdsstatene har en høyere sysselsetting enn andre. Han påpeker at raue velferdsordninger faktisk kan virke som en medisin, gjennom at den bidrar til å stabilisere arbeidsmarkedet (van der Wel, 2012, s. 72). Riktignok har uførepresenten i Norge økt, og man finner at det er en større sosial og helsemessig ulikhet i sysselsettingen i Norge. Utdanningsnivået vårt har økt, mens det er en del med lite utdanning som forsvinner ut av arbeidslivet (2012, s. 67). Undersøkelsene finner likevel ikke støtte for at sjenerøsiteten i velferdsstaten i vesentlig grad påvirker folks motivasjon for å være i arbeid. Heller ikke her finner vi altså støtte for antagelsen om at unge velger trygd framfor arbeid på grunn av sjenerøse velferdsordninger. Van der Wel oppsummerer en del studier rundt dette. En studie som har sett på velferdsstaten og sysselsetting i flere europeiske land viste at sjansen for å falle ut av arbeidslivet faktisk sank med mer sjenerøse velferdsstater. I andre studier er det funnet at innbyggerne i sjenerøse velferdsstater er mer motiverte til å arbeide (van der Wel, 2012, s. 71-72). Oppsummert kan vi altså si at det ikke ser ut til at den norske befolkningen er mindre motivert til å arbeide enn innbyggere i land med for eksempel en mer liberal velferdsstat. Tvert imot kan det antyde at en trygg og sjenerøs velferdsstat sikrer en økt arbeidsmotivasjon, blant annet gjennom at vi vet at vi blir ivaretatt dersom vi skulle bli syke eller miste jobben, ved at vi kjenner en felles motivasjon for å bidra til å opprettholde velferdsstaten og ved at velferdsordningene sørger for at vi har et ordnet arbeidsmarked. Likevel ser det altså ut til at en viktig antagelse som ligger til grunn for problematiseringen, er at velferdsordningene i for liten grad motiverer personer for arbeid.

5.2.4 Det økonomiske perspektivet

En vesentlig bakgrunn for framstillingene ser ut til å være økonomiske perspektiver. De norske velferdsordningene kan sies å være blant de beste i verden, og den norske økonomien har vært stabilt solid i mange år. Samtidig er den norske velferdsstaten truet av en stadig aldrende befolkning og mer flyt av mennesker mellom ulike land, spesielt i Europa. Norge har altså, som nevnt tidligere, et høyt sykefravær sammenlignet med andre land. Et sentralt

spørsmål er om et fokus på innstramning i trygdeordningene er økonomisk begrunnet. Arbeidslinja indikerer at velferdsordningene skal utformes slik at det skal være mest mulig lønnsomt å arbeide. Dette kommer tydelig fram i alle dokumentene i analysen, og eksemplifiseres gjennom dette 'høy sysselsetting er avgjørende for å sikre velferden økonomisk, både for enkeltmennesker og samfunnet' (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 17).

Velferdsstaten kan sies å være avhengig av at flest mulig i arbeidsfør alder faktisk er i arbeid, da dette gir inntekter til staten som igjen skaper muligheten til å opprettholde velferdsordningene (Øverby & Stjernø, 2012, s. 15). Det er derfor nærliggende å anta at man problematiserer at såpass mange mottar helserelaterte ytelser fra et økonomisk perspektiv.

Videre tyder analysen på at grunnlaget for det tankesettet man ser i dokumentene, drar veksler på ideer som kan kategoriseres som NPM. Offentlig sektor skal effektiviseres og innsparinger anses som nødvendig. Spesielt når det gjelder innstramningen i minstesats for de unge mottakerne av arbeidsavklaringspenger, synes det å være en betydelig grad av økonomiske perspektiver. Under konsekvenser av tiltaket, anslås det at staten kan spare over 800 millioner kroner i 2023 (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019, s. 12). Det framgår i det samme dokumentet, hvor det begrunnes hvorfor minstesatsen på arbeidsavklaringspenger bør reduseres, at det ikke er ønskelig at ungdom på trygd skal ha det mer økonomisk fordelaktig enn andre for ungdom skal være større enn det andre ungdommer får. 'Departementet mener at det ikke bør være slik at det på kort sikt kan være mer lønnsomt å gå på trygd enn å arbeid eller ta utdanning for unge mennesker' (Arbeids -og sosialdepartementet, 2019, s. 10). Det impliseres altså en antagelse her om hva som generelt er et greit inntektsnivå for en ungdom på en viss alder, uten at det spesifiseres grunnlaget for den slutningen. Det er rimelig å anta at ungdom under 25 år er en like heterogen gruppe, som andre grupper i samfunnet. Noen av dem har fulltidsjobb hvor de har bedre inntekt enn både sine jevnaldrende og eldre, noen har barn, andre ikke, noen studerer. En antagelse om at ungdom under 25 år er en homogen gruppe, som skal ha felles økonomisk standard, virker derfor ikke umiddelbart rimelig. Det framstår som et vikarierende motiv å fokusere på betydningen på ungdommenes motivasjon, når det egentlig er snakk om økonomi og innsparing.

Fossestøl tar til orde for at det er to ulike forståelser av arbeidslinja, som nevnt tidligere (2007, s. 7). En effektivitetstankegang og en rettferdighetstankegang. Førstnevnte vil i noen grad kunne knytte seg til en NPM-forståelse av reformer. Under en

effektivitetsforståelse handler det om å innrette trygdene slik at det ikke blir mer fordelaktig å velge trygd enn å velge arbeid. Dette kan kalles motivasjonsstrukturene i trygdeordningene, noe som går direkte på den aktuelle problematiseringen. Den innebærer også at man etablerer en såkalt *portvokterfunksjon*, som påser at reglene følges slik de er ment, for å unngå at folk motiveres til å motta trygd framfor arbeid (Fossestøl, 2007, s. 7). Igjen ser vi hvordan dette ordet *valg* kommer opp, man antar at den enkelte kan velge hvorvidt vedkommende mottar en folketrygdytelse eller ikke.

Stortingsmeldingen fra 2016 handler om effektivisering av NAV som etat, blant annet gjennom sammenslåinger av NAV-kontorer og større fagmiljøer. Det legges også stor vekt på digitalisering av tjenestene. I tillegg vektlegger alle dokumentene at det er nødvendig med tett oppfølging og motivasjonsarbeid, at dette vil bidra til at flere kommer i arbeid. Dette indikerer at det legges til grunn et økonomisk perspektiv framfor eksempelvis et helsemessig perspektiv. Videre er dette i tråd med det som beskrives som effektivitetstankegangen bak arbeidslinja. Det innebærer en klar formulering av formålet for etaten, og man fremhever at alle skal dra i samme retning. Alle tjenester og virkemidler skal være innrettet mot samme mål, nemlig arbeid og arbeidsrettet aktivitet. Det innebærer for eksempel felles tildelingsbrev, mål- og disponeringsbrev og resultatsystemer (Fossestøl, 2007, s. 8). Dette henger godt sammen med beskrivelsen av NPM. To av stortingsmeldingene er laget i god tid før NAV-reformen, mens den siste er laget da NAV hadde vært virksom en del år. Ut fra en NPM-tankegang kan man si at NAV-reformen og dermed også arbeidslinja, siden den har blitt styrket ytterligere ved innføringen av NAV, handler om kostnadseffektivitet. Det vil si at det settes klare krav til innsparing i offentlig sektor og krav til resultatene som produseres. Dette da man tenker at den tradisjonelle måten å styre offentlig sektor på var for tungrodd og kostnadskrevende. Det kan indikere en ide om at man gjennom et fokus på individuelle forklaringer og innføring av arbeidslinja, kan spare offentlig sektor for betydelige trygdeutgifter. Inngangen til helserelaterte trygdeytelser blir smalere, det blir strengere krav som skal motivere til at brukerne velger arbeid framfor ytelse og det sanksjoneres ved brudd på aktivitetsplikten.

5.2.5 Brukerens antatte valgmuligheter

En underliggende antagelse ser, som nevnt flere ganger, ut til å være at brukerne kan velge om de vil motta trygd eller om de skal arbeide. Hvis tankegangen bak arbeidslinja legges til grunn, kan man anta at de som mottar arbeidsavklaringspenger egentlig kunne arbeidet bare

motivasjonen var stor nok eller velferdsordningene var mindre sjenerøse. Poenget er nevnt flere ganger allerede, men hvor reelt er egentlig det valget? Ytelsene har noen inngangskrav. Det skal foreligge dokumentert sykdom for at man skal kunne få innvilget arbeidsavklaringspenger. All tilgjengelig behandling og arbeidsrettede tiltak skal være forsøkt før det innvilges uføretrygd. Samtidig tar disse dokumentene til orde for å problematisere sykdomsbegrepet. 'Sintef anbefaler at unge uten alvorlig sykdom, men med mestringsproblemer og sosiale problemer, heller bør følges opp utenfor ordningen med arbeidsavklaringspenger' (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017, s. 22). I Attføringsmeldingen står det at 'blant muskel-skjelettsykdommer er det spesielt lidelser av mer «diffus» karakter som har økt på 1980-tallet, f.eks. har diagnosen fibromyalgi fått stadig større utbredelse' (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1992, s. 38). I dag kan vi se at det er ME og lignende utmattelsesdiagnoser som går igjen, og som også fort kalles diffuse lidelser. Dette er i utgangspunktet data som kan leses ut fra statistikk, som kanskje ikke er så diskutabelt. Problemet ligger i at man legger på ordet diffus når sykdom omtales. Spørsmålet er hvem som definerer hva som kjennetegner en *diffus* eller en *alvorlig* sykdom. Opplevelsen av sykdom er ikke nødvendigvis det samme fra en person til en annen. Poenget er at når det åpnes for å problematisere sykdomsbegrepet, åpner det også for at man framstiller trygdeproblemet som et motivasjonsproblem.

5.2.6 Utformingen av stønadsordningene

Som nevnt tidligere, har Norge relativt lav arbeidsledighet, men sammenliknet med andre land har vi mange som mottar helserelaterte ytelser. Hatland og Øverbye påpeker at andelen som mottar disse helserelaterte ytelsene i mindre grad er sårbare for svingninger i økonomien og holder seg relativt stabilt (2011, s. 72). Arbeidslinja er noe de fleste regjeringene har vært opptatt av siden 1990-tallet; for å forstå bakgrunnen for det kan det være vesentlig å se på hvorfor det er såpass mange som mottar helserelaterte ytelser i Norge. En antagelse som ligger til grunn for problematiseringen avdekket i kapittel 5.1 kan være at Norges velferdsordninger er utformet slik at de støtter opp om fortsatt trygdebruk på bekostning av arbeid. Hatland og Øverbye diskuterer hvorvidt det er velferdsordningenes utforming som bidrar til at slike ytelser er mer attraktive. De fremhever at for en som blir arbeidsledig, kan det være mer attraktivt å være sykemeldt enn å motta dagpenger. En årsak til dette kan være at du har sterkere rettigheter og det stilles mindre krav til deg dersom du er sykemeldt (Hatland & Øverbye, 2011, s. 74). Dagpenger utgjør kun 62 % av inntektsgrunnlaget og det stilles

strengt krav til at man skal være en aktiv arbeidssøker. Som sykemeldt får man som hovedregel full lønn i opptil ett år. Dette kan støtte opp under forutantagelsen om at velferdsordningene i seg selv bidrar til at brukere foretrekker de helserelaterte ytelsene ved at det rett og slett er mer økonomisk fordelaktig å være syk enn arbeidsledig. Samtidig ser vi, som nevnt, at det har kommet flere innstramminger for sykemeldte de siste årene, hvor blant annet aktivitetskravet håndheves strengt. Mulighetene til å sanksjonere og håndheve aktivitetskravet, har ligget i lovteksten lenge, men etter at artikkelen som nevnt over ble skrevet, har det vært en innskjerping av praksis hos NAV. Det er blant annet et krav om at man skal tilbake i gradert arbeid etter 8 ukers sykemelding, med mindre særskilte medisinske grunner tilsier noe annet. Dette kan sies å være et forsøk på å motvirke attraktiviteten til sykepengen som ytelse.

5.2.7 Tvungen aktivering er nødvendig fordi flere lur systemet?

Tanken om at mange på trygd skyldes manglende motivasjon og manglende aktivitet, leder mot ideen om tvungen aktivering, eller vi kan si at disse ideene bygger gjensidig på hverandre. I stortingsproposisjon 74 er ordet aktivitet nevnt 212 ganger, i stortingsmelding 33 hele 250 ganger. 'Gjennomgangen viser at det er et potensiale for bedre og mer målrettede stønadsløp gjennom tidligere igangsetting av arbeidsrettet aktivitet og mer samtidighet i gjennomføring av arbeidsrettet aktivitet og medisinsk behandling. Selv om det bare er en liten andel av mottakerne av arbeidsavklaringspenger som ikke er i aktivitet i form av arbeid, tiltak eller behandling, ser det likevel ut til at det er rom for mer aktivitet' (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017, s. 27). Med tanken om tvungen aktivering, kommer også sanksjoner. Dette kan man kalle et *throtter*, som vil si at brukeren får et tilbud som det også er knyttet en trussel til (Molander & Torsvik, 2015, s. 39). Eksempelvis at en bruker som mottar arbeidsavklaringspenger får tilbud om å delta på et arbeidsmarkedstiltak, men samtidig vet at dersom han sier nei, vil stønaden falle bort.

Så hva ligger til grunn for en ide om tvungen aktivering av trygdemottakere? Molander og Torsvik trekker fram at for at tvungen aktivering skal kunne rettferdiggjøres, må det finnes trygdemottakere som er i gruppen «vil ikke», det vil si at de mangler motivasjon eller vilje til å endre situasjonen sin (2015, s. 41). Ideen indikerer at bak en politikk som legger så mye vekt på motivasjon og tvungen aktivering ligger antagelsen om at det er gratispassasjerer blant trygdemottakerne. Så er spørsmålet, vil det at det er noen gratispassasjerer rettferdiggjøre å utsette et stort antall trygdemottakere for potensielt belastende tiltak? Eller

ville de fleste vært interessert i å delta i aktivitet selv om de ikke ble truet med å miste ytelsen sin og man kunne oppnådd bedre resultater gjennom frivillighet?

Et argument for tvungen aktivering kan være effektivitet, det vil si at gevinstene ved å få flere i aktivitet overstiger kostnadene. Dersom det er slik at strenge aktiveringskrav bidrar til at de som kan jobbe velger bort trygdeytelsene, vil man ha lykket ved at man da reserverer trygdeordningene til de *virkelig ikke* kan jobbe. Forskning viser likevel at det er vanskelig å si noe om hvorvidt aktiveringstiltak fungerer og i så fall hvilke som fungerer (Molander & Torsvik, 2015, s. 43-45). Igjen kjenner man igjen argumentasjonen fra NPM, med stadige krav til effektivisering av offentlig sektor. Men i og med at det er vanskelig å konkludere sikkert med at aktiveringstiltakene faktisk fungerer, kan det være vanskelig å forsvare tvungen aktivering ut fra et effektivitetsprinsipp, da det er store kostnader forbundet med for eksempel arbeidsmarkedstiltak.

En annen antagelse som kan ligge til grunn for ideen om tvungen aktivering, er velferdsstatens *normative bærekraft*. Som nevnt tidligere, er Norges velferdsstat tuftet på en lang tradisjon, og vi er avhengig av tillit for at den skal kunne opprettholdes. Vi kan derfor også ane at man gjennom disse stortingsmeldingene og lovforslagene, ønsker å vise befolkningen som helhet at det stilles krav til trygdemottakerne. Antagelsen her synes å være at det er to motivasjoner for å støtte opp om en velferdsstat som den norske. Det ene er ren altruisme, altså at noen støtter opp om velferdsordningene fordi de mener det er riktig å gjøre det, mens den andre motivasjonen er å se på velferdsstaten som en felles gjensidig forsikringsordning hvor noen betaler skatt slik at de trenger det får hjelp av den felles trygdekassen. Tanken her er at dersom man mistenker at det er gratispassasjerer blant trygdemottakerne vil villigheten til å støtte opp under en velferdsmodell, som den norske, kunne påvirkes negativt, spesielt hvis sistnevnte motivasjon er gjeldende (Molander & Torsvik, 2015, s. 47). Antagelsen her kan altså sies å være at dersom befolkningen ser at det slås hardt ned på gratispassasjerer gjennom tvungen aktivering, vil støtten til velferdsstaten opprettholdes. Det er en antagelse om at det er nødvendig for skatteyterne å se at de som mottar en ytelse også yter noe, for at det skal oppleves som rettferdig å bidra. ‘Å stå på egne ben og klare seg selv, er den enkeltes viktigste bidrag til fellesskapet’ (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017, s. 6). Her uttales en tydelig at det forventes et bidrag fra alle i samfunnet, og det kan indikere en oppfatning om at trygdemottakere er en belastning for samfunnet.

Videre kan man også tolke at det ligger en oppfatning av hva som er moralsk riktig og hva som er best for den enkelte. Molander og Torsvik kaller dette *paternalisme*, noe som innebærer at det anses som moralsk riktig å begrense atferd som vurderes som skadelig for et individ (2015, s. 51). Hvis dette overføres til aktivering for stønadsmottakere, kan det sies at det å motta trygd over lang tid er skadelig for den enkelte, det vil si at det anses som et gode for den enkelte å være selvforsørget. Det er mye som kan være problematisk med dette perspektivet. For eksempel, hva er verdien av lønnet arbeid for den enkeltes livskvalitet? Eller i hvor stor grad evner den enkelte å ta reflekterte valg i eget liv og hvem skal bestemme dette? (Molander & Torsvik, 2015, s. 51-53). Ut fra datamaterialet i dokumentene, kan det trekkes frem at det paternalistiske argumentet står ganske sterkt. 'For den enkelte betyr det å ha en jobb både personlig utvikling, stabil inntekt og deltakelse på en sosial arena' (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 5). Her legges det moralske føringer på hva som er det riktige og viktige i livet. I et samfunn som vårt, som i noen grad kan hevdes å basere seg på kapitalistiske verdier og økonomisk vekst, vil det til en viss grad være naturlig at det er en forventning til oss som innbyggere at vi forsørger oss selv, men kan man i så fall likevel overføre dette som en verdi for den enkelte?

Tvungen aktivering kan man si bygger på antagelsen om at det er flere som prøver å lure systemet, det vil si at de mottar en trygdeytelse selv om de kunne jobbet fordi det er mer behagelig å ikke gjøre det. Likevel finner forskere i liten grad holdepunkter for å si at arbeidsmoralen er blitt svakere eller at det er mer aksept for trygdesvindler nå enn før (Øverbye, 2006, s. 56).

Oppsummert indikerer at analysen at det ligger en rekke antagelser til grunn for problematiseringen av 'for mange på trygd'. Noen av disse er konkrete som i at det foreligger konkret statistikk og datamateriale, mens andre er mer 'tatt for gitt' kunnskap.

5.3 Hvordan har denne framstillingen blitt til?

5.3.1 Velferdsstatens utvikling

Retten til trygdeytelser sporer seg tilbake til slutten av 1800-tallet, med innføring av ulykkestrygden for industriarbeiderne. Familien hadde i større grad byrden for å forsørge dem som ikke kunne arbeide. Etter hvert kom fattighjelpen, men stemmene som ønsket å innføre mer generelle trygdeordninger ble sterkere utover 1900-tallet. De første trygdeordningene var forbeholdt arbeiderne, Hatland setter dette i sammenheng med at man ønsket å dempe

misnøyen hos arbeiderne (2011, s. 107-111). Etter hvert kom også syketrygd og alderstrygd. Den norske velferdsmodellen har utviklet seg gjennom årtier, men trygdeordningene kom for fullt i med innføringen av Folketrygdloven i 1967 (Hatland, 2011, s. 147). Den åpnet for en lang rekke rettigheter som man ikke hadde hatt tidligere, noe som videre medfører et press på økonomien. Dette kan altså være et viktig grunnlag for at det i dag snakkes om arbeidsmotivasjon og arbeidslinje. Staten overtok mange av de pliktene og oppgavene som familien og private hadde hatt, fram til innføringen av trygderettighetene. Det som har skjedd fra slutten av 1980-tallet, er at vi har sett en vekst i antallet mottakere av helserelevante trygdeytelser. I dag ser det ut til at det ikke vokser like mye, men at det er mer stabilt på et relativt høyt nivå. Spesielt har Norge en høy andel som mottar uføretrygd (Bay, Hagelund & West Pedersen, 2015, s. 15-16). Den veksten kan være grunnen til at det er først på slutten av 1980-tallet at man for alvor begynner å problematisere at for mange mottar helserelevante trygdeytelser, og at man da begynner å finne ulike måter å framstille dette problemet på.

Etterkrigstiden var preget av trygdeoptimisme i Norge, men utover 1970-tallet kom det en økende bekymring for kostnadene knyttet til velferdsordningene. Andelen eldre i befolkningen økte og den fortsetter å øke. Det er altså rom for en problematisering av hvorvidt Norge har råd til at så mange kan motta trygdeytelser (Bay m.fl., 2015, s. 24). De økonomiske bekymringene legitimerer en søken etter årsaker til utenforskap. Man har ikke råd til at situasjonen skal være som den er, med så mange såkalt passive stønadsmottakere.

Rundt 1990 var arbeidsledigheten høy og man så spesielt at personer med nedsatt arbeidsevne slet med å finne arbeid. I tillegg til dette var sykefraværet og antallet mottakere av uføretrygd var høyt (Hatland, 2011, s. 114). Alt dette leder opp mot at det settes et kritisk blikk på trygdeordningene og disse problematiseres. Det medførte også et økt fokus på individet og motivasjonsfaktorer.

I forrige delkapittel behandlet jeg aktivering som en bakenforliggende antagelse, i form av at det brukes fordi man mistenker at det er mottakere av stønad som lurert systemet. Aktiveringspolitikk kan også sies å besvare spørsmålet om hvordan problematiseringen med motivasjon har blitt til. Vi deler denne politikken med flere europeiske land, spesielt de nordiske landene (Alm Andreassen, 2015, s. 168). Hovedelementene er altså at det er insentiver (belønninger) knyttet til ytelsene og at man er opptatt av å styrke den enkeltes kompetanse opp mot arbeidsmarkedet. Tidligere er velferdsstatens utvikling redegjort for, blant annet gjennom Esping-Andersens velferdsstatsregimer. Norge har altså på et tidspunkt

utviklet seg mot den sosialdemokratiske velferdsmodellen hvor rettighetene er universelle, knyttet til at man er borger i landet og det er en relativt liten grad av behovsprøving (Esping-Andersen, 1990, s. 28). Til tross for at rettighetene er universelle, har det fra 1990-tallet blitt kjørt en relativt streng aktiveringspolitikk i Norge; aktivering kan man hevde at henger tett sammen med motivasjonsproblematismen som ble diskutert i delkapittel 5.1. I og med at velferdstjenestene er universelle kan det medføre at kostnadene ved å drifte velferdsstaten er betydelig høyere her enn i land som har en mer *liberal* form for velferdsmodell, hvor man forenklet formulert at bare gir ytelser til de fattigste. Derfor kan man argumentere for at Norge, som en sosialdemokratisk velferdsstat, vil oppleve et behov for å kjøre en strengere aktiveringspolitikk enn land hvor de statlige og kommunale utgiftene til velferd er lavere. Det kan antyde at Norge kunne hatt et mindre fokus på motivasjon og aktivering dersom vi på et tidspunkt hadde utviklet oss mer i retning av en liberal velferdsstat.

Hatland og Terum påpeker at det har vært en bred politisk enighet om arbeidslinja (2014, s. 6). Dette ser man blant annet gjennom at Arbeidspartiet satt i regjering da Attføringsmeldingen kom i 1992 og da Velferdsmeldingen kom i 1995, mens da meldingen NAV i en ny tid kom i 2016 var det Høyre og Fremskrittspartiet. Budskapet i meldingene er i stor grad det samme. Denne enigheten kan man se spor av, helt tilbake til 1930-tallet da det kom paroler som «Arbeid til alle» og fra 1945 ble det problematisert rett og plikt til arbeid (Hatland & Terum, 2014, s. 6). Med andre ord bygger arbeidslinja på en lang og tung tradisjon i norsk politikk. De siste 30 årene har det utviklet seg et paradigme i retning av å handle mer om det individuelle, framfor å se det som strukturelle utfordringer.

Bay m.fl. påpeker også viktigheten av at befolkningen har *tillit* til og stiller seg *solidarisk* til velferdsordningene våre for at de skal kunne opprettholdes (2015, s. 25). Dette var jeg også inne på under tvungen aktivering. Tanken er da at dersom det ryktes at mange som mottar trygdeytelser egentlig kunne arbeidet, vil det kunne svekke tilliten til systemet. Dette kan være en grunn til at man framstiller det som at det et problem med den enkeltes motivasjon og strammer inn trygdeordningene. Det vil rett og slett bidra til å øke tilliten til systemet generelt, ved å vise at det tas grep og innføres plikter om aktivitet til trygdeordningene. Før 1990-tallet, da det var færre mottakere av stønader, var det ikke like mye grunn til å snakke om arbeidslinja, plikter og aktivisering.

Maktperspektivet hos Foucault, beskrevet i 3.1.2, kan også relatere seg til støtte av systemer. Under velferdsstatens idealer var en god «fotsoldat» noe annet enn etter

reformideene fikk større gjennomslag. Forventningene til hver enkelt endret seg. Det å ta seg god tid i en sak, for å sikre en høy kvalitet på saksbehandlingen og ivareta brukeren ut fra pluralistiske perspektiv, det var kanskje mer verdsatt og til og med forventet under den mer klassiske velferdsstatens premisser. Det handler ikke om hva som er nedtegnet som konkrete retningslinjer, det handler om uformelle effekter. Hvis vi aksepterer fremstillingen om at et økonomisk paradigme gjorde seg mer gjeldende som et ekstra lag over gamle ideer, da endrer også disse forventningene seg. Under premisset at hver NAV-veileder ønsker å gjøre en jobb basert på slike forventninger, da vil man på det individuelle nivå justere adferden. Dette kan skje ubevisst hos den enkelte, men i sum så styrker man da systemet. Denne formen for makt er den mest kraftfulle hos Foucault, da den ikke så lett lar seg utfordre. Den er mer subtil og ligger under radaren, i motsetning til åpenbar maktbruk som kan være sterk, men den kan også lettere vekke motstand.

Man kunne framstilt problemet som kun et systemproblem, nemlig at det ikke er et arbeidsmarked klart til å ta imot disse menneskene eller at helsevesenet ikke klarer å behandle nok. I begynnelsen av 1970-årene ble frafallet fra arbeidslivet gjerne forklart med utstøtingsmekanismer, det vil si at det var samfunnsmessige årsaker til at man ikke var i arbeid. Det gjøres i mindre grad i dag. I stortingsmeldingen av 1991-1992 står det tydelig at man skifter fra å snakke om utstøtingsfaktorer til individuelle faktorer. 'På begynnelsen av 1970-tallet ble økningen i antallet personer som forlot arbeidsmarkedet før de nådde pensjonsalderen forklart med at det skjedde en utstøting fra arbeidslivet [...]' (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1991-92, s. 41). Dette følges opp av følgende, 'mens utstøting som forklaring på økende bruk av uførepensjon tar utgangspunkt i faktorer utenfor individet og således rammer ufrivillig, har man i den offentlige debatten i den senere tid vært mer opptatt av individuelle forklaringsfaktorer [...]' (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1991-92, s. 41). Man ser her et tydelig skifte i arbeids- og velferdspolitikken, fra at man har framstilt utenforskapet fra arbeidslivet som et problem med faktorer i arbeidslivet og samfunnslivet, til at man nå heller vil se på den enkelte og forklare ut fra et slikt perspektiv.

5.3.2 NPM, økonomiske perspektiver og aktiveringspolitikk

Selv om Norge har vært senere enn andre land med å innføre NPM i offentlig sektor, og man kan si at vi ikke har omfavnet det helt, har vi likevel gjennomført flere reformer med innslag av NPM (Stamsø, 2017, s. 84). Problematiseringene nevnt i delkapittel 5.1 referer seg mot effektiviseringen av offentlig sektor, som man blant annet, ønsket å oppnå gjennom NAV-

reformen. Spesielt er det noen type mål- og resultatstyring faktorer som bør trekkes fram. Hvorvidt NAV som etat lykkes, måles blant annet i hvor mange brukere med nedsatt arbeidsevne, som har overgang til arbeid. Innenfor mål- og resultatstyring, er også bruk av sanksjoner og belønninger kjente virkemidler. Slike MRS-systemer kan forekomme både konkret og mer subtilt, som en ide som tas opp også blant NAV-ansatte. For brukerne av NAV, gjennom aktiveringspolitikken, kommer disse ideene mer konkret frem. Du får belønning i form av å motta en trygdeytelse, dersom du oppfyller kravene som settes til deg, og motsatt så får du en straff dersom du ikke gjør det.

Innenfor en NPM-tankegang ønsker man stadig å gjøre offentlig sektor mer effektiv og holde kostnadene nede. Dette kan sies å henge tett sammen med aktiveringspolitikk, da det faktisk kan bidra til at kostnadsbesparing, for eksempel ved at flere ikke oppfyller kravene og dermed får stans i ytelsen. Dette innebærer også at man kan ledes til å tolke utenforskap som et personlig problem. Dersom problemet med for mange på trygdeytelser ble framstilt som et mer strukturelt problem, ville problemet fort blitt vanskeligere å løse. Dersom mer individuelle forklaringsmodeller benyttes, som motivasjon og ansvarsfølelse, har man i større grad forskjøvet ansvaret over på den enkelte.

En av de viktigste byggesteinene i NPM er deling og desintegrering av forvaltningsorganer (Christensen & Lægheid, 2001, s. 68). NAV har en kompleks historie og ikke en rett frem oppbygging, da man med NAV-reformen også slo sammen flere statlige etater til en stor organisasjon. Disse elementene kan sies å være direkte motstridende mot NPM-doktrinen, men kun strukturelt organisasjonsmessig. Ser en på målsettingen, så er det kanskje likevel en NPM-type-prosess. Ved å samle trygdekontoret, sosialkontoret og AETAT innenfor samme dør ønsket man å oppnå mer effektive og brukernære tjenester.

Det er altså et klart mål for NPM-reformene at offentlig sektor skal bli mer effektiv. Det vil si at den skal leveres best mulig tjenester til en lavest mulig kostnad (Stamsø, 2017, s. 67). I NAV kan dette eksemplifiseres med den store digitaliseringstakten man har sett, spesielt fra 2016 til i dag. Det legges store ressurser i utvikling av tjenestene på nav.no, slik at flest mulig av brukerne skal få dekket sitt informasjonsbehov der.

Videre legger også NPM vekt på en mer profesjonell ledelse, hvor lederne har mer frihet til å bestemme hvilke virkemidler de vil bruke. Man er også opptatt av lokal handlefrihet for ledelsen (Christensen & Lægheid, 2001, s. 68). Det legges opp til en mer desentralisert ledelse, hvor mer ansvar legges til lokale avdelingsledere. Det er heller ikke

lenger vesentlig at en leder kan det faget medarbeiderne hans jobber innenfor, det er lederegenskapene som er det mest avgjørende (Stamsø, 2017, s. 67). Et eksempel på dette er at lokale NAV-ledere har selvstendig budsjettansvar, de kan i stor grad disponere ressursene som de finner det hensiktsmessig så lenge de når de overordnede målene.

Mål- og resultatstyring (MRS) er også helt sentralt i NPM. Det ser man også tydelig i NAV. Det ble innført et såkalt målekort for noen år siden, som ble sendt ut til alle enheter. Der ble det målt på ulike indikatorer, som skulle si noe om hvor godt den enkelte enheten lykkes med å nå målene for etaten. De ulike enhetene ble sammenlignet både internt i fylket og mellom fylker. Selv om dette målekortet i dag er borte, er ideen om slike måleindikatorer fortsatt i systemet. De er bare presentert på en annen måte. Den viktigste måleindikatoren i så måte kan sies å være hvor mange brukere som har overgang fra trygd til arbeid.

NPM vektlegger også at offentlig sektor i større grad skal utsettes for konkurranse, blant annet gjennom at tjenester kan bli helt eller delvis privatisert, eller man kan legge deler av virksomheten ut til private aktører (Christensen & Lægred, 2001, s. 68). I tilfellet kan vi se det gjennom at private aktører i stor grad driver arbeidsmarkedstiltak. Til tross for en prosess mot at man også skal gjøre mer i egen regi i dag, som kan betegnes som et element av post-NPM, så brukes fortsatt en stor del av budsjettet på arbeidsmarkedstiltak hos private aktører.

Man legger også i NPM en større vekt på brukerstyring og tjenesteyting (Christensen & Lægred, 2001, s. 68). Dette kobles også mot kvalitet i tjenestene. NPM-tiltak formuleres ofte som at kvaliteten skal styrkes. Hvorvidt kvaliteten styrkes av slike tiltak, er et stort spørsmål i seg selv og ikke minst et empirisk spørsmål. For NAV sin del kan dette ses gjennom et stort fokus på brukervedvirkning i tjenestene. En type utsagn som av erfaring brukes stadig i NAV-sammenheng er; «Ingen avgjørelse om meg, uten meg». Det innebærer at en bruker skal være involvert i alle avgjørelser som tas i hans eller hennes sak, det vil si at vedkommende skal gis reell brukervedvirkning. Med en aktiveringspolitikk kan det være at denne brukervedvirkningen trues, i den forstand at det kan bli mindre rom for å høre på brukers innspill når målene er definert på forhånd.

Et NPM-virkemiddel som også er viktig, er krav til budsjetter og innstramning i budsjetter (Christensen & Lægred, 2001, s. 68). Dette er også noe man ser tydelige tendenser til i NAV i dag, både på den statlige og den kommunale siden. Man skal gjøre «mer for

mindre». Et eksempel på det er stadig økte krav til raskere avklaring av brukere som mottar arbeidsavklaringspenger.

Ideen om NPM har spredt seg og blitt stor i ganske mange land. I Norge kom vi noe senere i gang, men er kanskje nå fullt på høyde med sammenlignbare land. For Norges del kan kulturelle faktorer sies å være viktig. Norge har tradisjonelt sett har vært relativt orientert mot statlige organisasjonsformer. Dette har ført til at Norge sakte har innført NPM, da den kan sies å være litt i strid med tradisjonene. Norge har heller ikke vært i slike økonomiske kriser, at reformer har tvunget seg fram (Christensen & Lægreid, 2001, s. 70-73). I Norge har man vært opptatt av at kostnadseffektivitet skal stå sammen med de tradisjonelle verdiene. Det vi i Norge særlig har tatt til oss av NPM er mål- og resultatstyring. I et bredt perspektiv betyr det for offentlig sektor og offentlig ansatte økte resultatkrav, mer selvstyre og mindre detaljstyring (Christensen & Lægreid, 2001, s. 74-75). I NAV kan man se dette i lys av at fylkene får såkalte mål- og disponeringsbrev fra direktoratet i begynnelsen av hvert år. Der gjennomgås den ønskede politikken og de forventningene som stilles til etaten, men det gis i liten grad føringer for hvordan man skal komme dit. Det er opp til det enkelte fylke og den enkelte enhet å fylle disse føringene med innhold for å nå målet. Hver enkelt leder gis en stor grad av frihet til å levere på NAVs samfunnsoppdrag, flere i arbeid, på den måten han eller hun ønsker.

I en smalere forstand innebærer MRS at det formuleres klare og spesifikke mål, at det innføres et rapporteringssystem for resultater og at resultatene følges med belønning eller annen konsekvens. Det er målene som blir det vesentlige, ikke konkret regelstyring. Samtidig peker også Christensen og Lægreid på at flere ledere i offentlig sektor sier at det er blitt flere regler tilknyttet lederrollen deres, noe man nettopp ønsket å unngå med NPM. Med andre ord, målstyring fører også til et økt kontrollregime (Christensen & Lægreid, 2001, s. 75-76). I NAV kan man se dette i at det brukes mye tid blant lokale ledere til rapportering på resultater.

I NAV finner man ikke det samme økonomiske belønningssystemet rent konkret, som MRS tilsier, men man kan kanskje si at man finner det motsatte. For eksempel hvis man ikke bruker opp driftsbudsjettet sitt et år, risikerer man å få et mindre budsjett neste år. Det samme med budsjettet for arbeidsrettede tiltak. Man kan miste tiltaksplasser dersom man bruke «for lite» et år, selv om behovet kan være et helt annet året etter. I NAV kan et fokus på MRS komme i konflikt med verdisynet hos de som jobber i etaten. Av erfaring ansettes det færre sosionomer i NAV nå enn tidligere. Hva kan være årsaken til det? Sosionomer er utdannet for

hjelpe brukeren ut fra den enkeltes sosiale situasjon, målet er å hjelpe mennesker til et bedre liv. Det innebærer at man ser også på sosiale utfordringer som bolig, helse eller familie, i tillegg til arbeid. Kanskje kan dette mer ensidige fokus på arbeid og resultater i NAV, medføre at man neglisjerer helheten som brukeren er en del av.

Oppsummert, kan man altså si at Norge har innført tilstrekkelig grad av NPM-ideer til at det kan indikere at det har ledet an mot en problematisering av utenforskap i retning av motivasjon og valg, basert på økonomiske perspektiver. Det er også en rekke andre berøringspunkter til NPM, selv om også post-NPM er en del av historien. Dette kan gi grobunn for å tenke at problematiseringen kunne vært annerledes dersom Norge i mindre grad hadde tatt til seg disse innslagene av NPM i velferdspolitikken.

5.4 Hva er usagt eller ikke problematisert i disse framstillingene?

Hittil har jeg i analysen sett på hva problemet fremstilles som, hvilke antagelser som ligger bak og hvordan en slik framstilling har blitt til. Da er neste steg å analysere hva som ikke snakkes om, hva som ikke blir problematisert. Gjennom dette spørsmålet er målet å påpeke at den måten man framstiller et problem på faktisk setter grenser for hva som er mulig å tenke, mene og gjøre, for selve politikken som føres.

5.4.1 Stønadsmottakernes ulikhet

Brukerne kommer til NAV med ulike erfaringer, bakgrunner og personligheter. Lipsky peker på at når man kommer til et offentlig byråkrati blir man forvandlet til en klient, eller bruker, som man kaller det i NAV (Lipsky, 2010, s. 59). Det skapes en identitet som bruker, og personene lærer å tilpasse seg den kategorien de blir plassert inn i. Dette problematiseres i liten grad i de analyserte dokumentene. Man plasserer personer inn i kategorier som *stønadsmottakere* eller *unge stønadsmottakere*, men reflekterer i liten grad over det de var før de ble plassert i disse kategoriene. Dersom vi legger til grunn Foucault sitt maktperspektiv, så er det lettere å neglisjere slike nyanser hvis forventningene om å styrke arbeidslinja er større enn andre forventninger, som ville kunne tjent ulike grupper sin sak.

Det man heller ikke snakker så mye om i dokumentene, er at personer som mottar trygdeytelser ikke er en homogen gruppe, selv om det er en del helseplager som går igjen. Det problematiseres ikke at sykdom oppleves ulikt fra person til person.

Når det argumenteres for at ungdom som mottar trygdeytelser ikke bør ha mer inntekt enn andre ungdom, kan det tolkes dit hen man unnlater å snakke om at disse ungdommene kan være i en helt annen livssituasjon enn andre ungdommer. De har en sykdom, noe som i seg selv kan tilsi at de har økte utgifter. De har da kanskje heller ikke muligheten til å studere og ha en deltidsjobb ved siden av, da helsen ikke tillater det. Det kan innebære at de økonomisk havner i en vanskelig situasjon da studiestøtten ofte er for liten til å leve av. Det er nevnt flere steder i de analyserte dokumentene at de som ikke har arbeidsevne selvfølgelig skal ha en folketrygdytelse, men man kommer stadig tilbake til dette med arbeid som tema. Dette eksemplifiseres med stortingsproposisjonen fra 2017 hvor det står: 'Målsettingen er å unngå sykdomsfokus der det kan unngås, men samtidig sikre livsopphold for de som har en helsesituasjon som medfører en vesentlig begrensning for å arbeide' (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017, s. 21).

Videre problematiseres i liten grad negative brukeropplevelser av en aktiveringspolitikk. I oppsummeringen av stortingsmelding nr. 33 fremstilles det at for den enkelte betyr det mye å være i arbeid, både personlig, økonomisk og sosialt. Videre påpekes det hvorfor det er bra for samfunnet at flest mulig er i arbeid, som for eksempel at vi sikrer velferdsordningene (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 81). Det som da utelates fra diskusjonen er effektene av å stadig gjøre forsøk på å oppfylle aktiveringspolitikken og arbeidslinja, men oppleve stadige nederlag. Her kan maktperspektivet, fra 3.1.2, også diskuteres til brukersiden av bordet. Det er ingen grunn til ikke skulle tenke at dem også påvirkes av endrete paradigmer og mer konkret, forventninger over tid. I beste fall ville det medføre at brukeren tar strammere forventninger til seg og blir mer aktiv for å tilpasse seg systemet. I verste fall så lider brukeren av at nyansene er svekket, kategoriene er forenklet. Forventningen fra samfunnet er at du skal i arbeid, hvis du ikke klarer det så skal du være på vei dit. Hvis du ikke klarer å oppfylle denne forventningen om aktivering, så kan nederlaget bli desto større og i det perspektivet kan arbeidslinja risikere å virke mot sin hensikt, ved at brukeren opplever enda større avstand til systemet og utsiktene til å forbedre sin situasjon. I forlengelsen av dette kanskje også utsiktene til en dag å komme til arbeid.

5.4.2 Helseperspektivet

Her drøftes sykdom og helse som noe som i liten grad blir vurdert som utslagsgivende for trygdebruk i de analyserte dokumentene. Gjentakende flere steder i dokumentene formidles en oppfatning av at det er unødvendig sykdomsfokus både hos brukerne og hos veilederne i

NAV, som står i veien for at brukerne kommer raskt tilbake i arbeid. Man bruker ord som ‘diffus’ og ‘sammensatt’ når man snakker om sykdom. ‘Problemene kan være diffuse, og de kan være vanskelig å forklare eller ha flere årsaker’ (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 21). Det kan indikere at man ikke anerkjenner at det foreligger legitim sykdom eller at disse plagene ikke er alvorlige nok. I dokumentene diskuteres det i liten grad at en god del av brukerne har reelle sykdommer som i vesentlig grad nedsetter arbeidsevnen. Det snakkes ikke om at brukerne kan ha en stor grad av egen motivasjon for å komme tilbake i arbeid, men at det fysiske og psykiske er hindre. Tvert imot så problematiseres det slik at veilederne på NAV må jobbe med å endre brukernes holdninger slik at de blir mer motiverte for arbeid. Fra egen erfaring har jeg sett at ungdom som mottar arbeidsavklaringspenger ofte har til dels alvorlige psykiske lidelser. Kunne de jobbet hvis ting lå til rette? Dette premisset er viktig i NAV-systemet, at alle har ressurser og alle kan bidra, men det følger ikke nødvendigvis dermed at løsningen skal være å stramme inn på trygdeordningene eller å forklare det med manglende vilje.

I stortingsproposisjon 74 L trekkes det inn to modeller fra forskning rundt trygdebruk. Det ene kalles en *utstøtingsmodell*, som forklarer utenforskap med at det er faktorer som støter personer ut av arbeidslivet. Det andre er en *attraksjonsmodell*, som ‘vektlegger at personer foretrekker fritid framfor arbeid, og at trygdeordninger kan bidra til at noen finner det mer attraktivt å motta trygd framfor å jobbe. For å redusere denne effekten er det viktig at stønader og trygder utformes slik at det økonomisk lønner seg å arbeide’ (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017, s. 21). Det er mye som tyder på at man nå problematiserer ut ifra denne attraksjonsmodellen. Dette settes i sammenheng med det regjeringen kaller et *medikaliseringssparadigme*, som er å forstå som at det er blitt et for stort fokus på diagnoser og at det skaper en forståelse av at enten er man syk eller frisk, nyansene forsvinner (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017, s. 21). Kanskje forsvinner de fordi det ikke styrker problematiseringen. Disse to forståelsene kan man si at bidrar til å utelukke at man snakker om reell sykdom eller de ulike brukeropplevelsene sykdom gir.

I stortingsproposisjon 74 L foreslås det å innføre en karenperiode, det vil si at dersom man har brukt opp stønadsperioden på arbeidsavklaringspenger må man vente i et år før man kan ha rett til ytelsen dersom det ikke foreligger *alvorlig sykdom*. ‘Unntaket forutsettes bare å omfatte personer med alvorlig sykdom som for eksempel visse kreftsykdommer eller alvorlige skader. Muskel- og skjelettlidelser, lettere psykiske lidelser og rus- og sammensatte

lidelser, er eksempler på sykdommer som ikke vil gi grunnlag for unntak' (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017, s. 58). Her velger man altså å framstille noen lidelser som alvorlige uten at man spesifiserer nøyaktig hvilke, mens man tydeliggjør hva som ikke er innenfor. Det reflekteres i liten grad over hvordan de individuelle brukerne preges av de ulike lidelsene, det er bare noen lidelser som ikke kategoriseres som alvorlige nok.

Her kan man dra inn problematiseringen om *verdige* og *uverdige* trengende. Historisk har man skilt mellom verdige og uverdige trengende. De verdige var de som ble sett på som verdige til å tigge penger, det vil de som var syke eller skadet. De uverdige var de som man tenkte egentlig var i stand til å arbeid (Sandmo, 2015). Her kan man faktisk si at dokumentene (presentert i 2.3) tar det et steg lengre, og fremstiller flere av brukerne som uverdige trengende da de faktisk kunne ha jobbet hvis de bare var motiverte nok. Man tar i liten grad opp dette med faktisk sykdom. Med andre ord, man snakker i liten grad om sykdom som en legitim og reell årsak. Jonassen og Ogundipe vurderer det som bekymringsfullt at ansvaret for å stå utenfor arbeidslivet legges på den enkelte og deres innsats, og kaller det at man nå ser antydninger til verdig/uverdigs skillet 'et gufs fra fortida'. Samtidig stiller det spørsmålet om det er blitt slik at menneskeverd og identitet måles i hvorvidt vi er i arbeid eller ikke (Jonassen & Ogundipe, 2017). Dette kan knyttes direkte opp mot funnene i delkapittel 5.1.

5.4.3 Det sosiale perspektivet

Med de sosiale perspektivet menes her ulike sosiale situasjonene som brukerne er en del av og som i mindre grad problematiseres i dokumentene.

Årsakene til at noen mottar ytelser fra det offentlige er ofte sammensatte. En sykdom, eller en diagnose, vil ikke nødvendigvis påvirke ulike personer på samme måte. Dette innebærer ikke nødvendigvis at den ene måten å reagere på er riktigere enn den andre, eller at det handler om motivasjon eller et valg hos den enkelte. Det kan handle om de ulike livsbelastningene man har med seg i det man blir rammet av sykdom, eller den sosiale situasjonen man befinner seg i. Brukerne av velferdstjenester er utstyrt med ulike verktøy for å håndtere belastninger.

Velferdsstaten vår er tuftet på det man kaller det utvidede velferds-, behovs- og helsebegrepet (Hjelmtveit, 2017, s. 52). Det innebærer at man ser mer på det totale behovet til et menneske, ikke kun de materielle behovene som fattiglovene var ment å dekke. Her kan man trekke inn Maslows behovspyramide, som tilsier at de materielle behovene må dekkes først, så de sosiale og deretter behovene for mening og selvrealisering. Relevansen til denne

oppgaven ligger i dette med arbeid. Man kan her tenke seg at arbeid i dag ligger mer mot den delen som har med mening og selvrealisering å gjøre. Dette da arbeidet i dag ikke i like stor grad som tidligere innebærer noe man må gjøre for å dekke helt grunnleggende behov som mat og bolig. Jobben er for mange blitt et sted hvor vi realiserer oss selv, bruker de mentale egenskapene mer enn de fysiske og utfordrer oss selv som mennesker. I NAV-systemet tenkes det arbeid først. Hovedmålet og samfunnsoppdraget til NAV er at flere mennesker skal i arbeid og aktivitet, det skal være færre på trygd. Man skal bruke mindre tid på å tenke på ytelse og inntektssikring. Samtidig er det, hvis man skal følge Maslows behovspyramide, de basale behovene som penger til mat og bosted som er helt avgjørende for at man skal kunne tenke på arbeid som noe mer, eller tenke på arbeid overhodet. Dersom man til stadighet lurer på om man har penger til mat eller å betale regninger, kan det bli et så altoverskyggende problem at man ikke klarer å fokusere verken på å ivareta egen helse eller arbeid. Med en reduksjon for eksempel i ytelsen ungdom skal motta på arbeidsavklaringspenger, så er dette reelle problemstillinger som ikke problematiseres.

5.4.4 Årsaker til uførhet blant unge

Det har vært en vekst i antallet unge uføre og mottakere av helserelaterte ytelse siden tidlig 1990-tall, noe som også kommer fram i de analyserte dokumentene, blant annet i Attføringsmeldingen (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1992, s. 8). Men det kommer i liten grad fram hvem disse unge er. I en analyse fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, kommer det fram at endringer i stønadsformer kan påvirke når man får en vekst i antallet unge uføre. En mulig grunn for at man har opplevd en økning i antallet unge uføre kan være at en del unge fikk innvilget midlertidig uføretrygd først, noe som gjorde at tidspunktet de fikk varig uføretrygd ble utsatt noe. Innføringen av arbeidsavklaringspenger med en tidsbegrensning, noe midlertidig uføretrygd ikke hadde, kan forklare at det ble flere unge uføre etter 2011, fordi flere med midlertidig uføretrygd fikk varig uføretrygd (Bragstad, 2018, s. 71). Med andre ord kan det også skyldes endringer i stønader som gjør at det er flere unge trygdede, ikke nødvendigvis at det er har skjedd en endring i retning av at man lettere velger trygd.

Det problematiseres at man har sett en økning i antall unge uføre i de yngste aldersgruppene og det uttrykkes i de analyserte dokumentene en bekymring for det. Funn tyder imidlertid på at veksten blant de yngste, de under 20 år, i stor grad er psykisk utviklingshemming, medfødte misdannelser og kromosomavvik, og det er grunn til å anta at

en stor del av veksten i unge uføre blant de yngste skyldes nettopp dette. I senere tid har det vært gjort store medisinske fremskritt, noe som medfører at mange lever betydelig lengre med alvorlige funksjonshemminger enn de gjorde før. Det kan være en mulig forklaring på at man ser en økning i antallet unge uføre ut over 1990- og 2000-tallet, det er rett og slett flere som overlever alvorlig sykdom/skade. Brage og Thune finner også en vekst i de som har lidelser innen autismespekteret og andre alvorlige psykiske lidelser hos de unge, også de mellom 20 og 29 år (Bragstad, 2018, s. 71-75). Med andre ord kan det tolkes dit hen at problematiseringen hviler på et noe mangelfullt kunnskapsgrunnlag. Dersom økningen i unge uføre skyldes disse alvorlige diagnosene er det ikke grunn til å anta at disse kunne velge arbeid i stedet. Dette påpeker også van der Wel, når han undersøker hvorvidt den yngre generasjonen er mindre tilbøyelig til å jobbe enn sine foreldre. Van der Wel finner ikke støtte for den påstanden (2012, s. 69).

5.4.5 Automatisering, økte krav og strammere arbeidsmarked – hva er velferdsstatens framtid?

Norge har i dag en godt utbygd velferdsstat. Alle innbyggerne bruker i ulik grad ulike deler av velferdstjenestene gjennom livet, alt fra kontantstøtte til dagpenger og gravferdsstøtte. Levealderen i Norge øker. Det medfører også at vi har en stadig voksende eldre befolkning og en mulig problematisering av dette kan tilsi at vi er avhengig av at flest mulig står i arbeid lengst mulig for å opprettholde det nivået på velferdsstaten vi har i dag. Det er også i dag flere internasjonale avtaler som påvirker disse forholdene og et økt samarbeid med andre land. Hva innebærer dette for velferdsstatens framtid i Norge?

Den norske velferdsstaten slik vi kjenner den i dag ble i hovedsak utviklet etter andre verdenskrig. Da var Norge i en prosess preget av ideer om å samle befolkningen og redusere ulikhet gjennom rettigheter og plikter. Samtidig som man bygget velferdsstaten, bygget man også nasjonen. Det var i denne periode enklere å definere hvem som var «innenfor» og hvem som var «utenfor», siden de fleste var borgere i den samme *nasjonen* (Brochmann og Grødem, 2017, s. 362-363). Kort oppsummert var det altså slik at man bygde tjenester for landets innbyggere, med mindre grad av direkte internasjonal påvirkning.

Velferdsstaten er i Norge oppfattet som universell, og den bidrar til stabilitet, trygghet og fleksibilitet. Vi har en av de mest generøse velferdsordningene i verden, noe som også bidrar til at den er relativt kostbar. Skattefinansiering og statlig kontroll har vært et sentralt bidrag i denne modellen. Den har også i liten grad vært endret vesentlig, selv om Norge har

hatt ulike regjeringer opp gjennom (Brochmann & Grødem, 2017, s. 365). Dette indikerer at ordningene har bred støtte i befolkningen og i liten grad har vært grunnleggende politisk omstridt. Men hva skjer når vi befinner oss i en verden med stadig mer flyt av personer, tjenester og varer? Europa opplever til tider en stor strøm av mennesker som flykter fra ulike land i verden. Bare i 2016 søkte rundt 30 000 mennesker asyl i Norge (Brochmann & Grødem, 2017, s. 363). I tillegg har vi også påvirkning fra EU/EØS, blant annet gjennom at man mer eller mindre fritt kan bevege og ta arbeid mellom de ulike medlemslandene. Den norske velferdsmodellen er tuftet på et samarbeid mellom arbeidslivet og velferdsstaten. Det foregår blant annet gjennom at velferdsstaten sørger for å bidra til å øke utdanningsnivået i befolkningen og et samarbeid med arbeidsmarkedet og organisasjonene. På den måten kan man si at velferdsstaten bidrar til å sikre tilgang på kvalifisert arbeidskraft, samt bidrar til ro i økonomien gjennom støtteordninger (NOU 2011: 7, s. 47). Med andre ord så er det i Norge forbundet med mindre uro å miste jobben en periode eller bli syk, fordi det finnes gode støtteordninger som ivaretar den enkelte. utfordringene med framtidens velferdsstat i et mer internasjonalt arbeidsliv problematiseres i liten grad i de analyserte dokumentene.

Et annet tema som i liten grad blir problematisert er brukernes evner og ressurser sett opp mot dagens arbeidsmarked. I hvilken grad er det plass til alle? Med andre ord kan man si at man glemmer å se på utstøtingsmekanismer når fokuserer på individet (Terum, Tufte & Jessen, 2012, s. 82). Vi har et arbeidsmarked i dag hvor flere manuelle jobber blir automatisert, det settes økende krav til den enkelte blant annet gjennom krav til digital kompetanse og utdanning. Man ser at lavterskeljobber, som folk kunne ha gjennom generasjoner tidligere, forsvinner eller blir automatiserte. Det kan bidra til at arbeidslinja blir et begrep som får et annet innhold for en større mengde mennesker. De er ofte langt unna å nå en kvalifisering til den type jobber som kommer til å kreves i framtidens arbeidsmarked.

Et annet spørsmål er også om det vil skapes tilstrekkelig med arbeidsplasser i framtiden. Det som ikke blir problematisert kan altså sies å være at det kanskje ikke vil være rom for arbeidslinja i framtidens arbeidsmarked. Motivasjon vil kanskje ikke være en nyttig problematisering om kort tid. Det trekkes tidvis fram som et paradoks at man styrker arbeidslinja i tradisjonell form, og knytter trygdeytelser mer til den enkeltes egen innsats i en tid som blir stadig mer uforutsigbar (Wærness, 2018, s. 94). Kari Wærness peker på «den fjerde industrielle revolusjon», det vil si at en tid hvor et stort antall arbeidsplasser kan forsvinne på grunn av automatisering og annen teknologisk utvikling (2018, 94). Det kan føre

til en økt sosial ulikhet da verdiskapning vil skje på et helt annet nivå enn hos arbeiderne, og vi kan få eiere av digitale og teknologiske løsninger som sitter som vinnerne i et slikt system.

Hvis det ikke er jobber å få, hvordan skal man da få arbeidslinja til å fungere i praksis? Det problematiseres i liten grad i de analyserte dokumentene. Man er opptatt av at trykdeordningene skal tilpasses slik at flest mulig velger arbeid, men det snakkes altså lite om et arbeidsmarked som kan bli mindre tilgjengelig for mange. Det er for eksempel vanskelig å finne egnede deltidsstillinger for dem som har en gradert arbeidsevne. Arbeidsmarkedet kan også sies å være preget av midlertidighet eller vikarstillinger, noe som kan passe dårlig for mennesker med helseutfordringer da de trenger mer forutsigbarhet. Det settes fokus på et inkluderende arbeidsliv med plass for alle. Kompetanseheving i form av utdanning er mye debattert i disse dager, da det ligger an til at fremtidens arbeidsmarked krever en annen og mer kompetansen enn tidligere. I de analyserte dokumentene presentert i kapittel 2.3 er det i liten grad problematisert i hvilken grad de som mottar stønader i dag faktisk er i stand til å tilegne seg mer kompetanse. En del brukere sliter med konsentrasjonsvansker, lese- og skrivevansker eller fysiske sykdommer som gjør at mer utdanning er utfordrende. Flere av ungdommene har opptil flere forsøk bak seg på å gjennomføre videregående skole, allerede før de er 20 år. Dokumentene problematiserer i liten grad hvordan man skal kvalifisere disse til framtidens arbeidsmarked når de sliter med å gjennomføre grunnleggende utdanning. Det nevnes i stortingsmelding nr. 33 at man i større grad skal bruke arbeidslivet selv som kvalifiseringsarena for de som mangler formell kompetanse (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 8). Likevel kan man spørre om det vil være tilstrekkelige dersom kvalifikasjonskravene stadig øker.

Øverbye påpeker at det er en del arbeidsplasser som har gått tapt innen primærnæringer og industrien, mens det er skapt nye arbeidsplasser innen andre næringer (Øverbye, 2006, 47). Det er likevel ikke sikkert disse nye arbeidsplassene er lagt til samme sted eller krever samme kompetanse. Det viser seg at eldre arbeidstakere som mister jobben på grunn av nedlegging eller omstilling, har en større sannsynlighet for å ende opp som mottakere av uføretrygd (Øverbye, 2006, s. 47). Man kan altså si at et arbeidsmarked med stadige omstillinger og kompetansekrav bidrar til *uhelse*, noe som i liten grad snakkes om i det analyserte materialet.

5.4.6 Borgerlønn

Kildal og Wærness tar til orde for en grunninntekt for alle, noe man også kan kalle borgerlønn (Wærness, 2018, s. 95-96). Hvis det uansett ikke er plass til alle i arbeidslivet

foreslås det altså en inntektssikring for alle. Dette er noe som har møtt noe motstand.

Wærness spekulerer i om det nettopp kan skyldes at arbeidslinja har stått så sterkt i de nordiske landene, at likestillingen har kommet langt og at vi i liten grad har opplevd den store arbeidsledigheten som mange andre europeiske land har (2018, s. 95-96). Det kan med andre ord se ut til at det har vært mindre rom for å snakke om borgerlønn i de nordiske landene.

Kildal hevder at en grunninntekt for alle vil være både den moralske og økonomisk forsvarlige måten å møte utfordringene velferdsstaten står overfor i framtiden på. Spørsmålet er, vil det øke eller svekke arbeidsmotivasjonen? Hvis den er problemet, kan det anses som problematisk å innføre en vilkårsløs grunninntekt for alle. Kildal lanserer en modell der en grunninntekt vil kunne gi folk større insentiver for å arbeide, ettersom inntekten opp til et visst nivå da legges oppå grunninntekten, mens man for eksempel på dagpenger i dag mister trygdeinntekt med en gang man begynner å arbeide (Kildal, 2016).

Tanken om en grunninntekt for alle innebærer at alle garanteres et visst økonomisk livsoppholdsgrunnlag fra staten, uavhengig av hva de yter. Tanken er ikke at folk ikke skal arbeide. Kildal viser til Brasil hvor de i 2004 innførte en form for borgerlønn, dog med noen restriksjoner. Den ble innført trinnvis hvor man første begynte med å gi den til de fattigste. Tanken var at denne grunninntekten skulle gjøre folk i stand til å forsørge seg selv og også sette de i stand til å skaffe seg arbeid, noe det ble vurdert at de ikke var i stand til når de levde i en slik fattigdom som mange gjør i Brasil. I Norge har denne ideen om borgerlønn knapt vært på den politiske agendaen, men Kildal påpeker at den har flittig diskutert blant akademikere og spesielt innen økonomi. Her nevnes Kalle Moene og Ray Debraj, som har tatt til orde for en *universal basic share*, altså en grunninntekt for alle (Debraj & Moene, 2016). De stiller her spørsmålet om hvorvidt det vil være tilstrekkelig med jobber i fremtida eller om vi må tenke nytt. UBS går ut på at den enkelte innbyggere har rett på en viss andel som grunnnyttelse, ikke en spesifikk sum. Det vil si at ordningen kan passe for alle land uavhengig av inntektsnivå i det aktuelle landet. I en annen artikkel argumenterer Moene for at det er viktigste for fattige land å tenke på en grunninntekt for alle, men at også land som Norge bør gjøre det før det er for sent. I denne artikkelen spissformulert som at 'vi bør tenke på borgerlønn før robotene tar over' (Jakobsen, 2016).

Kildal knytter tanken om grunninntekt opp mot det som akkurat ble diskutert, nemlig at den teknologiske utviklingen medfører en usikker arbeidsframtid for mange og at man kanskje må innse at det ikke er realistisk at alle kommer til å være i arbeid av tradisjonell

karakter i framtiden. Videre peker hun også på andre endringer i samfunnet, som at familiestrukturene endres, vi lever ikke lenger i en standardisert og forutsigbar verden og risikoene man utsettes for er mer uforutsigbare. Dette, hevder Kildal, innebærer at vi som brukere av velferdsstaten ikke lenger så lett kan plasseres inn i etablerte velferds kategorier (Kildal, 2006, s. 84-91). Hvis man problematiserer brukernes vilje og motivasjon framfor mulighetene i samfunnet og brukernes begrensninger, ender svaret fortsatt med å styrke arbeidslinja. Dette eksemplifiseres for eksempel gjennom at ordet arbeidsrettet oppfølging er nevnt hele 73 ganger i stortingsmelding 33 fra 2016. Man snakker da ikke om at det i framtidens arbeidsmarked ikke finnes muligheter for alle.

Det er ikke tvil om at det er sterke innvendinger mot borgerlønn. En av dem finner man tydelig i dette analyserte materialet, nemlig at det er en forventning om at man *yter for å få noe*. Det er selve kjernen i aktiveringspolitikken. Hvis motivasjon er problemet, hvordan økes den dersom man likevel er garantert en relativt grei inntekt? Det hevdes blant annet at det å øke aktivitetskravene 'vil bl.a. gi legitimitet til velferdsytelsene gjennom en bedre balanse mellom rettigheter og plikter' (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 6). Her er man igjen tilbake til tidligere nevnte spørsmål om hvorvidt tvungen aktivering kan forsvares for at noen skal komme raskere tilbake i arbeid, men kanskje på bekostning av de som ikke kan. Denne oppgavens ramme er ikke å besvare hvorvidt borgerlønn er det riktige, men å påpeke at de problemene som borgerlønnen adresserer, ikke snakkes om eller problematiseres i dette materialet.

Nanna Kildal påpeker at *insentiver og kontrakter* har blitt sentrale begreper i velferdspolitikken i dag. Hun hevder at menneskets verdighet får mindre betydning enn det økonomiske perspektivet. Dette mener hun vises tydelig i flere stortingsmeldinger, selv om disse begrepene ikke brukes direkte. I stedet snakkes det om rettigheter og plikter som en sentral del av velferdspolitikken. Hun påpeker at arbeidslinjas virkemidler kan være både belønnende og straffende, med andre ord at de består både av rettigheter og sanksjoner (Kildal, 2012, s. 177). Når det brukes ord som insentiver og kontrakter kan man trekke paralleller til NPM. Dette eksemplifiseres gjennom at det er et uttalt mål å styrke arbeidsinsentivene (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017, s. 7). Dette ser vi også tydelig de dokumentene som er analysert her. I de siste dokumentene nevnes i liten grad arbeidslinja som begrep, det kan tolkes som at det er ferdig innarbeidet og godt etablert. Altså en

kunnskap, som Foucault ville sagt, som tas for gitt (Bacchi, 2009, s. 36). Oppsummert så kan man si at man i liten grad problematiserer arbeidslinja *per se* og ikke minst dens framtid.

Dersom man problematiserer at stønadsmottakerne mangler motivasjon, utelater man å problematisere kravene i arbeidsmarkedet og arbeidsgivernes holdninger til å ta inn personer som ikke har full arbeidsevne. Krokstad skriver i en kronikk at personer som ikke kan yte 100 % ikke er lønnsomme nok til at arbeidsgiverne vil ansatte dem og at det er hovedårsaken til at det ikke er flere uføre som kommer i arbeid (Krokstad, 2015). Arbeidsgivernes perspektiv på denne situasjonen er også noe som i liten grad problematiseres i denne framstillingen.

5.5 Hvilke effekter/ virkninger skapes av denne framstillingen?

WPR tar som utgangspunkt at måten et problem framstilles på, kan også skape utfordringer for noen grupper i samfunnet, det vil si at det på en eller annen måte kan være skadelig for dem (Bacchi, 2009, s. 15). I dette kapitlet analyseres noen effekter av problematiseringene fra kapittel 5.1.

5.5.1 Diskursive effekter

Problematiseringene kan indikere at det har utviklet seg en *aktiveringsdiskurs* og en *motivasjonsdiskurs*, som har forsterket seg fra 1990-tallet til i dag. *Aktiveringsdiskursen* skaper en forståelse av at brukerne må yte for å få trygdeytelser, det er knyttet forpliktelser til rettighetene og det er et system for belønninger og sanksjoner. Diskursen setter rammene for hva som kan menes og snakkes om, i den forstand at den begrenser rommet for å diskutere eller problematisere andre forhold, som for eksempel en betingelsesløs trygdeordning som borgerlønn eller en større grad av frivillighet i aktivitetene. Aktiveringsdiskursen er mer åpenbar eller direkte uttalt karakter i datamaterialet. Denne er da kanskje i maktperspektivet, av 3.1.2, mer sårbar for utfordringer. Analysen indikerer at bak en aktiveringsdiskurs ligger motivasjonsdiskursen. Den er ikke like åpenbar og følger vi tråden om makt fra Foucault, så kan det teoretisk sett spekuleres i om den kan være mer beskyttet mot angrep. Hvis aktiveringsdiskursen likevel ikke utfordres, så kan det antyde at dette paradigmet rundt arbeidslinja står så sterkt at selv problematiseringer som inviterer til motstand ikke får det. Motivasjonsdiskursen innebærer at bruk av helserelevante trygdeytelser i en viss grad framstilles som et problem med manglende motivasjon for arbeid hos mottakerne av ytelse. I WPR referer diskurs seg til en sosialt konstruert form for kunnskap, som setter begrensninger for hva som er å mulig å tenke, mene og skrive om (2009, s. 35). En *motivasjonsdiskurs* i

velferdspolitikken, setter da begrensninger for hvordan det er mulig å tenke og mene om trygdebruk og trygdemottakere. Det kan da fortrenge meninger eller problematiseringer knyttet til sykdom, som årsak til at noen mottar trygd, det fortrenger også et fokus på alternative løsninger i velferdspolitikken, som borgerlønn. Samtidig fortrenkes også ulikheten til mottakerne av en trygdeytelse ved at alle behandles innenfor den samme diskursen. Videre kan en slik diskurs skape et stigma, knyttet til mottakerne av velferdsytelser, ved at man problematiserer det at noen velger å motta en ytelse framfor å arbeide.

Her snakker vi altså om effekter, som setter begrensninger for hvordan et problem kan bli tenkt om eller snakket om. Det at et fenomen problematiseres på en måte, fortrenger rommet for å se det på en annen måte. Dette er også del av maktperspektivet som WPR-analysen bygger på. Foucault snakker om makt, som handler om å kontrollere individene gjennom *internalisert* disiplin og regler. Dette innebærer at så snart det er etablert hvilke regler som gjelder så vil befolkningen regulere seg selv, og i og med at befolkningen gjør dette, vil det i mindre grad være behov for fysiske former for makt i den moderne staten (Bacchi, 2009, s. 29). Overført til temaet for denne oppgaven, vil måten aktivitetskrav kommuniseres på til mottakere av en helserelatert trygdeytelse, etter hvert medføre at denne forståelsen blir internalisert hos individene og andre. Det er imidlertid vesentlig å påpeke at diskurser ikke er satt i stein, det foregår fra tid til annen kamper mellom ulike diskurser og innenfor diskursene. Foucault ser ikke på makt i seg selv som noe negativt, i stedet kan makt være en drivende kraft som får noe til å skje. Han mener at vi til en viss grad defineres av makt. Den former hvordan vi ser på oss selv og verden rundt oss (Bacchi, 2009, s. 37-38). Når det er sagt, så viser analysen at det i liten grad har foregått noen reell kamp rundt aktiveringsdiskursen og arbeidslinja de siste tretti årene i norsk trygdepolitikk.

Det kan antyde at det er i ferd med å opprettes en maktbalanse, eller kanskje ubalanse, hvor noen kan definere hva som er en riktig verdi i samfunnet, i dette tilfellet arbeid. I praksis kan det også være slik at dette foregår ute på NAV-kontorene. Balansen mellom en veileder i NAV og en bruker, er i utgangspunktet ikke et likeverdig forhold da den ene parten står i et avhengighetsforhold til den andre. Dersom den ansatte tillegges en utvidet *portvokterfunksjon* og skal kontrollere hvorvidt brukeren er syk nok, kan det bidra til at forholdet blir enda skjevere. Lipsky peker på at selv om det i utgangspunktet er frivillig å søke ytelse fra det offentlige, så er det egentlig ikke det, dersom det ikke finnes andre alternativer, med andre ord, brukerne er *ufrivillige* brukere (Lipsky, 2010, s. 54). Dette er vesentlig, fordi

bakkebyråkratene i liten grad har noe å *miste* dersom de ikke server brukerne i tilstrekkelig grad. Brukerne trenger byråkraten, ikke omvendt. Lipsky påpeker at bakkebyråkratier tidvis også blir belønnet for å redusere brukerporteføljen sin (2010, s. 55).

I de analyserte dokumentene legges det opp til at man skal ha færrest mulig på stønad og flest mulig i arbeid, det vil si 'understøtte målet om flere i arbeid og færre på trygd' (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 6). I seg selv kan det være en naturlig målsetting for en velferdsstat som norske, da den er bygget på en omfordelingsmodell ut fra skatteinntekter. Men dersom systemet konsekvent belønner at folk kommer seg raskest mulig ut i arbeid, kan det det også føre til at det etableres en for streng praksis. Eksempelvis kan det oppstå lokale praksiser, hvor en rask avklaring eller avslag på en ytelse er det som belønnes, framfor å bruke tid på å jobbe med relasjonen til brukeren. Det kan indikere at mål- og resultatstyring, påvirker hvordan veilederrollen i NAV utøves, dersom arbeidslinja vektet tungt. Når tiden en bruker kan motta arbeidsavklaringspenger reduseres fra fire til tre år, og det påpekes at brukerne må få tettere oppfølging fra NAV, kan det indikere en oppfatning om at det fjerde året til nå har vært bortkastet tid. Det blir et økende press om at de ansatte på NAV skal jobbe fortere for å avklare mennesker. Igjen innslag av effektivitetstankegangen fra NPM. Effekten av aktiveringsdiskursen og motivasjonsdiskursen, med tilhørende innstramminger i trygdeordningene, kan bli mindre tid til å jobbe med relasjonen og lage fornuftige målsettinger for den enkelte.

En interessant diskursiv effekt, er hva slags begrensninger en slik framstilling setter på hva det er mulig å snakke om i NAV i dag. Det følgende er basert på egne erfaringer og uformelle samtaler med kollegaer. Jeg vil hevde at aktiveringsdiskursen og motivasjonsdiskursen setter begrensninger på hvordan ansatte i NAV kan tenke og snakke om velferdsordningene og oppfølgingsarbeidet. Målet for oppfølgingen er arbeid og det kan medføre at det blir mindre rom for å snakke om hvorvidt dette er et riktig mål for alle. De fleste styrende dokumenter presiserer at arbeid er målet, virkemidlene er rettet mot det målet og arbeidsoppgavene på NAV-kontoret, struktureres rundt det målet. Diskursen begrenser muligheten til å ha et fokus på mer sammensatte problemstillinger, som krever en individuell vurdering i hvert enkelt tilfelle. Det forventes at en veileder *avklarer* flest mulig, i retning av arbeid. Den forventningen kan føre til en opplevelse av å ikke ha levert på samfunnsoppdraget, hvis en bruker avklares til uføretrygd. Selv om dette skjer etter lang tid, med grundig oppfølgingsarbeid, så er ikke *målet* nådd. Jeg vil her trekke fram en samtale jeg

hadde med en fastlege og en bruker for flere år siden, angående brukers ønske om å søke uføretrygd. Jeg ramset opp vilkårene for det, noe brukeren hadde vanskelig for å forstå. Legen brukte da et brettspill som et bilde på oppfølging i NAV og sa til pasienten at 'du må spille NAV-spillet, det har noen felter du må gjennom før du når mål'. Det er et sitat som kan beskrive deler av oppfølgingsarbeidet i NAV godt. I en del tilfeller er det kanskje klart tidlig at vedkommende kommer til å bli ufør, men det er ikke rom for å si det, eller ta en tidlig avklaring, fordi normen er at man skal i arbeid. Derfor drar man kanskje som veileder brukeren gjennom «kverna» av en rekke utredninger og arbeidsmarkedstiltak. Det kan gi grobunn for en avmaktsfølelse og en opplevelse av å ikke være god nok som veileder i NAV, når vedkommende forsøker å ta individuelle hensyn. 'Arbeids- og velferdsetaten har gjennom etableringen av forvaltningsenheter og kanalstrategien flyttet oppgaver og brukerhenvendelser ut av NAV-kontorene for å konsentrere innsatsen til arbeidsrettet individuell veiledning og oppfølging' (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 76). Det er kun arbeid det er snakk om, ikke for eksempel at man skal bidra til økt livskvalitet og livsmestring på andre områder.

5.5.2 Subjektiverende effekter

Dette handler altså om hvilke subjektposisjoner som blir tilgjengelige ut fra problematiseringer. Subjektposisjoner ligner på begrepet rolle, men det trekkes lengre enn det. Det vil si at tilgjengelige subjektposisjoner styrer hvordan vi kan tenke og oppføre oss, ikke bare i en spesifikk kontekst, men mer generelt i det meste vi foretar oss (Dunn & Neumann, 2016, s. 76). I de analyserte dokumentene settes det søkelys på arbeidsretting, på plikter og sanksjoner. Det står mye om hva som kan gjøres for at brukerne skal komme tilbake i arbeid raskest mulig. Dette arbeidsfokuset kan føre til et behov for den enkelte til å stadig måtte forsvare seg, fordi vedkommende kan føle seg mistenkeliggjort. Etter to måneders sykemelding, kan brukeren få et brev fra NAV med tittelen «Varsel om stans av sykepenger», dersom det ikke er åpenbart for NAV at aktivitetskravet ved 8 ukers sykemelding er oppfylt. Allerede kan behovet for å forsvare seg begynne.

Hatland og Øverbye trekker fram at det er forskjell på hvordan en sykemeldt og en arbeidsledig ser på seg selv (2011, s. 78). Det er vanskelig for en person å opprettholde en identitet utad, samtidig som vedkommende har en annen identitet for seg selv. Derfor kan «syk» bli en del av identiteten. Det å stadig måtte forsvare seg, begrunne eller forklare, overfor familie, lege og NAV, kan altså medføre en forsterket sykdomsidentitet. Det trekkes fram tre teorier for å forklare dette. Det ene er kognitiv dissonans, som er det som skjer

dersom en persons atferd ikke stemmer overens med vedkommendes egne holdninger. Dette oppleves ubehagelig for personen, da vil løsningen være å forsøke å redusere denne dissonansen gjennom å endre holdningene sine. Det vil kanskje kunne si at brukeren trekker sine egne holdninger mer i retning av å være så plaget, at vedkommende ikke kan arbeide, for vedkommende mottar jo faktisk sykepenger (Hatland & Øverbye, 2011, s. 78). Det kan indikere at effekten av at et for stort fokus på at det riktige er å være i arbeid, kan føre til et behov for å forsvare seg, noe som igjen kan skape en forsterket opplevelse av sykdom.

En annen teori går ut på at dersom brukeren selv har vage holdepunkter for å vurdere sin egen sykdom, kan man basere oppfatningen sin på det man faktisk gjør, det vil si å søke om sykepenger. Dette kalles selvattribusjonsteori (Hatland & Øverbye, 2011, s. 79). Det kan tolkes dit hen, at det at vedkommende søker en trygdeytelse i seg selv, kan skape effekten av å *være* syk. Dette kan sies å være mer i tråd med tankegangen rundt at utformingen av trygdeytelsene påvirker antallet trygdede.

Sosial rolleteori kan også trekkes fram som en faktor her. Det er relevant, selv om jeg innledningsvis påpekte at subjektposisjoner går noe videre enn roller. Det går altså ut på at rolleforventninger internaliseres. Det vil si at dersom man presenterer seg selv utad som sykemeldt, vil det ligge forventinger i omgivelsene til at man inntar en sykerolle (Hatland & Øverbye, 2011, s. 79). Det vil si den sykemeldte over tid vil gå mer inn i denne rollen og kan da faktisk oppleve seg som sykere. Ut fra datamaterialet her, kan det tenkes at arbeidslinja og innrettingen av velferdsordningene i retning av arbeid, kan skape en identitetskonflikt hos den enkelte. Rollen og subjektposisjonen som syk kan være truet. Det er plutselig ikke lenger mulig innenfor *subjektposisjonen syk* å forbli syk. I stedet er det forbundet med en rekke plikter og sanksjoner. Det kan på den ene siden føre til at noen kommer seg raskere tilbake i arbeid, mens for andre kan det føre til et forsvar og forsterkelse av rollen som syk.

«Naver» kan sies å være en subjektposisjon eller en kategori, som en del trygdemottakere plasseres innenfor. Det har vært mye fokus på det å «nave» og en bekymring for at en økende antall ungdom gjør det, de siste årene. Det vil kunne gjøre noe med en persons selvbilde å bli omtalt som «naver» og det vil ikke nødvendigvis øke troen på egne muligheter og ferdigheter. En framstilling av problemet som at det skyldes forhold hos den enkelte, kan øke følelsen av å bli kategorisert som *utenfor*, og dermed forsterke subjektposisjonen «naver», i form av at det er en selv det er noe galt med, som ikke får det til.

En annen subjektiverende effekt som identifiseres, er endringer i veilederrollen på et NAV-kontor. ‘Mer myndighet lokalt stiller derfor økte krav til en profesjonell veilederrolle[...]’ (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015, s. 11). Videre står det at ‘[...]veilederen på NAV-kontoret må jobbe med å endre brukerens holdninger og bygge motivasjon, og samtidig være en brobygger mot arbeidsmarkedet’ (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015, s. 31). Det stilles store krav til en veileder på et NAV-kontor både med tanke på relasjonskompetanse og arbeidsmarkedskompetanse, samtidig som vedkommende skal kontrollere at vilkårene for ytelse er oppfylt. Som Terum, Tufte og Jessen skriver: ‘For dem som arbeider ved lokale NAV-kontor er arbeidslinja ikke bare en luftig politisk ambisjon, den legger også konkrete føringer for deres arbeid i møte med klienter og brukere’ (2012, s. 82). Dette kan føre til at ansatte havner i en lojalitetskonflikt mellom brukeren og de politiske føringene de er underlagt. Terum m.fl. påpeker at siden veilederne kom fra ulike etater hadde de ulike identiteter (2012, s. 89). Etter at NAV ble etablert, ble det samlet saksbehandlere fra trygd, sosialkontor og AETAT under samme tak og alle fikk etter hvert betegnelsen *veileder*. Det betyr likevel ikke at alle endret identitet fra saksbehandler til veileder over natten, eller sågar over årene som har gått. Det vil si at mange kan ha befunnet seg, og kanskje fortsatt befinner seg, på sted hvor de ikke riktig har funnet sin identitet som veileder i NAV, selv om reformen nå er over ti år gammel. I tillegg legges ulike ting i rollen veileder ut fra hva slags fagbakgrunn man kommer fra. Veilederen fra AETAT var nok den som var mest klar for rollen som veileder i NAV, da de hele tiden har jobbet i tråd med arbeidslinja. I en undersøkelse fra 2011 blant ansatte på NAV-kontorene, var funnene at de i stor grad sluttet opp om arbeidslinja, sosialarbeidere og andre ansatte med erfaring fra sosialkontor, var mindre positive. Dette knyttet spesielt til faget sosialt arbeid, og det spekuleres i om sosialarbeiderne vurderer at arbeidslinja i for stor grad setter fokuset på den som står utenfor arbeidslivet, framfor de utstøtende faktorene, og at man glemmer viktigheten av godt sosialfaglig arbeid (Terum m.fl., 2012, s. 89-93). Vil dette kunne medføre at sosionomer blir mindre attraktive som veiledere på NAV-kontor framover, dersom arbeidslinja får enda mer fotfeste? Vil det sosialfaglige arbeidet rett og slett ta for lang tid, mot å oppnå resultater?

Maktbalansen mellom en veileder og bruker i NAV er i utgangspunktet skjev, som nevnt tidligere i forbindelse med hva som kan snakkes om på et NAV-kontor i dag. Hva skjer med maktbalansen når man legger til grunn at veilederen i NAV også skal vurdere hvilke

tiltak en bruker skal tilbys og hvilke sanksjoner som skal iverksettes dersom brukeren ikke medvirker? 'En av årsakene til at reaksjoner eller sanksjoner i liten grad benyttes i tilfeller der det brukes skjønn, kan være at NAV-veiledere mener at de aktuelle reaksjonene i en del tilfeller er urimelig strenge, og derfor ikke velger å ilegge reaksjoner. Veiledere kan også oppfatte det som et dilemma at de på den ene siden skal drive motivasjons- og endringsarbeid og på den andre siden ilegge reaksjoner' (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 46). Dette sitatet fra stortingsmelding 33 illustrerer det dilemmaet NAV-ansatte sitter i. Et økt fokus på manglende motivasjon og sanksjoner, kan sies å stå i fare for å ødelegge relasjonsarbeidet. I tillegg står man fort i fare for å urimelig påvirke eller dytte brukeren i den retningen NAV ønsker.

En slik innstramming i regelverket som vi har sett på arbeidsavklaringspenger kan også føre til en maktesløshet hos veilederne. Før kunne de bruke en stor grad av skjønn når det gjaldt å vurdere unntaksvilkårene på arbeidsavklaringspenger. Nå er skjønnet betydelig strammet inn og de kan oppleve seg presset til å ta avgjørelser de selv mener ikke er riktig. Subjektposisjonen *veileder* kan altså sies å få et annet og kanskje til og med strammere innhold.

5.5.3 Livseffekter

Under dette punktet beskrives de mulig skadelige effektene en framstilling av et problem har for enkeltmennesker og deres daglige liv.

Den angitte problematiseringen kan skape en oppfatning i samfunnet om at personer som mottar arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd er late, og at de kun forbruker av våre felles skattepenger uten å gi noe tilbake. Det har vært en tendens, blant annet i media, til at man har snakket om at det er for lett å få uføretrygd i Norge. Dette stadige fokuset på antallet uføre, kan skape en negativ effekt på selvfølelsen til de som mottar helserelaterte trygdeytelser. De det gjelder, opplever kanskje at det ikke er lett å få uføretrygd i Norge i dag. Det skal foreligge varig og til dels alvorlig sykdom, all tilgjengelig behandling skal være forsøkt og man skal ha deltatt i minst et arbeidsrettet tiltak. For den enkelte kan den sterke kraften arbeidslinja har i NAV i dag, oppleves som mistenkeligjøring.

Ebba Wergeland skriver i en artikkel at 'skammen er tilbake' (2009). Tidligere var trygdeordningene en udiskutabel rettighet dersom vilkårene var oppfylt og det ble i mindre grad stilt spørsmålstegn ved om du var syk nok til å motta dem. Nå kan det se ut til at det problemet ikke er at brukeren ikke kan, men at han eller hun ikke vil. I velferdsmeldingen av

1995 fremheves det at ‘arbeid skal være det naturlige førstevalget for personer i yrkesaktiv alder’ (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 17). Her kan man si at det impliseres en tanke, om at det faktisk er et *valg* for de fleste, noe som kan medføre en skamfølelse for trygdemottakerne.

En annen effekt som kan skapes, er opplevelsen av nederlag. Hatland og Øverbye trekker fram at den som stadig forsøker å holde fast på målet om å komme tilbake i arbeid uten å lykkes, vil over tid kunne oppleve at han mister kontrollen over sitt eget liv (2011, s. 79). Da er det kanskje enklere å tilpasse seg rollen som mottaker av sykepenges, framfor å være arbeidssøkende. Vedkommende opplever kanskje at han eller hun mestrer rollen som syk og dermed tar til seg den. Her trekkes også begrepet primær og sekundær kontroll fram. Det vesentlige her er en sekundær kontroll, som kjennetegnes av at man justerer målene sine, eller sammenligner seg med andre som klarer seg dårligere enn en selv. Dette gjøres for å opprettholde følelsen av kontroll over eget liv. Dette kan føre til at man i enda større grad blir låst i en sykdomsidentitet, noe som kan bidra til at man har en større sjanse for å få et langt løp på helserelaterte ytelser (Hatland & Øverbye, 2011, s. 79). Her kan det være tegn på at arbeidslinja kan virke på en slik måte. Brukerne blir utsatt for krav til arbeidsrettet aktivitet, allerede fra tidlig i sykefraværsløpet. Det kan for en del bidra til en opplevelse av å ikke mestre og samtidig bli mistrodd i rollen som syk, noe som kan være skadelig på sikt. Samtidig kan en slik problematisering ha konsekvenser for hvordan den trygdede ser på seg selv. Vedkommende kan begynne å tro at han eller hun faktisk er *lat* dersom han ikke klarer å komme i arbeid (Jonassen & Ogundipe, 2017). Motivasjonsdiskursen kan altså sies å skape en subjektposisjon, eller til og med en identitet hvor man ser seg selv som lat, uverdigg eller endatil ubrukelig.

Det er også økonomiske konsekvenser for de personene det gjelder og for samfunnet som helhet. Arbeidslinja, kravet til aktivering og tidsbegrensning på ytelser kan medføre at mange ikke blir ferdig avklart i tide og til slutt står uten ytelse eller med kun rettigheter til økonomisk sosialhjelp. Det kan være snakk om komplekse saker, med gjerne flere helseproblemer som både skal utredes og behandles, samtidig som det skal gjennomføres arbeidsrettet oppfølging. For en del er det tilstrekkelig med tre år med arbeidsavklaringspenger, selv om staten vurderer, til dels av økonomiske grunner, at det må holde. Det er med andre ord en risiko for at en aktiveringsdiskurs og motivasjonsdiskurs kan føre til flere fattige i samfunnet. Videre vil det også kunne få en konsekvens for

kommuneøkonomien. Det er også tatt høyde for, blant annet når det gjelder innstrammingene i regelverket for arbeidsavklaringspenger, at det kan bli flere mottakere av økonomisk sosialhjelp, men foreløpig har man trolig ikke sett den fulle effekten. De første som mistet ytelsen etter å ha nådd ny maksimal periode med arbeidsavklaringspenger, gjorde det 31.12.19, og det vil komme flere hver måned framover. I dokumentene snakker man i liten grad, om hva som må ligge til grunn for at en person overhodet skal være i stand til å tenke på arbeid. Her kan man igjen kort nevne Maslows velkjente behovspyramide, hvor han hevdet at behovene måtte fylles fra bunnen av. Nederst i pyramiden finner vi fysiologiske behov, som for eksempel mat og bolig. Deretter kommer behovet for trygghet og beskyttelse. Dersom man, gjennom aktiveringspolitikk og reduksjon i ytelser, bidrar til at personer ikke lenger har tilgang til det mest elementære, som penger til mat, bolig og økonomisk trygghet, står vedkommende lengre unna å realisere målet om arbeid. Ideen om at ungdom i større grad vil velge bort ytelser dersom ytelsen er lavere, bygger på ideen om at det faktisk er et *valg*. Dersom det viser seg at det ikke er det, har man gjennom denne politikken kanskje paradoksal oppnådd at ungdom har kommet fjernere fra arbeid enn tidligere, fordi de ikke lenger har en inntekt de kan forsørge seg med.

En aktiveringspolitikk for de voksne vil også kunne påvirke barna deres. Et eksempel er at livsoppholdssatsene for økonomisk sosialhjelp er lave, fordi de skal motivere til å velge arbeid (Oppedal, 2012, s. 123-124). Økonomisk sosialhjelp er ikke en ytelse det er ment å leve på over tid, den skal være det siste sikkerhetsnettet når alle andre rettigheter er forsøkt. Når man for eksempel framstiller problemet slik at ungdom ikke blir motivert til å arbeide dersom de mottar en høy trygdeytelse, og løsningen dermed blir å redusere satsen for ytelsen arbeidsavklaringspenger, kan det faktisk tvinge fram at flere blir avhengig av supplerende sosialhjelp. Legger vi til at noen av ungdommene under 25 år også har barn, vil man da få flere barn som lever i familier med vedvarende lavinntekt. I tillegg kan det være slik at om mor eller far ikke bidrar *aktivt* nok i egen sak, så risikerer man stans eller trekk i ytelsen, noe som igjen vil påvirke barna negativt. Med andre ord, effektene kan ikke sies å bare være på enkeltbrukerne, de kan også ramme også resten av familien.

5.5.4 Effekter av arbeidslinja og innstramminger på helserelevante ytelser

Ved å innskrenke tiden man kan motta en helserelevante ytelse, som arbeidsavklaringspenger, vil effekten kunne bli at flere blir uføretrygdet tidligere. Bragstad finner, etter gjennomgang

av unge uføre fra 1990-tallet til i dag, at varigheten man kan være på en midlertidig ytelse påvirker tidlig uføretrygd. Det vil si at jo lengre man kan være på en midlertidig ytelse, jo lengre tid tar det før man blir uføretrygdet (2018, s. 82). Effekten kan derfor bli at vi framover kan få flere unge uføre, som var det motsatte av målsettingen. Fram til 2018 kunne man motta arbeidsavklaringspenger, tilnærmet uten slutt dato. Fra 2018 ble regelverket endret, og ytelsen er nå begrenset til tre år og eventuelt to år ekstra, under relativt strenge unntaksvilkår. Det kan medføre at man raskere går mot uføretrygd nå, fordi man simpelthen ikke har tid til rådighet. Lange løp på en midlertidig ytelse har også sine konsekvenser med tanke på at jo lengre tid man er utenfor arbeidslivet, jo vanskeligere er det å komme tilbake, men for noen er det nødvendig, blant annet for at de skal få tid til å gjennomføre medisinsk behandling og arbeidsmarkedstiltak. Dersom tiden på den midlertidige ytelsen reduseres, er det grunn til å anta at det kan bli flere uføre fordi det ikke blir tid til å vente og se om man kanskje kunne kommet i arbeid på sikt.

Antallet som mottar arbeidsavklaringspenger, har gått ned etter innføringen av det nye regelverket. På et kontor som jeg er ansatt på, er antallet mottakere tilnærmet halvert fra 2014 til nå. Men vil det likevel si at aktiveringspolitikk, plikter og motivasjonsbygging har hatt en effekt? Min erfaring er at selv om mange har kommet i arbeid i perioden, så har også svært mange blitt uføretrygdet. Virkemidlene og ressurs situasjonen i NAV er i liten grad endret i perioden, slik at det nye regelverket kan oppleves som et press om å arbeide raskere.

5.6 Hvordan/hvor har denne framstillingen av "problemet" blitt produsert, spredt og forsvart?

Dette handler om hvordan en problematisering får sin legitimitet og opprettholdes i samfunnet. Som nevnt tidligere har *arbeidslinja* og *aktivering* blitt godt innarbeidede begrep.

5.6.1 Bakkebyråkrater og spredning av perspektiver

Jeg vil, basert på erfaring, hevde at der hvor framstillingen spres i størst grad, er ute på de lokale NAV-kontorene. Slik spredning av perspektiver føyer seg inn i myteperspektivet, beskrevet i *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness & Røvik, 2015, s. 87). Dette skiller seg hos dem fra kulturperspektivet, der de historiske røttene i organisasjonen er dype og tillater ikke radikale endringer i strukturelle tankeretninger. Myteperspektivet beskriver en endringsprosess der spredningen av nye ideer tvert i mot kan forekomme ganske raskt. Arbeidslinja er ikke et begrep som brukes hyppig innad i etaten,

men det fremkommer tydelig at det er den man jobber etter, især på den statlige siden. Den har fått rotfeste hos veilederne på de lokale NAV-kontorene og på den måten spres forståelsen nærmest systematisk og opprettholdes i etaten. Det foregår en sosialisering hvor man fra første dag blir introdusert for elementene i arbeidslinja. Det er ikke dermed sagt at de fleste veilederne på et NAV-kontor mener at brukerne deres mangler motivasjon, men de jobber under den tydelige målsettingen om at flest mulig skal tilbake i arbeid.

Enhver politisk beslutning kan sies å være avhengig av de som til sist skal utøve politikken. Det ligger dermed også mye makt ute hos den enkelte veileder i NAV. Dette relaterer seg til den tidligere nevnte teorien om bakkebyråkratene. De som er nærmest brukeren, på mange måter kan forme og gi innhold til politikken som er vedtatt. Veiledere på et NAV-kontor kan benytte en viss grad av skjønn, og hvordan den enkelte fortolker regelverket har også betydning. Dette kan øke graden av ulik behandling. Selv om man har sentrale forvaltningsenheter for ytelser, for å sikre en mer likebehandling, kan det utvikle seg lokale kulturer der også, noe som kan medføre at en sak blir vurdert ulikt fra sted til sted. Videre gjelder dette spesielt med tanke på sanksjoner, ved brudd for på for eksempel aktivitetsplikten. Veileder har her betydelig makt, med tanke på om man varsler stans av en ytelse eller om man ikke gjør det, og valget som tas, påvirker i stor grad veien videre for brukeren. I dette ligger det også et handlingsrom til å også motarbeide arbeidslinja. Jeg har tidligere vært inne på dette med bakkebyråkratene og at politikk overføres til handling der ute blant de som møter brukerne til daglig. Det ville vært interessant å utforske hvorvidt det i en del tilfeller ytes motstand mot arbeidslinja blant ansatte i NAV.

I mange styrende dokumenter i NAV ligger arbeidslinja til grunn, for eksempel i mål- og disponeringsbrev som fylkene får hvert år. Hovedmålet med NAV-reformen var; 'Flere i arbeid og aktivitet – færre på stønad' (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005, s. 5). Det er fortsatt det overordnede målet til etaten i dag og man kan knapt tenke seg en mer effektiv spredning og opprettholdelse av en tankeretning, enn å sette det som hovedmål for den etaten som forvalter en tredjedel av statsbudsjettet.

5.6.2 Fremstillinger i media

Media er en også av de viktigste kanalene for å spre denne problematiseringen. Gjennom dette fokuset på arbeidslinja, setter man altså samtidig fokus på den enkeltes ansvar for å nå målet. Innstrammingene som har vært i regelverket på arbeidsavklaringspenger bidrar, som det har framkommet flere ganger, til å opprettholde oppfatningen om at den enkelte er

ansvarlig og kan velge hvorvidt vedkommende skal motta en trygdeytelse eller hvorvidt vedkommende skal arbeid. Dette er godt hjulpet av aviser som ofte skriver om antallet unge uføre. Dette ledsages av politikere og andre, om uttalelser at flere av disse er mennesker som egentlig kunne jobbet dersom de ble *avklart* fortere og fikk tilrettelegging på arbeidsplassen. Som et eksempel på dette kan vi bruke Senterpartiets Sandra Borch sitt innlegg; ‘flere og flere av norsk ungdom som i dag vokser opp er blitt for kravstor med tanke på å komme seg ut i jobb. Norges velferd gjør oss late, og den unge generasjonen som nå vokser opp er født inn i et enormt velstående land som gir utfordringer. Forventingene om at «systemet» fikser opp for oss er dessverre en holdning vi ser hos mange unge i dag’ (Borch, 2013). Man kan tenke seg at slike uttalelser bidrar til å opprettholde framstillingen av at det å motta trygdeytelser er et valg og at rause trygdeordninger gjør det lettere å velge dette. Det bidrar til å øke fokuset på den enkeltes motivasjon for arbeid, eller kanskje rettere sagt, mangel på motivasjon generelt. Dette er bare en av flere lignende uttalelser som ofte kommer i mediene, det kan bidra til å spre framstillingen i befolkningen som helhet. Det kan også bidra til å danne et bilde av at uføre er late, at de ikke gidder å arbeide.

En annen betegnende artikkel er følgende. Tittelen var ‘Ute av kontroll’ og omhandler byrådsleder i Oslo, Raymond Johansen, som sier at; ‘det er etablert en fast track til uføretrygd, tempoet er helt ute av kontroll’ (Gilbrandt, 2020). Han hevder videre at; ‘gradert uføretrygd må bli hovedregelen, vi må heve terskelen for å få 100 prosent uføretrygd’ og at ‘arbeidslinja skal styrkes internt i Arbeiderpartiet’ (Gilbrandt, 2020). For det første tjener dette som et godt eksempel på hvordan den framstillingen av problemet som er nevnt i datamaterialet, spres i samfunnet. Det er store overskrifter som tiltrekker seg oppmerksomhet og påfølgende debatt. Diskurser tar plass, de fortrenger andre diskurser. Budskapet kommer fra en profilert politiker fra et av Norges største partier. Det at det kommer i en riksdekkende avis, fra en så høytstående politiker, gjør at budskapet gis en stor grad av legitimitet og kan bidra til å spre tankeretningen i samfunnet for øvrig. Samtidig så er det rimelig å legge til grunn, at utsagnene hviler på mye av de samme bakenforliggende antagelsene som ble identifisert i 5.2. Det som også er interessant er at det i forbindelse med denne artikkelen også har kommet kommentarer fra NAV-ansatte i et internt diskusjonsforum, hvor man blant annet etterlyser at NAV-ansatte blir spurt hva de mener da deres stemme i liten grad blir hørt i diskusjonen rundt arbeidslinja. Dette kan tyde på en viss grad av motstand mot diskursene rundt aktivering og motivasjon spres i media.

6 Diskusjon

I forrige kapittel analyserte og drøftet jeg funnene i datamaterialet opp mot problemstillingen. WPR-metoden fordrer at man bygger lag på lag, hvor det ene spørsmålet bygger på det forrige og man utdyper og diskuterer fortløpende i analysen. Dette er derfor et litt annerledes diskusjonskapittel. Jeg søker her å se på metoden og funnene litt utenfor WPR-rammene, noen betraktninger rundt metoden, datamaterialet og analysen. Til slutt også noen betraktninger om framtiden med tanke på oppgavens tema.

6.1 WPR-metoden

Et grunnleggende premiss for WPR-metoden er at den ikke søker å finne faktiske problemer som eksisterer utenfor den sosiale virkeligheten de er skapt i, den søker å finne framstillinger av problemer. Det vil si at ved å analysere dokumenter, søker man å finne ut av hva som ligger bak den politikken som føres (Bacchi, 2009, s. 3). Målet har altså ikke vært å se på det konkret uttalte 'for mange på trygd', men presentasjoner av problemet man finner i offentlige dokumenter. Dette skiller seg fra den tradisjonelle tilnærmingen, hvor man ser på politikere og andre beslutningstakere som problemløsere, under den forståelsen at det finnes et problem utenfor den sosiale konteksten og at det foreslås løsninger på det.

Innvendinger mot denne metoden kan være noen av de samme som man kan ha mot annen form for diskursanalyse, nemlig at hvis alt er framstillinger kan man ikke si at noe er virkelig. Det at man sier at noe er en framstilling eller representasjon av et problem, det utelukker imidlertid ikke at det er virkelig. Det sosiale kan være like virkelig som objektive ting. Det man hevder når man bruker en slik metodikk er at det ikke finnes en universell sannhet, men at alt er formet av den sosiale konteksten det er skapt i.

Metoden kan også kritiseres for å være noe bindende og til dels styrt av spørsmålene. Man kan si at man stiller ikke disse spørsmålene dersom man ikke har en kritisk forutantagelse eller et visst kunnskapsgrunnlag om hva man kommer til å finne. Videre er det også slik at spørsmålene naturlig styrer analysen i en kritisk retning. Likevel er spørsmålene såpass åpne at de gir rom for refleksjon og kan besvares på ulike måter.

6.2 Arbeidslinja

WPR er altså en kritisk vinklet analyse, noe som innebærer at det kan tolkes dit hen at forskeren også er grunnleggende kritisk til den politikken som føres. Bacchi påpeker at WPR

krever kritisk refleksjon, men det er ikke dermed sagt at forskeren i seg selv nødvendigvis er kritisk til det som framstilles per se. Bacchi siterer Foucault; *'A critique does not consist in saying that things aren't good the way they are. It consists in seeing on what type of assumptions, of familiar notions, of established, unexamined ways of thinking the accepted practices are based'* (Bacchi, 2009, s. 39). Det er utenfor rammene for oppgaven å besvare hvorvidt arbeidslinja i arbeids- og velferdspolitikken er bra eller dårlig, da problemstillingen stiller spørsmålet om hvordan problemet med *for mange på trygd* framstilles i politiske dokumenter. Arbeidslinja framstilles i denne oppgaven på den ene siden å være en bakgrunn for de problematiseringene som er avdekket, på den andre siden et løsningsforslag på problemet, spesielt gjennom aktiveringspolitikken som er praktisert i Norge de siste tretti årene. Arbeidslinja kan man si har vært med i velferdsutviklingen i Norge siden før krigen, men den har blitt gjennomgående tydelig fra omtrent tidlig 1990-tall. Her vil jeg argumentere for at det har sammenheng med at man i større grad framstiller problemet med for mange på trygd som et individuelt problem, som noe som går på den enkeltes motivasjon og valg.

Det at analysen setter et kritisk søkelys på deler av velferdspolitikken betyr ikke at det ikke kan identifiseres også positive trekk ved arbeidslinja. Det hevdes ikke på noen måte i denne oppgaven at mål om arbeid i seg selv i velferdspolitikken er negativt per se. Virkemidler knyttet til arbeidslinjepolitikken vil kunne bidra til at brukerne når målet om selvforsørgelse gjennom arbeid. Norge som samfunn er selv i endring og vi befinner oss i en verden i stadig endring. Sysselsetting i form av lønnet arbeid vil i overskuelig fremtid fortsatt være rimelig å anta som en viktig kilde til opprettholdelse av velferdsordningene. Et spørsmål jeg reiser er om et samfunn basert på arbeid for alle er tilpasset framtidens utfordringer, men per i dag er det mange elementer av arbeidslinjepolitikken som fungerer for opprettholdelse av velferdsordningene.

Det er likevel ikke til å komme bort fra at oppgaven også har en viss grad av kritisk tilnærming til arbeidslinja. Dette baserer seg delvis på den teorien som er grunnlaget for WPR-rammene, de teoriene og forskningen som er brukt rundt arbeidsmotivasjon, de erfaringene jeg har med meg fra en karriere i NAV-systemet og den analysen jeg har gjort. Jeg vil argumentere for at det ikke er arbeidslinja i seg selv som er problemet. Den er den konkrete fremstillingen, den er problematisert som bakgrunnen og løsningen på trygdeproblemet. Problemet oppstår når man setter arbeidslinja sammen med at man problematiserer de trygdedes motivasjon, og deres valgmuligheter. Dette framstilles i noen

grad som at problemet er at mange mottar trygd fordi ordningene er for rause og det ikke er tilstrekkelige sanksjoner som gir insentiver til å velge arbeid i stedet. Videre argumenteres det heller ikke i oppgaven for at arbeid ikke kan være gunstig for den enkeltes livskvalitet. Det argumenteres for at man ikke nødvendigvis normativt kan si at det er gunstig og riktig for alle, og at det er en del ting man utelater ved at det settes et for stort fokus på arbeidslinja og motivasjon. Det finnes andre perspektiver på livskvalitet og muligheter, som helseperspektivet.

6.3 Andre mulige perspektiver og veien videre

Som nevnt, har denne oppgaven et kritisk og sosialkonstruktivistisk perspektiv som grunnlag. Det vil si at funnene også kan tenkes å være preget av det og at med et annet perspektiv kunne funnene vært annerledes. Dette datamaterialet kunne vært brukt på flere ulike måter. Man kunne studert de faktiske tiltakene og virkemidlene som foreslås i datamaterialet og effektene av disse, det vil si undersøke teksten som den faktisk er uten å sette søkelys på det som ligger bak. Jeg har til en viss grad sett på noen effekter, men da mest i et diskursanalytisk perspektiv. Man kunne for eksempel ha analysert effekten av konkrete arbeidsmarkedstiltak eller den konkrete effekten av aktiveringstiltak på overgangen til arbeid.

Jeg har valgt å analysere stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner. Ut fra det materialet har jeg ikke identifisert klare forskjeller mellom de ulike partiene som har sittet i regjering da de ble publisert. En ide til videre forskning rundt temaet kan være å bruke metoden for eksempel på partiprogrammer eller lignende for å undersøke om det er sammenfallende funn der. Det kan også være interessant å se om dette er funn som holder seg i framtiden, om partiene fortsetter å holde arbeidslinja og motivasjonsfaktorer høyt eller om noen av dem vil tenke annerledes.

Et annet interessant perspektiv, som har falt utenfor rammene for denne oppgaven, er arbeidsmotivasjon og arbeidslinja fra arbeidsgivernes side, og hvorvidt rausede velferdsordninger påvirker arbeidsgivernes innsats for å bidra til å få sykemeldte arbeidstakere tilbake i arbeid. Det er gjort en del studier på dette til nå og det vil kunne aktualiseres mer framover med tanke på et arbeidsliv i endring.

Videre tenker jeg også at videre forskning rundt dette med borgerlønn/grunninntekt kommer til å aktualiseres mer i framtiden. Spørsmål om hvorvidt det er rom for arbeidslinja i fremtidens velferdsordning var en interessant vinkling i oppgaven, som med fordel kan utdypes videre.

7 Konklusjon

Avslutningsvis vil jeg oppsummere funnene og konkludere analysen som er gjennomført. Det er da naturlig å hente fram igjen problemsstillingen og søke å besvare denne. Den var formulert som følger: *Hvordan har problemet med 'for mange på trygd' blitt framstilt i norsk politisk kontekst de siste tiårene?*

Problemstillingen er oppgaven besvart gjennom å bruke de seks spørsmålene i WPR-metoden. Når det gjelder det første spørsmålet så er hovedfunnet at problemet med for mange på trygd framstilles som et problem hos den enkelte, et motivasjonsproblem og at det handler om valg den enkelte gjør i eget liv. Tilsynelatende kan det se ut til at tanken er at ansvaret også ligger på et mer samfunnsmessig nivå, blant annet når regjeringen skriver om at de ønsker å tilrettelegge for full sysselsetting med et inkluderende arbeidsliv hvor det er plass til alle. Tidligere var dette formulert som at man hadde en rett til arbeid, men det er ikke lenger til stede i dagens dokumenter. Ved nærmere analyse av teksten framkommer det mange formuleringer som likevel leder en mot å se at dette i stor grad anses som et motivasjonsproblem. Dette markerer et skifte fra tidligere rammer som bygget på velferdsstatens idealer hvor man i større grad så på utenforskap som et strukturelt problem, som at det fantes utstøtingsmekanismer i arbeidslivet som gjorde at noen havnet utenfor. I det analyserte materialet finner jeg at det legges et større ansvar på individet. Det problematiseres som at man kan velge hvorvidt man skal motta trygdeytelser eller om man skal arbeide, og at det gjelder å utforme trygdeordningene slik at det ikke blir attraktivt å velge trygdeordninger. Arbeidsmotivasjon og valg er altså helt sentrale problematiseringer i datamaterialet.

Det er mange bakenforliggende antagelser som ligger til grunn for en slik problematisering. I noen grad bygger disse på arven Bacchi tar fra Foucault, kunnskaper som fremstilles som aksepterte sannheter. Disse kunnskapene bør utfordres og belyses kritisk (Bacchi, 2009, s. 37). Her har jeg blant annet identifisert tanken om at antallet som mottar helserelevante trygdeytelser øker. Det er altså et problem som man må gjøre noe med. Det kan anses som lettere å gjøre noe med problemet dersom man anser at det er på et individuelt nivå, for da kan man iverksette politikk som tar til orde for aktivering og sanksjoner framfor at man må ta inn over seg at hele arbeidsmarkedet og velferdsstaten er i endring. Dersom det handler om motivasjon og valg vil det være en enklere løsning å stramme inn velferdsordningene. Problematiseringen som kommer frem i de analyserte dokumentene, bygger på en

grunnleggende tanke om at *arbeid er det riktige for folk flest*. Med innføringen av en sterk arbeidslinje innen velferdspolitikken har man i økende grad satt fokus på individuelle forklaringsmodeller på utenforskap. Det legges vekt på veiledning, motivering, aktivering, sanksjoner og tiltak som skal bidra til at den enkelte velger arbeid framfor trygd. Det økonomiske perspektivet kommer inn som en definerende bakenforliggende faktor. Med tankegodt som minner om NPM-rammene og økte krav til en effektivisering og kostnadsreduksjon, bidrar det til et press på å stramme inn velferdsordningene. Det leder mot et økt krav om at flere skal i arbeid, færre skal motta trygdeytelser. Man aksepterer ikke premisset om at så mange i Norge i dag er for syke til å være i arbeid, man søker i stedet mot andre forklaringer. Disse problematiseringene gjør det lettere å smalne inngangsvilkåret til ytelse og stramme inn aktivitetskravet for dem som mottar ytelsen. I tanken om at det handler om motivasjon og valg ligger det altså en forutantagelse om at det finnes trygdemottakere som velger å motta trygd når de egentlig kunne arbeidet, det vil si at det er et betydelig antall gratispassasjerer.

Dette bygger på en lang historikk i Norge fra velferdsstatens spede begynnelse på slutten av 1800-tallet, til etterkrigstiden med utvikling av *Lov om Folketrygd* i 1967 og videre gjennom 1970- og 1980-tallet hvor man så en økning av mottakere av spesielt helserelevante ytelse. Arbeid, og plikt til arbeid, har vært en grunntanke i utviklingen av velferdsstaten. Det startet rundt 2. verdenskrig hvor det ble definert at man hadde både rett og plikt til å arbeide. Fra slutten av 1980-tallet ble denne tanken mer fremtredende i en konkret problematisering, spesielt da antallet som mottok uføretrygd økte. I disse dager kan man si at det fremstilles som en plikt til å arbeide ut fra de analyserte dokumentene. Framstillingen av problemet som et motivasjonsproblem kan man altså si at bygger på en lang historikk hvor arbeid har vært et viktig utgangspunkt for alle retninger og perspektiver, hvor sysselsetting er viktig for å opprettholde velferdsordningene og man søker å finne løsninger og årsaker til at det er så mange som mottar trygd. Gjennom analysen av datamaterialet er det belyst at problematiseringen i Norge kunne sett annerledes ut, blant annet dersom Norge i stedet hadde utviklet seg i retning av en mer liberal velferdsstat eller vi hadde hatt mindre innslag av NPM i offentlig sektor. Økonomiske forhold, blant annet med en kostbar universell velferdsstat og et ønske om å effektivisere og spare i offentlig sektor vurderes som sentrale bidrag til den aktuelle problematiseringen, sammen med det sterke arbeidsfokus vi har hatt i Norge siden tiden etter andre verdenskrig.

I analysen har jeg belyst at det er mye som ikke blir problematisert i en slik framstilling. Av sentrale funn vil jeg nevne det manglende fokuset på sykdom som er i de analyserte dokumentene, en manglende anerkjennelse av sykdom som en legitim årsak til utenforskap. Videre er også dette med framtidens arbeidsmarked et viktig punkt som er utelatt. Vil det i framtidens arbeidsmarked være plass til alle eller må vi tenke alternativt når det gjelder trygdeordningene? I analysen har jeg trukket fram borgerlønn eller grunninntekt som aktuelle veier framover og som i liten grad diskuteres politisk i dag.

Ved å framstille problemet som et motivasjonsproblem skapes en rekke effekter. I datamaterialet er det identifisert en *aktiveringsdiskurs* og en *motivasjonsdiskurs*, som setter begrensninger for hvordan man kan mene og snakke om trygdemottakere. Begrensningen ligger i at dersom man setter fokus på aktivering og motivasjon utelukker det å søke andre forklaringer eller se på andre problematiseringer knyttet til trygdebruk, som blant annet akseptere sykdom som legitim årsak til uførhet eller diskutere hvorvidt arbeidslinja er levedyktig i framtidens velferdsstat. Videre kan man si at det setter begrensninger for hva som er akseptert å snakke om innenfor Arbeids- og velferdsetaten og i samfunnet for øvrig. Det kan medføre at man setter så stort fokus på *arbeid* som roten til alt, at det ikke lenger er rom for å snakke om *velferd* per se. Det skapes også subjektiverende effekter, det vil si at det setter rammer for hvilke subjektposisjoner som er tilgjengelige. Jeg har argumentert for at et fokus på at det handler om valg og motivasjon faktisk kan medføre at man oppnår det motsatte av det man ønsket, nemlig at brukere i større grad blir satt i en posisjon hvor de må forsvare rollen som syk. Det kan altså skapes og opprettholdes en identitet som syk ved at man stadig opplever at man må forsvare og forklare seg. Videre skapes også den tilgjengelige subjektposisjonen *veileder* i NAV. Jeg argumenterer for at det innen disse rammene kan bli mindre rom for å tenke annet enn arbeid når man er veileder i NAV i dag. Det er mindre plass til skjønn rundt målet og for å ta individuelle hensyn, det kan sågar være at det i liten grad er akseptert. Dette skaper en tilgjengelig subjektposisjon som veileder som er annerledes enn den man hadde tidligere, og det kan føre til en opplevelse av avmakt hos en veileder. Veilederens avgjørelser kan også legitimeres gjennom at ansvaret for hver bruker ligger på systemnivå da handlingsrommet er smalere. Alternativt kan det skapes en kamp om diskursene, for eksempel i spenningen mellom faget sosialt arbeid og arbeidslinja.

En kamp om diskursene forutsetter at disse fremkommer i et noe mer antagonistisk format enn hva Foucault sitt maktperspektiv foreslår. Noe som står fremtredende og er tydelig

kan også være lettere å utfordre. Dersom disse ideene heller innføres gradvis og stykkevis, så kommer en i mindre grad til disse konfrontasjonene. Det er ikke sikkert dette er noen strategisk plan fra noen enkelt aktør. Tvert imot så fungerer makten bedre *når den virker av seg selv*. Det er ingen som beordres direkte, en skaper endringer gjennom nye forventninger. På det individuelle plan søker man ubevisst å tilfredsstill disse forventningene, det kan gjelde aktører fra hver bruker som aksepterer det nye paradigmet, til veilederen på NAV-kontoret. Systemer som i tillegg til forventninger har belønning som et verktøy, kan virke som et ekstra gir i prosessen. MRS kan være et slikt verktøy, i NAV-systemet er det innslag av dette, selv om det kanskje ikke er i like eksplisitt grad som i næringslivet. Aktivitetsplan for brukeren, antall saker og fremdrift hos saksbehandleren kan være noen eksempler.

Når det gjelder livseffekter så har jeg i oppgaven diskutert dette med stigmatisering av uføre. Dersom de offentlige publikasjonene og debattene gjennomgående snakker om valg og motivasjon, så fortrenger det andre perspektiver. Debatten kan da lukkes inne til grader av motivasjon og hvilke valg hver tar, på bekostning av for eksempel hvilke *reelle* muligheter som er tilgjengelig. En viktig effekt av en slik problematisering kan være faren for å skape et samfunn hvor vi tilnærmer oss en segregering av mennesker inn i verdig og uverdige trengende, og hvor man risikerer et økende stigma mot uføre.

De identifiserte problematiseringene spres og opprettholdes gjennom det daglige arbeidet på NAV-kontorene, gjennom den politikken som føres og gjennom et stort fokus på uførhet i media i dag.

Konklusjonen er altså at i det analyserte materialet framgår en oppbygging av arbeidslinjen, forsvar og bekreftelse av denne. Dette utvikles til å bli fremstilt som en etablert *kunnskap*. Problemet presenteres i form av motivasjon og valg som forklaringer på at en del står utenfor arbeidslivet, noe som danner en *aktiveringsdiskurs* og en *motivasjonsdiskurs*. Jeg konkluderer med at arbeidslinja fortsatt står sterkt i velferdspolitikken. Spørsmålet er om det er levedyktig med tanke på fremtidens arbeidsmarked.

Referanseliste

- Alm-Andreassen, T. (2015). NAV – Arbeids og velferdsforvaltningen. I Stamsø, M.A. (Red.), *Velferdsstaten i endring* (s. 166-189). Oslo: Gyldendal Akademisk
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (1995). *Velferdsmeldingen*. (Meld. St. nr. 35 (1994-1995)). Hentet fra <https://www.stortinget.no>
- Arbeids- og sosialdepartementet (2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. (Prop. 46 (2004-2005)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-46-2004-2005-/id210402/>
- Arbeids- og sosialdepartementet (2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. (Meld. St. nr. 33 (2015-2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017/>
- Arbeids- og sosialdepartementet (2017). *Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv)*. (Prop. 74L (2016-2017)). Hentet fra <https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/prop-74-l-201617?from=LTI/lov/2017-06-16-43/>
- Arbeids- og sosialdepartementet (2019). *Endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (samleproposisjon høsten 2019)*. (Prop. 10L (2019-2020)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/d06be7455dcb45419135572d9ace5964/no/pdfs/prp201920200010000dddpdfs.pdf>
- Bacchi, C. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Frenchs Forest: Pearson Australia

- Bay, A-H, Hagelund, A. & West Pedersen, A. (2015). Trygdepolitiske dilemmaer: Effektivitet versus fordeling. I Bay, A-H., Hagelund, A. & Hatland, A. (Red.), *For mange på trygd? Velferdspolitiske spenninger* (s. 11-35). Oslo: Cappelen Damm
- Borch, S. (2013, 14. mai). Norsk ungdom er bortskjemt og kravstor. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/ytring/bortskjemt-og-kravstor-ungdom-1.11026153>
- Bragstad, T. (2018). Vekst i uføretrygding blant unge. *Arbeid og velferd*, 2018 (2), s. 69-87. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd-nr.2-2018>
- Brochmann, G. & Grødem, A.S (2017). Den norske modellens møte med innvandring – et regime i endring. I Stamsø, M.A. (Red.), *Velferdsstaten i endring* (s. 362-379). Oslo: Gyldendal Akademisk
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2001). New public management i norsk statsforvaltning. I Tranøy, B.S & Østerud, Ø. (Red.), *Den fragmenterte staten. Reformen, makt og styring* (s. 67-95). Oslo: Gyldendal
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P. & Røvik, K. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utgave). Oslo: Universitetsforlaget.
- Debraj, R. & Moene, K.O. (2016, 30. september). *The universal basic share and social incentives*. Hentet fra <https://www.sv.uio.no/esop/forskning/aktuelt/i-media/2016/artikler/160930moene.pdf>
- Eliassen, K.O. (2016). *Foucaults begreper*. Oslo: Scandinavian Academic Press

- Engelstad, F. (2010). *Hva er makt?* Hentet fra <https://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapporter/rapp2003/rapport57/index-HVA.html>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press
- Fossestøl, K. (2007). *Den revitaliserte arbeidslinja – en linje eller to? Redegjørelse for forskjeller og likheter mellom en effektivitetsorientert og en rettferdighetsorientert forståelse av arbeidslinja*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Gilbrandt, J. (2020). Slår NAV-alarm. *Dagbladet*. Hentet fra <https://www.dagbladet.no/nyheter/slar-nav-alarm/72551657>
- Hatland, A. (2011). Trygd og arbeid. I Hatland, A., Kuhnle, S. & Romøren, T.I. (Red.), *Den norske velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Hatland, A. & Øverbye, E. (2011). Syk eller arbeidsledig? I Hatland, A. (Red.). *Veivalg i velferdspolitikken* (s. 71-89). Bergen: Fagbokforlaget
- Hjelmtveit, V. (2017). Sosialpolitikk i historisk perspektiv. I Stamsø, M.A. (Red.), *Velferdsstaten i endring* (s. 28-63). Oslo: Gyldendal Akademisk
- Jakobsen, S.E (2016, 9. desember). – Vi bør tenke på borgerlønn før robotene tar over. *Forskning.no*. Hentet fra <https://forskning.no/arbeid-samfunnskunnskap/vi-bor-tenke-pa-borgerlonn-for-robotene-tar-over/378979>
- Johannessen, L.E.F, Rafoss, T.W. & Rasmussen, E.B. (2018). *Hvordan bruke teori? Nyttige verktøy i kvalitativ analyse*. Oslo: Universitetsforlaget

- Jonassen, R. & Ogundipe, E. (2017, 26. februar). Kronikk: Arbeidslivets uverdighetsstempel. *Forskning.no*. Hentet fra <https://forskning.no/kronikk-arbeid/kronikk-arbeidslivets-uverdighetsstempel/1164332>
- Jørgensen, M. & Phillips, L.J. (2002). *Discourse Analysis as Theory and Method*. London: Sage Publications Ltd
- Kildal, N. (2004, 31. juli/2016, 3. desember). Ideen om en borgerinntekt. *Dagsavisen*. Hentet fra <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/ideen-om-en-borgerinntekt-1.893331>
- Kildal, N. (2006). En grunninntekt til alle? I Kildal, N. & Elvebakken, K.T. (Red.), *Velferdspolitiske utfordringer. Risiko, prioriteringer og rettferdighet* (s. 84-109). Oslo: Abstrakt forlag
- Kildal, N. (2012). Fra arbeidsetos til insentiver og velferdskontrakter. I Stjernø, S. & Øverbye, E. (Red.), *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten* (s. 177-186). Oslo: Universitetsforlaget
- Kuhnle, S. & Kildal, N. (2011). Velferdsstatens idègrunnlag i perspektiv. I Hatland, A., Kuhnle, S. & Romøren, T.I. (Red.), *Den norske velferdsstaten* (s. 15-40). Oslo: Gyldendal Akademisk
- Krokstad, S. (2015, 24. februar). 10 trygdemyter til besvær. *Adressa*. Hentet fra <https://www.midtnorskdebatt.no/meninger/kronikker/article10680537.ece>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation

- Molander, A. & Torsvik, G. (2015). Kan tvungen aktivisering forsvares? I Bay, A-H., Hagelund, A. & Hatland, A. (Red.), *For mange på trygd? Velferdspolitiske spenninger* (s. 38-60). Oslo: Cappelen Damm
- NAV (2013, 24. september). Visjon og verdier. Hentet fra www.nav.no
- NAV (2019, 12. desember). NAV 10 år. Hentet fra www.nav.no
- NOU 2011: 7 (2011). *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-07/id642496/>
- Olsen, B.C.R. (2017). Om å vite best... sammen – brukermedvirkning i helse- og sosialsektoren. I Stamsø, M.A. (Red.), *Velferdsstaten i endring* (s. 216-241). Oslo: Gyldendal Akademisk
- Oppdal, M. (2012). Barna og arbeidslinja. I Stjernø, S. & Øverbye, E. (Red.), *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten* (s. 123-134). Oslo: Universitetsforlaget
- Riksrevisjonen. (2018, 18. oktober). *Undersøkelse av utførereformen*. Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2018-2019/uforereformen/>
- Sandmo, E. (2015). *På siden av samfunnet: Fattigfolk og omstreifere*. Hentet fra <https://www.norgeshistorie.no/enevelde/1202-pa-siden-av-samfunnet-Fattigfolk-og-omstreifere.html>
- Sinding Aasen, H. (2018). Fra rettsstat til velferdsstat- normative utviklingslinjer. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 2(1), 84-93. Hentet fra https://www.idunn.no/norsk_sosiologisk_tidsskrift/2018/01/fra_retsstat_til_velferdsstat_normative_utviklingslinjer

- Sosial- og administrasjonsdepartementet (1992). *Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon (Attføringsmeldingen)*. (Meld. St. nr. 39 (1991-1992)).
Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=4487>
- Stamsø, M.A (2017). New public management – reformer i offentlig sektor. I Stamsø, M.A. (Red.), *Velferdsstaten i endring* (s. 64-84). Oslo: Gyldendal: Akademisk
- Statistisk sentralbyrå (2019, 9. april). Færre fødte og flere eldre gir sterkere aldring. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/faerre-fodte-og-flere-eldre-gir-sterkere-aldring>
- Terum, L.I., Tufte, P.A. & Jessen, J.T. (2012). Arbeidslinja og sosialarbeiderne. I Stjernø, S. & Øverbye, E. (Red.), *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten* (s. 79-93). Oslo: Universitetsforlaget
- Terum, L.I & Hatland, A. (2014). Sysselsetting og trygd under arbeidslinja. *Søkelys på arbeidslivet*, 31(1-2), 3-22. Hentet fra https://www.idunn.no/spa/2014/01-02/sysselsetting_og_trygd_under_arbeidslinja_
- Ulserød, T. (2018, 14. juni). *Hva er en stortingsproposisjon?* Hentet fra <https://www.civita.no/politisk-ordbok/hva-er-en-stortingsproposisjon>
- Van der Wel, K.A. (2012). Den sjenerøse velferdsstaten: heroin, medisin eller vitamin? I Stjernø, S. & Øverbye, E. (Red.), *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten* (s. 62-72). Oslo: Universitetsforlaget
- Wergeland, E. (2009). Arbeid eller brød – historien bak NAV-reformen. Hentet fra http://www.ebbawergeland.no/artikler/arbeid_eller_brod.html

Wærness, K. (2018). Farvel til arbeidslinja? Om grunninntekt i den fjerde revolusjons tidsalder. *Norsk sosiologisk tidsskrift* 2(1), 94-97

Øverbye, E. & Stjernø, S. (2012). Arbeidsmotivasjon, arbeidslinje og velferdsstat. I Stjernø, S. & Øverbye, E. (Red.), *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten* (s. 15-26). Oslo: Universitetsforlaget

Øverbye, E. (2006). Hvorfor blir det flere uførepensjonister? I Kildal, N. & Elvebakken, K.T. (Red.), *Velferdspolitiske utfordringer. Risiko, prioriteringer og rettferdighet* (s. 41-68). Oslo: Abstrakt forlag

Alle kilder som er benyttet i denne oppgaven er oppgitt.

Oppgaven inneholder 35690 ord.