

Kandidatnr: 518

# BARNEFATTIGDOM I NORGE

Om å integrere Capability tilnærmingen i sosialt arbeid

HØGSKOLEN I OSLO OG AKERSHUS, FAKULTET FOR  
SAMFUNNSVITENSKAP

BACHELOR I SOSIALT ARBEID, VÅREN 2017

EKSAMENSKODE: SOS3900

KANDIDATNUMMER: 518

## INNHOILDSFORTEGNELSE

<b>1.0 INNLEDNING</b>	<b>3</b>
<b>1.1 BAKGRUNN FOR VALG AV TEMA</b>	<b>3</b>
<b>1.2 FØRFORSTÅELSE</b>	<b>4</b>
<b>1.3 PROBLEMSTILLING</b>	<b>4</b>
<b>1.4 METODISK FREMGANGSMÅTE</b>	<b>4</b>
<b>1.5 OPPGAVENS STRUKTUR</b>	<b>6</b>
<b>2.0 BARNEFATTIGDOM</b>	<b>7</b>
<b>2.1 HVA KARAKTERISERER BARNEFATTIGDOM I NORGE I DAG?</b>	<b>7</b>
<b>2.2 HVORDAN ER ARBEIDET MED FOREBYGGING AV FATTIGDOM PÅ NAV?</b>	<b>9</b>
<b>3.0 TEORETISK TILNÆRMING</b>	<b>13</b>
<b>3.1 HVA ER THE CAPABILITY APPROACH?</b>	<b>13</b>
3.1.1 "THE INDEXING PROBLEM"	14
<b>3.2 JIM IFES FIRE DISKURSER I SOSIALT ARBEID</b>	<b>16</b>
<b>4.0 DRØFTING</b>	<b>19</b>
<b>4.1 SOSIALFAGLIGE ASPEKTER</b>	<b>19</b>
<b>4.2 SOSIALPOLITISKE ASPEKTER</b>	<b>22</b>
<b>4.3 SOSIALPOLITIKKEN I DET SOSIALFAGLIGE</b>	<b>25</b>
<b>5.0 AVSLUTNING</b>	<b>27</b>
<b>LITTERATURLISTE</b>	<b>28</b>

## 1.0 INNLEDNING

Norge har over en lengre periode blitt kåret til et av verdens beste land å bo i. Vi har store statlige overføringer til samfunnet, med gratis skolegang, offentlig utbygde helsetjenester og et sikkerhetsnett i form av sosialhjelp for de som ikke kan forsørge seg selv. Allikevel øker fattighedsraten blant barnefamilier, og det finnes noen systematiske likhetstrekk. De har svak arbeidstilknytting, lav/ingen utdanning, har barnerike familier og er oftere innvandrere. Dette indikerer noen strukturelle årsaker til fattigdom.

Denne oppgaven vil kort presentere hvordan barnefattigdom ser ut i Norge i dag. Videre vil den se på om Capability Approach (CA)<sup>1</sup> kan være nyttig for sosialarbeidere i arbeidet med å redusere barnefattigdom. Konteksten for oppgaven vil være sosialarbeidere som arbeider på lokale NAV-kontorer med familier som over en lengre periode har mottatt sosialhjelp.

### 1.1 Bakgrunn for valg av tema

I løpet av studietiden har jeg vært interessert i sosialfaglig arbeid med barn og familier. Blant annet har jeg i begge praksisperiodene søkt informasjon om hvordan det arbeides med barnefamilier innenfor de kontekstene jeg var i. Dette var henholdsvis på et ordinært asylmottak under første års praksis, og på et NAV-kontor i en bydel i Oslo under tredje års praksis. På NAV-kontoret jeg var i praksis, fikk jeg et inntrykk av at det var lite systematisk, helhetlig sosialfaglig oppfølging av familiene som var sosialhjelpsmottakere. Jeg opplevde at det var stort fokus på å få mor eller far i arbeid, og at barnas situasjon ble nedvurdert og ansett som mindre relevant, enn målet om arbeid.

Dette overrasket meg, ettersom et stort fokus på utdanningen har vært å se på hele familien som et system hvor alle individer i systemet, samt miljøet rundt, har innvirkning på deres hverdag og livskvalitet. Jeg opplevde dermed i praksisperioden et motstridende forhold mellom utdanningens fokus, og hvordan det sosialfaglige arbeidet ble praktisert på NAV-kontoret jeg var på i forbindelse med oppfølging av familier.

---

<sup>1</sup> Jeg vil veksle mellom Capability Approach og Capability tilnærming. Oppgaven vil imidlertid bruke begrepet capabilities gjennomgående, da det ikke finnes et tilsvarende begrep på norsk. Det nærmeste norske begrepet er "muligheter". Imidlertid dekker ikke dette Sen's definisjon av capabilities.

## **1.2 Førforståelse**

Fattigdom blant familier øker. Å leve i fattigdom kan ha en rekke negative konsekvenser for barna som vokser opp. Jeg har en tanke om at det mangler en helhetlig oppfølging av familiene som er sosialhjelpsmottakere, noe som fører til at barna ofte blir glemt. Noen NAV-kontorer har egne familieteam, men de kan ha mellom 70-130 familier de skal følge opp. Jeg stiller meg da et spørsmål om hvor mye tid saksbehandlerne har til helhetlig oppfølging av hver enkelt familie. Samtidig har jeg et inntrykk av at arbeidslinja har ført til et for stort fokus på å få foreldrene i arbeid, og at det kan bidra til at et viktig perspektiv mangler i oppfølgingen av familiene – barnets perspektiv. Jeg mener at barnefattigdom utfordrer et av grunnprinsippene i velferdsstaten Norge; det utfordrer prinsippet om like muligheter for alle, uavhengig av foreldrenes økonomi eller sosiale status.

## **1.3 Problemstilling**

Problemstillingen min er som følger:

*Hvordan kan capability tilnærmingen styrke praksisen på NAV-kontorene i arbeidet med å redusere barnefattigdom?*

Tanken bak problemstillingen er å undersøke om The Capability Approach kan virke frigjørende for en sosialarbeider som arbeider i en NAV-kontekst. The Capability Approach er ikke så vanlig å bruke i en sosialarbeider kontekst, spesielt ikke i Norge. Dette er noe jeg undrer meg over, ettersom tilnærmingen etter mitt syn, passer godt med sosialarbeiderrollen. Jeg ønsker derfor å undersøke nærmere tilnærmingens relevans i en sosialarbeider kontekst.

Til tross for at det er en overrepresentasjon av innvandrere når det kommer til barnefattigdom, har jeg valgt og se bort fra integreringspolitikken i denne oppgaven. Det kunne vært interessant og også se på integreringspolitikken i et capability perspektiv, men jeg anser det praktiske arbeidet på NAV-kontoret i sosialtjenesten, samt sosialpolitikken som viktigere for besvarelsen.

## **1.4 Metodisk fremgangsmåte**

Denne oppgaven er et litteraturstudie. Min oppgave er således basert på allerede eksisterende forskning og litteratur. Ettersom oppgaven er basert på eksisterende litteratur, vil jeg fortolke det som tidligere har blitt skrevet. Min oppgave vil dermed være innenfor en hermeneutisk tradisjon (Dalland 2012, 57). Metoden jeg har valgt, og hvordan jeg har gått frem for å skaffe

Kandidatnr: 518

litteratur, vil også påvirke resultatene (Danemark 2006, 41). Jeg vil derfor redegjøre for det her.

Før jeg gikk i gang med litteratursøk, var det viktig å plassere problemstillingen min i et hovedemne (Dalland 2012, 68). Jeg mener at hovedemnet for min oppgave er barnefattigdom. Jeg begynte derfor litteratursøket med dette søkeordet. Jeg fant frem til boken ”Barnefattigdom” (2009), hvor Tone Fløtten er redaktør. Boken er en kunnskapsoversikt på feltet, og jeg har brukt den for å sette meg inn i tematikken. Boken har dermed blitt en hovedbok i min forståelse av barnefattigdom. Fløtten er dr. Politices ved Universitetet i Oslo, og er spesielt interessert i fattigdoms – og ulikhetsforskning. Nå er hun daglig leder i Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon (Fafø). Fløtten kan sies å være en autoritet innenfor dette feltet. Videre har jeg brukt boken ”Fattigdommens dynamikk. Perspektiver på marginalisering i det norske samfunnet” (2008) hvor Ivan Harsløf og Sissel Seim er redaktører for supplerende informasjon. Sissel Seim er førsteamanuensis ved HiOA, og har i flere år forsket på fattigdom.

I min problemstilling er Capability Approach og barnefattigdom nøkkelord. Jeg forsøkte derfor først å benytte meg av disse søkeordene. Her fikk jeg ett treff. Imidlertid var ikke dette en relevant artikkel for min oppgave. Jeg utvidet dermed søket ved å benytte meg av de engelske søkeordene ”Poverty AND Capability Approach”. Da fikk jeg 86 117 treff. For å avgrense søket ytterligere, markerte jeg at jeg ville ha søkeordene i tittelen på resultatene. Ved å benytte meg av disse søkeordene fikk jeg 54 treff. Imidlertid har det vært vanskelig å finne litteratur som kobler The Capability Approach til fattigdom og til sosialt arbeid. På søket ”Capability Approach AND Social Work” fikk jeg kun 13 treff. Av disse resultatene anså jeg én artikkel som relevant. Artikkelen er av Collin den Braber (2013). I tillegg har jeg brukt to artikler av Anna Gupta fra henholdsvis 2016 og 2017. Anna Gupta er en sosialarbeider som arbeider på Royal Holloway, University of London.

Artiklene til Anna Gupta og artikkelen til Collin den Braber er fagfellevurdert. Det betyr at de er publisert i et vitenskapelig tidsskrift, og er blitt vurdert og godkjent av eksperter innenfor fagfeltet (Dalland 2012, 78). Dette innebærer en kvalitetssikring av artiklene.

Jeg har brukt artiklene som inspirasjon til hvordan jeg kan bruke Capability Approach som analyseverktøy for fattigdom. Det er viktig å presisere at Gupta skriver med utgangspunkt i

engelsk sosialpolitikk, som er ulik sosialpolitikken i Norge. Collin den Braber sin artikkel har satt Capability Approach i en nyliberal kontekst av sosialt arbeid. Den er skrevet om Europa som en helhet. Imidlertid er det stor forskjell på den nyliberale tendensen i de ulike europeiske landene. Allikevel mener jeg at noe av artikkelens innhold kan være overførbart til Norge.

For å få en forståelse av Capability Approach, har jeg benyttet meg av en primærkilde av Amartya Sen. Sen, og senere Martha Nussbaum, er de som har utviklet tilnærmingen. I hovedsak har jeg brukt boken "Inequality Reexamined" (1992). Jeg har også brukt supplerende sekundærkilder av Harry Brighouse med boken "Justice" (2004). Brighouse er professor innenfor filosofi på University of Wisconsin, Madison. Innenfor Capability Approach har jeg valgt å benytte meg av primærkilden for å minimere sjansen for å feiltolke hva tilnærmingen går ut på (Dalland 2012, 87). Imidlertid har jeg opplevd at Capability Approach er en komplisert tilnærming, og sekundærkilden til Brighouse har derfor vært nødvendig for at jeg skal få en helhetlig forståelse av tilnærmingens innhold. Jeg valgte denne fremstillingen av CA ettersom jeg opplevde den som kortfattet og godt beskrevet som supplement til Sen.

Informasjon om Jim Ifes fire diskurser i sosialt arbeid, har jeg kun hentet fra én artikkel, skrevet av Ife i 1997. Artikkelen er dermed forholdsvis gammel. Jim Ife er fra Australia, og diskursene er dermed ikke nødvendigvis direkte overførbart til Norge. Allikevel mener jeg at den sosialfaglige dreiningen Ife beskriver, fra profesjonell – og lokalsamfunnsdiskurs til styrings – og markedsdiskurs, også er gjenkjennbart i dagens NAV.

### **1.5 Oppgavens struktur**

Oppgaven vil begynne med en presentasjon av hva barnefattigdom er og hvordan det arbeides med forebygging av barnefattigdom på NAV. Dette har jeg valgt for å vise hvordan barnefattigdom er en økende utfordring, og det viser til hvorfor tematikken er viktig for en sosialarbeider. I den teoretiske tilnærmingen har jeg valgt å ta utgangspunkt i The Capability Approach og Jim Ifes fire diskurser i sosialt arbeid.

Drøftingen vil bruke The Capability Approach som rammeverk, og være strukturert i sosialfaglige aspekter og sosialpolitiske aspekter. Til slutt vil jeg sammenkoble sosialpolitikken og det sosialfaglige.

## **2.0 BARNEFATTIGDOM**

Fattigdom kan måles på ulike måter. Først vil jeg problematisere begrepet barnefattigdom. Deretter vil jeg presentere to ulike måter fattigdom kan måles på. Videre vil jeg se på omfanget av barnefattigdom i Norge, og kort om hvilke konsekvenser dette har. Til slutt vil jeg se på hvordan arbeidet på NAV med barnefattigdom er.

### **2.1 Hva karakteriserer barnefattigdom i Norge i dag?**

Barnefattigdom som begrep har blitt brukt i forskning og også i ulike politiske fora. Imidlertid så er det viktig å presisere at det ikke er barna som er fattige, eller eiere av fattigdommen. Barna er i stor grad prisdelt sine foreldre og deres livssituasjon. Deres sosiale status defineres dermed etter foreldrenes. Bruk av begrepet barnefattigdom kan derfor virke stigmatiserende overfor de barna det gjelder. Allikevel velger jeg å bruke dette begrepet i oppgaven, for å presisere at oppgaven handler om fattige barnefamilier.

Et vanlig mål er å se på om familiens inntekt er under 60% av medianinntekten i et land. Dette kalles et relativt mål på inntektsfattigdom. Imidlertid er det stilt spørsmål til om denne typen mål gir kunnskap om den reelle fattigdommen til en familie. For eksempel er en innvendig at fattigdomsgrensen er satt vilkårlig. Et annet argument er at målet ikke forteller om hvilken levestandard inntektsgrenser knytter seg til. Spørsmålet blir da om hvilke forbruksgoder, og hvilket levestandardsnivå en familie må ha for å bli klassifisert som ikke-fattig (Fløtten og West Pedersen 2009, 25).

For å unngå denne problematikken, er et annet mål på barnefattigdom en vurdering av hva som er akseptabel levestandard for barn i det samfunnet barnet vokser opp i.

Spørsmålene som reiser seg til denne tilnærmingen, er hvilke levekårsgoder barn i Norge skal ha tilgang til? Hvilke levekårsgoder har forrang overfor andre? Og hvor mange fravær av levekårsgoder skal et barn ha, for at barnet skal bli klassifisert som fattig (Fløtten og West Pedersen 2009, 26-35)?

Omfang av barnefattigdom i Norge:

I følge Epland og Kirkeberg (2017) øker omfanget av barn som lever i fattigdom. Dersom man benytter seg av målingen 60% av medianinntekt, lever nå ett av ti barn i vedvarende lavinntekt. At målingen viser til de barna som lever i vedvarende lavinntekt er viktig av to

Kandidatnr: 518

årsaker. Den første årsaken er at det utelukker de familiene som mottar sosialhjelp i kortere perioder, eller i en overgangsfase. Den andre årsaken er at vedvarende fattigdom kan føre til alvorlige konsekvenser for barna det gjelder, og det kan også sees på som et brudd på Barnekonvensjonen. Ett av ti barn som lever i vedvarende lavinntekt tilsvarer 98 200 barn under 18 år. For å ha en vedvarende lavinntekt i 2015 har en gjennomsnittlig familie på to voksne og to barn en inntekt på 443 000 kroner i treårsperioden 2013-2015. I inntektsberegningen er det kun de faktiske inntektene som blir beregnet, og ikke verdien av offentlige tjenester, som gratis barnehage, helsetjenester eller fritidsaktiviteter. Sammenlignet med forrige treårsperiode (2012-2014) er det nå 6 000 flere barn i lavinntektsgruppen.

Hvem er mest utsatt?

I følge NAVs fattigdomsrapport fra 2015 (18-19) er de mest utsatte barnerike familier, foreldre med svak arbeidstilknytning og enslige forsørgere. Videre er barn med innvandrerbakgrunn sterkt overrepresentert. Det er også store regionale forskjeller. Særlig Oslo er overrepresentert med 16,5% barn som lever under fattigdomsgrensen.

Hva er mulige virkninger av å leve i fattigdom?

Årsaken til at barnefattigdom er et viktig tema, er de konsekvensene det kan føre til for barna det gjelder når de vokser opp, samt de konsekvensene fattigdom kan ha for barnas livssjanser. Barn som lever i fattigdom har færre materielle goder, enn resten av populasjonen (Fløtten og Pedersen 2009, 47). Dette kan ha innvirkning på barnas opplevelse av utenforskap, eller en følelse av skam. I 2004 ble det utgitt en kvalitativ forskningsrapport om foreldre og barns opplevelse av å motta sosialhjelp over en to års periode, som tydeliggjør dette. Barna forteller om et savn av materielle goder og aktiviteter, samt en opplevelse av et sosialt tap. De forteller blant annet at de ikke kan være med på ulike aktiviteter med venner, på grunn av dårlig råd (Hjelmtveit 2008, 162).

I regjeringens strategi mot barnefattigdom 2015-2017 (Barne -, likestillings – og inkluderingsdepartementet 2015) er det beskrevet at barn skal ha muligheten til å delta på sosiale aktiviteter uavhengig av foreldrenes økonomi. I følge en studie basert på Ung i Norge undersøkelsen fra 2002 kommer det frem en sammenheng mellom familienes økonomiske situasjon og barnas sosiale relasjoner. Jo dårligere økonomi familien har, jo større sannsynlighet er det for at barna føler seg upopulære, er ensomme, opplever å bli mobbet og mangler en bestevenn eller faste venner (Sletten, Fløtten og Bakken 2004, 55-76 sitert i



Kandidatnr: 518

Fløtten og Kavli 2009, 94). Dersom de barna som lever i fattigdom som barn, opplever det som studien beskriver, kan det antas at dette får virkninger i deres voksne liv.

Et sentralt spørsmål er om fattigdom går i arv. I følge Lorentzen og Nielsen (2009, 126-128) hadde 20% av de som var sosialhjelpsmottakere i 2004, i alderen 20-27 år foreldre som også mottok sosialhjelp i 1994. For de som var sosialhjelpsmottakere som ikke hadde foreldre som gikk på sosialhjelp i underkant av 5%. Det er ulike forklaringsmodeller til dette funnet, men jeg skal ikke se på disse ettersom det fremdeles mangler et helhetlig bilde av hvorfor det ser ut til at fattigdom går i arv. Imidlertid mener jeg at tallene indikerer at barn som er oppvokst på sosialhjelp, har større sannsynlighet for selv å motta sosialhjelp i voksen alder. Dette har konsekvenser for individet, men også konsekvenser for samfunnet, da oppfølging av barn i fattige familier kan bidra til å hindre at barna selv blir sosialhjelpsmottakere.

Et annet viktig poeng er at sosial status også påvirker helsen. Personer som lever i fattigdom, har dårligere fysisk og psykisk helse, og det er større sannsynlighet for at man dør tidligere enn befolkningen for øvrig (Mæland og Krogstad 2013).

## **2.2 Hvordan er arbeidet med forebygging av fattigdom på NAV?**

Fokus på fattigdom i Norge begynte på nytt på 2000-tallet. Siden den gang har det kommet ulike stortingsmeldinger, kompetanse – og strategiplaner, og nasjonale – og lokale handlingsplaner som viser til tiltak for arbeid med familiene som lever i fattigdom, og ulike måter kommunene og bydelene i Oslo skal forebygge fattigdom (Fløtten 2009, 15).

Sosialpolitiske aspekter:

Barnetrygden er en universell ordning, hvor alle foreldre får 970,- per barn, som er tiltenkt utgifter til barna. At ordningen er universell, gjør at det ikke oppleves som stigmatiserende for de som har lite inntekter, slik som sosialhjelpen kan oppleves. Det er nå en debatt om man skal øke barnetrygden for å få familier ut av fattigdom, la den være som den er, eller om man skal behovsprøve den.

I regjeringens strategi mot barnefattigdom 2015-2017 (Barne -, likestillings – og inkluderingsdepartementet 2015) ble det fremstilt 64 ulike tiltak for forebygging av fattigdom blant barnefamilier. Tiltak nummer tre i denne strategien, viser til et helhetlig oppfølgingsprogram ved lokale NAV-kontor, kalt Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier

Kandidatnr: 518

(heretter betegnet HOLF). HOLF prosjektet er et samarbeid mellom Høgskolen i Oslo og Akershus, arbeids – og sosialdepartementet og lokale NAV – og barnevernkontorer. Det er til sammen 30 NAV-kontor som er med i prosjektet. 15 av kontorene har fått et standardisert program, og 15 kontorer skal utarbeide sitt eget oppfølgingsprogram. HiOA har ansvar for å evaluere effekten av programmene. Prosjektets varighet er fra 2016-2019 (NAV 2016 og HiOA ”ukjent dato”). Dette er et tiltak jeg mener indikerer et høyere fokus på bekjempelse av barnefattigdom i NAV.

Et annet viktig tema fra strategien mot barnefattigdom (Barne -, og likestillings – og inkluderingsdepartementet 2015) handler om å sikre at barn i utsatte familier går i barnehage og gjennomfører utdanning, samt sikre barna deltakelse i ulike fritidstilbud (31-50).

I arbeidet med familier på sosialtjenesten i NAV, er det en viktig presisering formålsparagrafen i Lov av 18. Desember 2009 nr. 131 lov om sosiale tjenester i arbeids – og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven – sotjl). I § 1 andre ledd står det som følger: ”Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tilbud”. Dette gir et tydelig signal om at når det er barn i bildet, skal det tillegges særskilt hensyn (Arbeids – og velferdsdirektoratet 2012).

Barnekonvensjonen ble ratifisert av Norge i 1991, og inkorporert i menneskerettsloven i 2003<sup>2</sup>. Den er gitt forrang overfor andre lover i norsk lov, og har dermed en særskilt rettslig stilling. Barnekonvensjonen presiserer barnas egen rettsstilling, og viser til barnas konkrete rettigheter. I denne sammenheng er noen artikler i konvensjonen spesielt viktige. FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989 (barnekonvensjonen – BK) artikkel 3 viser til at alle handlinger vedrørende barn (i det offentlige eller i det private), skal være til barnets beste. Artikkel 12 viser til at barnet har rett til å si sin mening om alle forhold som gjelder barnet, og artikkel 13 gir barnet rett til ytringsfrihet. Artikkel 26 viser til at barnet har rett på sosiale trygdeytelser og skal treffe nødvendig tiltak for at barnet oppnår fulle rettigheter. Artikkel 27 viser til at alle barn har rett til en levestandard som er tilstrekkelig for blant annet dets fysiske, psykiske og sosiale utvikling. Artikkel 31 viser til barnets rett til hvile, fritid og deltakelse i fritidsaktiviteter som passer barnets utvikling.

---

<sup>2</sup> <https://snl.no/Barnekonvensjonen> (19.04.2017).

Kandidatnr: 518

Sosialfaglige aspekter:

De som har ansvar for å realisere sosialpolitikken er bakkebyråkratene. Begrepet bakkebyråkrati (Street-level bureaucracy) ble først presentert av Michael Lipsky i 1980. Bakkebyråkraten er en samlebetegnelse på de helse – og sosialarbeiderne som arbeider i direkte kontakt med brukerne<sup>3</sup> på vegne av en organisasjon/system. I denne konteksten vil det være sosialarbeideren som jobber på et NAV-kontor.

Bakkebyråkraten arbeider i et ansikt – til – ansikt forhold til brukerne av velferdstjenestene. Det er først gjennom dette møtet sosialpolitikken realiseres. Brukernes møte med velferdsstaten, blir vurdert ut i fra deres møte med bakkebyråkraten. Bakkebyråkraten er således viktig i tillitsforholdet mellom staten og innbyggerne. Etersom bakkebyråkratene er de som møter brukerne, får de også et nært innblikk i deres liv, og må forholde seg til både positive og negative reaksjoner fra brukerne. Dette kan således være både et insentiv for arbeidet, men også en belastning (Solheim og Øvrelid 2001, 44-45).

Med begrepet bakkebyråkrat, vises det til at bakkebyråkraten arbeider i et byråkrati, og et hierarki. Bakkebyråkratene er nederst i byråkratiet/hierarkiet. De har dermed en innebygd rollekonflikt. De har et ansvar overfor sine overordnede, organisasjonens målsetninger og lovverket. På den andre siden har bakkebyråkraten et ansvar overfor sine brukere, og et ansvar etter sine yrkesetiske grunnprinsipper (Solheim og Øvrelid 2001, 44-46 og FO 2015). Bakkebyråkraten har lovfestet plikt for utøving av skjønn i sitt arbeid. På den måten skal bakkebyråkraten i NAV sikre brukerne individuelt tilpasset oppfølging (Solheim og Øvrelid 2001, 51-52).

Et annet kjennetegn ved arbeidet til bakkebyråkraten er at det er permanent ressursmangel. Solheim og Øvrelid (2015, 50-51) beskriver at brukerne ofte har komplekse og mer omfattende enn det offentlige hjelpeapparatet kan tilby.

Som kort tidligere nevnt, har bakkebyråkratene et ansvar overfor sine brukere etter yrkesetiske grunnprinsipper. For sosialarbeidere er Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdspedagoger utarbeidet av FO (2015) gjeldende. I dette grunnlagsdokumentet er det blant annet beskrevet at solidaritet med

---

<sup>3</sup> Det er ofte diskusjoner om hvordan man skal betegne de menneskene som er i kontakt med hjelpeapparatet. Da brukere blir brukt på NAV-kontorene, velger jeg i denne oppgaven og benytte meg av det samme begrepet.

Kandidatnr: 518

utsatte grupper og bekjempelse av fattigdom er en del av yrkesgruppens identitet. Barn er en gruppe som er mer utsatt enn andre i et samfunn, og når de i tillegg kommer fra familier med færre ressurser enn befolkningen for øvrig, er de i en særskilt utsatt posisjon. I dokumentet er det presisert at sosialarbeidere skal forplikte seg til verdiene i FNs konvensjoner og det er listet opp prinsipper, som danner et etisk grunnlag for yrkesutøvelsen. Noen av disse er helhetssyn på mennesket, likeverd – og ikke-diskriminering, tillit, åpenhet og nestekjærlighet, samt respekt for enkeltindividet. Et annet viktig poeng i grunnlagsdokumentet er at en sosialarbeider har en forpliktelse til å påvirke rammebetingelsene for arbeidet, dersom dette er i strid med hva som er til brukernes beste. Dette innebærer dermed også systemkritikk innad i organisasjonen og et politisk – og samfunnsengasjement. Når man er sosialarbeider, forplikter man seg til det etiske synet på mennesker beskrevet i dokumentet, og all praksis skal være basert etter det etiske grunnlagsdokumentet.

### **3.0 TEORETISK TILNÆRMING**

I dette kapitlet vil jeg se på The Capability Approach, som vil være rammeverket for drøftingen i kapittel fire og en kort beskrivelse av Jim Ifes fire diskurser for sosialt arbeid. Det er viktig og presisere at Amartya Sen og Martha Nussbaums presentasjon av Capability Approach er skrevet i en amerikansk kontekst, og har dermed et annet utgangspunkt for en velferdsstat. I følge Gøsta Esping-Andersen tilhører den amerikanske velferdsstaten i det liberale velferdsregimet (Esping-Andersen 1990, 26-29). Imidlertid var tilnærmingen i utgangspunktet ment for analyse av lavinntektsland, og har i hovedsak blitt anvendt i vurdering av land med en svak velferdsstat. Jim Ife er fra Australia, og det er en kontrovers vedrørende hvilken kategori av velferdsstat de ville tilhørt. Jeg vil ikke gå inn på det i denne oppgaven, men det er viktig å presisere at til sammenligning med Norge, er Australia mer liberal. Blant annet på bakgrunn av New Public Management i Norge, mener jeg allikevel at teorien til Ife kan gjøre seg gjeldende i Norge.

#### **3.1 Hva er The Capability Approach?**

The Capability Approach, ble først presentert av Amartya Sen i en forelesning kalt "Equality of What?" på Stanford University i 1979. I forelesningen argumenterte han for at teorier om likhet fremmet av John Rawls, en utilitaristisk tilnærming samt teorien om total velferdslighet (total utility equality), hadde sterke begrensninger, og at en tilnærming om likhet heller måtte fokusere på hvilke capabilities innbyggere i en stat hadde (Sen 1979)<sup>4</sup>.

I boken "Inequality Reexamined" (1992) tar Sen opp igjen spørsmålet "Equality of What?". Han hevder at i et samfunn, er det mangfold og ulikhet, og en tilnærming til likhet må ta hensyn til dette. Mennesker har for eksempel ulike genetiske forutsetninger, ulik økonomi og helse samt ulike bosituasjoner. Dette vil påvirke om individet gjør det individet ser på som verdifullt å gjøre. Videre hevder han at en teori om likhet, som ikke tar hensyn til ulikheter, til slutt vil føre til diskriminering og urettferdig behandling (1992, 19-21).

Hovedpoenger i CA handler om hvordan man måler velvære (well-being), og friheten til å oppsøke velvære. Sen er i mot hvordan politikere og økonomer måler velvære i stater. Målingen er basert på bruttonasjonalprodukt (BNP), eller landets rikdom. Sen mener

---

<sup>4</sup> Litteratur av Sen (1979 og 1992) og Brighouse (2004) er opprinnelig på engelsk. Dette er derfor mine oversettelser.

imidlertid at dette sier lite om innbyggernes velvære (Brighthouse 2004, 67). Blant annet ettersom mennesker er ulike når det kommer til hvorvidt de omsetter inntekt til velferd (Sen 1999, sitert fra Brighthouse 2004, 69).

Sen mener heller at et individs velvære er avhengig av hvilke capabilities et individ har, og hvorvidt det er mulig for individet og realisere disse (functionings)<sup>5</sup>. Functionings utgjør dermed et individs velvære. I følge Sen vil et individs mulighetsrom for å oppnå functionings, utgjøre en persons frihet. Frihet blir beskrevet av Sen som at et individ har flere capabilities det kan velge mellom. Når individet har flere capabilities, og en mulighet til å realisere disse, kan individet oppnå velvære. I forbindelse med individets mulighetsrom, er Sens forståelse at valgmulighetene må være faktisk mulig å oppnå for enkeltindividet, og ikke bare som en teoretisk mulighet. Dette har implikasjoner for når man skal vurdere hvor bra sosialpolitikken i en stat er. Dersom befolkningen kan velge mellom capabilities, etter deres ønske, vil det gjøre livet mer betydningsfullt (Sen 1992, 39-42). Amartya Sen kommer med et eksempel. Om et individ sulter, må vi skille mellom om individet sulter på bakgrunn av at individet ikke har penger til mat, eller om individet sulter fordi individet selv velger det (faster). Med andre ord, at individet velger den livsstilen og den livsstilen gir individet velvære. Å sulte er da et valg, og individet har realisert sine capabilities (1992, 49-52). Det sentrale er om mennesker har en mulighet til å leve på den måten de anser som verdifullt?

Sen mener, som nevnt, at et kvantitativt mål på fattigdom, ikke sier noe om menneskenes velvære. Årsaken til dette er at det også finnes fattige mennesker i rike land. Han mener at å være relativt fattig, når det kommer til inntekt, kan føre til absolutt fattigdom når det kommer til capabilities. Årsaken er at for å oppnå samme functionings i et rikt land, så trenger man høyere inntekter for å unngå følelsen av skam i sosiale lag. Videre sier Sen at om man kun fokuserer på inntektsgrensene når man vurderer fattigdom, vil man miste hovedvirkningen av fattigdom i analysen. Man vil miste hindringene fattigdom fører til i ens liv (Sen 1992, 115-116).

### 3.1.1 "The Indexing Problem"

En av hovedinnvendingene til Capability tilnærmingen er at den er vag når det kommer til hvilke capabilities et individ har. Det kan være utallige capabilities et individ kan ha, men alle

---

<sup>5</sup> Functionings vil også bli brukt gjennomgående, med definisjonen realiserede capabilities.

kan ikke ha alle capabilities. Og hvilke capabilities vil en person kunne verdsette å ha? Dette er det som er kalt "the Indexing Problem" (Brighouse 2004, 71-72).

Martha Nussbaum presenterer en liste med ti grunnleggende capabilities hun tror alle mennesker vil være enig i at er essensielt for at mennesker skal utvikle seg. Hennes liste er som følger (Nussbaum 2000, sitert fra Brighouse 2004, 73-74):

- 1) Livet: å leve en normal livslengde.
- 2) Kroppslig helse: å ha god helse, næring og bolig.
- 3) Kroppslig integritet: å bevege seg fritt, reproduktive valg, seksuell tilfredsstillelse og sikkerhet fra fysisk krenkelse.
- 4) Sanser, forestillingsevne og tanker: å ha mulighet til fantasi, tenke og resonnerer, og ha utdanning som er nødvendig for å utvikle disse mulighetene.
- 5) Emosjoner: ha mulighet til å vise følelser.
- 6) Praktisk resonnering: å danne seg en mening om hva som er det gode liv, og mulighet til å planlegge sitt eget liv.
- 7) Tilknytning:
  - a. Til andre.
  - b. Å bli behandlet likeverdig og ha selvrespekt.
- 8) Andre arter: leve i relasjon til andre dyr, planter og naturen.
- 9) Å leke
- 10) Kontroll over miljøet:
  - a. Politisk: kan delta i politiske valg som gjelder ens eget liv.
  - b. Materielt: ha reelle muligheter til å eie eiendom, søke arbeid, og ha frihet fra urettmessig arrest/konfiskasjon.

Spørsmålet er imidlertid fremdeles hvilke av disse capabilities som skal ha forrang for andre, og hvor mange av disse capabilities må man realisere for at et samfunn er rettferdig?

Nussbaum presenterer også tre kategorier av capabilities. Disse kategoriene kan være veiledende når man danner en sosialpolitikk, eller vurdere graden av rettferdighet i et samfunn. Kategoriene er som følger (Nussbaum 2000, sitert fra Brighouse 2004, 75):

- 1) Grunnleggende capabilities: individets indre utrustning man er avhengig av for å utvikle mer komplekse capabilities.
- 2) Indre capabilities: indre tilstander som utvikles i samspill med miljøet.

- 3) Kombinerte capabilities: indre capabilities kombinert med egnede eksterne betingelser.

Kategoriene kan veilede sosialpolitikken da det er viktig at staten tilrettelegger for utviklingen av indre capabilities, og for at innbyggerne kan anvende capabilities. Disse kategoriene viser til statens ansvar for å sikre at alle kan oppnå capabilities. For eksempel er alle mennesker født med en strupe (grunnleggende capabilities). I samspill med miljøet lærer vi oss å snakke (indre capabilities). I Norge har vi ytringsfrihet, som lar innbyggerne ytre sine meninger (kombinerte capabilities) (delvis hentet fra Nussbaum 2000, sitert fra Brighthouse 2004, 75).

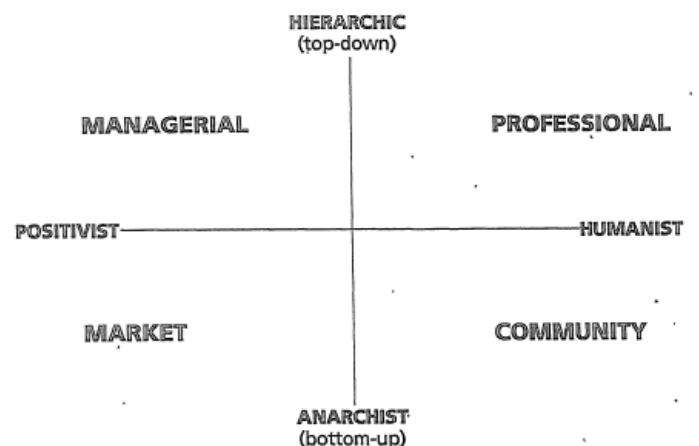
### 3.2 Jim Ifes fire diskurser i sosialt arbeid<sup>6</sup>

Jim Ife presenterer et rammeverk for analyse av moderne sosialt arbeid, som også kan benyttes som et utgangspunkt for en ny tilnærming til praksis. Tanken bak rammeverket, er New Public Management (NPM) tendensen i velferdsstater dreier politikken mot en tradisjonell høyre-akse. Dette gir noen utfordringer for sosialt arbeids praksis.

Ifes rammeverk består av to dimensjoner, henholdsvis en maktdimensjon; hierarkisk/anarkistisk, og en kunnskapsdimensjon; positivistisk/humanistisk. De to dimensjonene utgjør fire konkurrerende diskurser i sosialt arbeid. De fire diskursene er styringsdiskurs, markedsdiskurs, profesjonell diskurs og lokalsamfunnsdiskurs (se figur 1).

Styringsdiskurs:

Styringsdiskursen befinner seg i den hierarkiske (top-down) og positivistiske tilnærmingen til sosialt arbeid. Grunntanken er at kunnskapen ligger øverst i hierarkiet, hos ledelsen i en organisasjon. Med den positivistiske posisjonen styringsdiskursen inntar, innebærer det at retningslinjer og arbeidsmetoder skal være basert på forskning og høyest mulig effektivitet i



Figur 1: Jim Ifes konkurrerende diskurser i sosialt arbeid (Ife 1997, 47)

<sup>6</sup> Litteraturen til Jim Ife (1997) er på engelsk. Det er derfor min oversettelse.



organisasjonen er et av de viktigste prinsippene (Ife 1997, 48).

Velferd blir sett på som et produkt, og organisasjonen produserer velferd. Typisk er at organisasjonen kan tilby ulike standardiserte ”velferdspakker”, som er vist god effekt. Mottakeren av produktene blir sett på som forbrukere og sosialarbeidere er saksbehandlere (case-workers). Saksbehandlerne står til ansvar overfor sine overordnede. Innenfor denne diskursen vil utfordringer løses gjennom nytt/bedre lederskap (Ife 1997, 49-54).

Markedsdiskurs:

Markedsdiskursen befinner seg i den anarkistiske (bottom-up) og positivistiske tilnærmingen til sosialt arbeid. Ideen i denne diskursen er at kunnskapen befinner seg hos de som er brukere av servicen. Det sentrale er å gi mennesker frihet til å velge selv hvilke tjenester de skal benytte seg av. De tjenestene som blir brukt, vil også overleve konkurransen i markedet. Diskursen er positivistisk i den mening at markedet opererer etter visse regler (Ife 1997, 48).

Velferd blir sett på som en vare, og de som kjøper varene er kunder. Sosialarbeideren har to roller. Den ene som megler (broker), en som hjelper kunden til å velge riktig vare, til lavest mulig pris. Sosialarbeideren kan også være en entreprenør, og skape egne tilbud til kundene. Sosialarbeideren står til ansvar overfor kundene, ettersom kundene velger de varene som passer best. Løsninger på utfordringer innenfor markedsdiskursen er mer konkurranseutsetting, mer privatisering og deregulering (Ife 1997, 50-55).

Profesjonell diskurs:

Den profesjonelle diskursen befinner seg i den hierarkiske og i den humanistiske tilnærmingen til sosialt arbeid. Kunnskapen befinner seg i hos den profesjonelle (sosialarbeideren), eller det er en tanke om at sosialarbeideren vet best. Tilnærmingen er humanistisk da det er brukeren som er i fokus, og tjenestene skal være tilpasset brukerens behov (Ife 1997, 48-49).

Velferd blir sett på som en service, som er tilpasset brukeren. Det er derfor ikke like enkelt å måle effekten av servicen. Brukeren blir sett på som en klient, og det er klienten som bestemmer over relasjonen. Imidlertid er som nevnt sosialarbeideren ekspert, og vil dermed også ha autoritet. Sosialarbeideren blir sett på som profesjonell serviceyter, og står til ansvar overfor klienten, gjennom yrkesetiske retningslinjer. Løsninger på utfordringer innen den

profesjonelle diskursen er å ansette flere sosialarbeidere og sikre kvaliteten gjennom fagutdanning (Ife 1997, 50-55).

Lokalsamfunnsdiskurs:

Lokalsamfunnsdiskursen befinner seg i den anarkistiske og den humanistiske tilnærmingen til sosialt arbeid. Kunnskapen ligger hos innbyggerne, og dermed er det innbyggerne som vet best hva de selv trenger (Ife 1997, 49).

Velferd blir i lokalsamfunnsdiskursen sett på som deltakelse i lokalsamfunnet hvor ”people helping people” (Ife 1997, 50). Mottakeren av velferd blir sett på som en innbygger i en demokratisk kontekst som har medbestemmelse. Sosialarbeideren blir sett på som en fasilitator til innbyggernes deltakelse i samfunnet. Det er lokalsamfunnet som engasjerer sosialarbeideren er dermed lokalsamfunnets demokratiske innordning sosialarbeideren står til ansvar overfor. Løsninger på utfordringer er desentralisering og fasilitering av ulike prosesser og strukturer, gjennom å tilby ressurser til lokalsamfunnet slik at de kan utvikle seg etter innbyggernes behov (Ife 1997, 52-56).

I hvilken av diskursene befinner sosialt arbeid seg i Norge i dag?

Jim Ife problematiserer at tradisjonelt sett, ønsker sosialt arbeid å befinne seg innenfor den profesjonelle – og lokalsamfunnsdiskursen. Imidlertid har politikken og organisasjonsstrukturer, som påvirker sosialt arbeids praksis beveget seg mot venstre siden av aksene. Dette betyr at sosialt arbeid i dag dermed heller befinner seg innenfor markeds – og styringsdiskursen. Dette fører til at sosialarbeiderne står i en konflikt, mellom profesjonelle verdier og retningslinjer, og det praktiske arbeidet (Ife 1997, 56-60). Dette kan man også se tendenser til i norsk sosialpolitikk. Spesielt NAV-kontorene er organisert i en byråkratisk og hierarkisk struktur, med klare retningslinjer for maktstrukturen. NAV-kontorene er også i stor grad styrt etter kostnads – og effektivitetsprinsipper. Noen NAV-kontorer kan for eksempel ha krav om å behandle et bestemt antall vedtak i løpet av en arbeidsdag. Et annet eksempel er at mange av tiltakene brukerne blir tilbudt, er satt på anbud til eksterne, private aktører i markedet.

## **4.0 DRØFTING**

I dette kapittelet vil jeg drøfte hvordan NAV-kontorene kan arbeide for å redusere barnefattigdom ut i fra et capability perspektiv. I den forbindelse vil koblingen mellom CA og sosialarbeiderrollen bli tydeliggjort. Drøftingen er videre delt i sosialfaglige aspekter og sosialpolitiske aspekter. Til slutt vil jeg slå sammen det sosialfaglige og det sosialpolitiske ved sosialt arbeid.

### **4.1 Sosialfaglige aspekter**

I følge en capability tilnærming, vil fattigdom være et problem ettersom det fører til at individer får innskrenket sitt mulighetsrom. Om man lever i fattigdom, vil det påvirke hvilke capabilities individet har og dermed individets mulighet til å oppnå velvære (Sen 1992). For sosialarbeidere som er i direkte kontakt med individene på et NAV-kontor, blir en viktig oppgave å fasilitere individenes velvære, gjennom reelle valgmuligheter.

På et NAV-kontor vil sosialarbeiderne i hovedsak ha kontakt med foreldrene til barna, og barna får dermed i mindre grad mulighet til å påvirke sin egen situasjon. Imidlertid har man etter sosialtjenesteloven § 1 et ansvar til å ta hensyn også til barnas situasjon. Da jeg var i praksis på et NAV-kontor høsten 2016, var det en diskusjon på kontoret angående dette. Da de skulle gå i gang med HOLF-prosjektet, ble det kartlagt at NAV-kontoret hadde svært lite informasjon om barna i familiene som de var i kontakt med. Med kunnskap fra forskning om hvordan fattigdom påvirker barna med færre materielle goder (Fløtten og Pedersen 2009, 47), mulig opplevelse av utenforskap og mobbing (Sletten, Fløtten og Bakken 2004, 55-76 sitert i Fløtten og Kavli 2009, 94), at sosialhjelp kan gå i arv (Lorentzen og Nilsen 2009, 126-128) samt at sosial status kan påvirke helsen (Mæland og Krogstad 2013), kan dette informasjonshullet potensielt påvirke også barna i senere liv. Dette fordi man kan miste en forebyggende funksjon man kunne hatt som sosialarbeider på NAV, om man hadde hatt kunnskap om hvordan barna hadde det.

I et capability perspektiv ville man da stilt spørsmål ved om barna faktisk har samme mulighet til functionings. For eksempel kan vi se at Martha Nussbaums liste over ti capabilities blir utfordret. Ved bruk av forskningsresultater nevnt over kan vi se at barna risikerer å bli fratrukket fra flere av disse punktene. Blant annet punkt 1: å leve en normal livslengde, punkt 2: å ha god helse, næring og bolig, punkt 4: og ta utdanning som er

nødvendig for å utvikle fantasi, tankesett og resonneringsevne samt også punkt 6: å danne en mening om det gode liv, og kunne planlegge sitt eget liv (Nussbaum 2000, sitert fra Brighthouse 2004, 73-74). For en sosialarbeider som arbeider på et NAV-kontor med familier, er det derfor viktig å ha et barneperspektiv. I følge Nussbaums liste er det dermed essensielt at staten har et paternalistisk syn på barn, for å sikre at de har de ressursene og utdanningen som er nødvendig for at de har capabilities de kan velge mellom i voksenlivet (Brighthouse 2004, 78-79).

Anna Gupta, Featherstone og White (2016) samt en artikkel av Gupta (2017) beskriver hvordan sosialarbeidere i England som jobber innenfor det som tilsvarer barnevernet, ofte overser betydningen av fattigdom. Gupta hevder at mange barn for fort blir tatt fra sine familier, med begrunnelsen omsorgssvikt, når det i utgangspunktet er fattigdom som er hovedårsaken til utfordringene i familiene. Sandbæk og Grødem (2009, 195) hevder at barn i lavinntektsfamilier i Norge, er overrepresentert innenfor barneverntjenesten, barne – og ungdomspsykiatrien og på familievernkantorene. Det kan tenkes at familiens økonomi ofte blir oversett som en forklaring på familiens utfordringer. I en artikkel i Fontene av Laila Granli Aamodt (2017) hevder hun at hun ofte vegrer seg for å spørre om familiens økonomi når hun møter de på BUP.

Hvilken relevans har dette for sosialtjenesten? Gupta forklarer utfordringen med at i barnevernet så har man fremdeles en tendens til å individualisere problemet, og attribuere årsaken til foreldrene. De glemmer å se på den sosioøkonomiske konteksten familien lever i (2017, 30-32). Dersom man har en capability tilnærming som verktøy, kan man se på Nussbaums kombinerte capabilities. Det vil si indre capabilities, kombinert med egnede eksterne betingelser (Nussbaum 2000, sitert fra Brighthouse 2004, 75). Har disse foreldrene hatt muligheten til å utvikle sine capabilities, i et miljø som staten tilrettelegger for? Som sosialarbeider i sosialtjenesten er dette en like viktig vurdering i samtale med familiene, som det er i barneverntjenesten. Årsaken til dette er at når sosialhjelpen holdes til et minimum, med begrunnelsen om at det skal motivere brukerne til å komme i arbeid, kan dette også tyde på en individualisering av fattigdommen. Det kan tenkes at familiene på sosialhjelp i Norge, ikke tilstrekkelig har utviklet sine capabilities.

I følge Sen, kan man som relativt fattig i et rikt land, i praksis være absolutt fattig når det kommer til capabilities. Årsaken til dette er at for å oppnå samme functionings, må man ha

høyere inntekter for å unngå følelsen av skam (1992, 115-116). I Aamodt sin (2017, 57-61) beskriver hun hvordan fattigdom fører til skam også hos barna. Hun skriver at den profesjonelle – og lokalsamfunnsdiskursen i sosialt arbeid må vike for regler og prosedyrer. Dette fører til at flere som oppsøker sosialtjenesten føler seg stigmatisert og sett ned på. Det krever ofte et stort mot å spørre om hjelp, og dersom man blir møtt på en ufølsom måte, kvier man seg for å gjøre det. I lys av Aamodt sin artikkel, kan man dermed også se den praktiske virkningen en capability tilnærming kan ha. Dersom mennesker med økonomisk knapphet opplever skam overfor andre i det sosiale nettverket, eller skam overfor sosialarbeideren, kan dette påvirke deres mulighet for functionings. Derfor er blant annet prinsippene om likeverd og respekt for enkeltindividet viktig i møte med mennesker slik at de som trenger hjelp, oppsøker NAV-kontoret og opplever en tillitt til de sosialarbeiderne man møter der (FO 2015).

Å være en bakkebyråkrat, innebærer lojalitetskonflikter mellom systemet man arbeider innenfor og hensynet til sine brukere (Solheim og Øverlid 2001, 44-46). I denne konflikten blir ofte systemet den vinnende part. Imidlertid er det beskrevet i det yrkesetiske grunnlagsdokumentet at lojaliteten til en sosialarbeider først og fremst skal være overfor den svakeste part, dersom det oppstår en konflikt (2015, 9-10). Røysum problematiserer i sin artikkel "Kritisk og akademisk kunnskap: er vi kun forkledd akademikere?" (2014, 86) at arbeidslinja dominerer NAV-kontorenes fokus, og at dette ikke alltid er med hensyn til brukernes egne forutsetninger. Kjørstad viser til noen av de samme funnene i hennes studie (2005, 390).

Etter Jim Ifes fire diskurser i sosialt arbeid, har sosialarbeidere et ønske om å tilhøre den profesjonelle eller lokalsamfunnsdiskursen. Årsaken til dette, er at det innebærer å lytte til brukernes egne ønsker og behov, og dermed kunne skreddersy tiltak ut fra hva som er til det beste for brukeren (Ife 1997). Dette er i samsvar med sosialarbeiderens egne etiske grunnprinsipper (FO 2015). Imidlertid så opplever flere sosialarbeidere i NAV, at deres skjønnsutøvelse blir innskrenket og at effektivitets – og økonomiske hensyn får forrang (Kjørstad 2005). I et capability perspektiv vil hovedfokuset være hvordan man som sosialarbeider på NAV, kan sikre valgfrihet for sine brukere (Sen 1992, 39-42). Et spørsmål en sosialarbeider kan stille seg er om brukerne som har økonomisk knapphet, kan leve sitt liv på samme måte som resten av befolkningen i Norge?

I følge Collin Den Braber (2013, 71-72) kan CA brukes som et normativt rammeverk for å legitimere sosialarbeidernes profesjonelle handlinger. Grunnen til dette er at en sosialarbeider har et fokus på å øke menneskers frihet til å leve det livet de anser som meningsfullt. Når sosialarbeidere hjelper klientene til sitt fulle potensial, bidrar de til brukernes frihet til functionings. Sosialarbeiderne har et sett verktøy og strategier som bidrar til at brukerne kan utforske egne capabilities. Poenget er da at i kraft av sosialarbeidernes kunnskaper, ferdigheter og verdier er sosialarbeideren i stand til å bistå sine brukere i å utforske sine capabilities. Imidlertid mener Braber, i likhet med Ife (1997), at sosialarbeiderne sin kompetanse blir truet av neoliberale tendenser. Han viser til at i flere steder i Europa, kutter statene ned på bevilgningen til sosiale tjenester, når det egentlig er sosialarbeiderne sin kompetanse som best kunne hjulpet de menneskene som lever i fattigdom, og ikke har mulighet til å leve det livet de kunne ansett som verdifullt å leve (2013, 73-74).

#### **4.2 Sosialpolitiske aspekter**

I Norge har vi en utjevnings – og en fordelingspolitikk som skal sørge for at de som ikke har mulighet til å forsørge seg selv, kan få støtte fra staten. For barn, er det familiens økonomi som avgjør om de er fattige eller ikke, og de fleste fattigdomsbekjempende tiltak er rettet mot de voksne. Et unntak er utdanningspolitikken (Fløtten 2009, 22). Dette er også tilfellet på NAV-kontorene. Det er de voksne som sosialarbeiderne er i kontakt med, og det er de voksne som skal gjennom tiltak for å til slutt kunne forsørge seg selv og sin familie.

Ettersom Sen er opptatt av reelle valgmuligheter for individet (1992, 39-42) blir en sentral debatt å skille mellom voksne og barns valgmuligheter. Voksne har større muligheter til å bestemme over eget liv, enn hva barn har. I et capability perspektiv blir det derfor sentralt for staten å sikre alle barn like muligheter fra barndommen, slik at de i voksen alder har reelle valgmuligheter. Dette innebærer å sikre utdanning for alle, helsetjenester, tilgang til ulike fritidsaktiviteter og egen fritid for barn. På denne måten kan man unngå at barn føler seg stigmatisert og utenfor, og at dette påvirker deres utvikling og deretter mulighetsrom som voksen.

Da barn ikke har samme mulighetsrom for reelle valgmuligheter, blir spørsmålet om det er noen politiske tiltak som kan gjøres direkte for barna. Gratis skolegang er for alle barn, er for eksempel et tiltak som er etter et capability perspektiv, som treffer barna direkte. Et annet

tiltak kunne vært å sikre alle barn gratis kjernetid i barnehage. Dersom det i en bydel, eller i en kommune, ser at en utfordring er at det er mange barn som ikke går i barnehage av økonomiske hensyn, vil gratis kjernetid i barnehage være et mål sosialarbeiderne kan arbeide politisk, eller innad i organisasjonen for å få til. Både i et capability perspektiv, og etter de yrkesetiske grunnprinsippene, ville dette være sentralt. Det at barn ikke går i barnehage av økonomiske hensyn, vil potensielt føre til ulike utviklingsmuligheter. Spesielt da det kommer til sosialisering og barnas muligheter for lek. Dette treffer blant annet Martha Nussbaums punkt 7: Tilknytning til andre og å bli behandlet likeverdig, samt punkt 9: å leke. Videre viser dette mulige tiltaket til Nussbaums kategorier av capabilities, hvor det blir presisert at staten skal tilrettelegge omgivelsene, for at individer (i dette tilfellet barn), kan utvikle sine capabilities (Nussbaum 2000, sitert fra Brighthouse 2004, 73-75).

Et annet mulig tiltak som retter seg mot barna er fritidsaktiviteter. Når det kommer til fritidsaktiviteter gir dette også rom for å realisere barnas valgmuligheter. Dersom det blir gitt rom for at barna kan velge mellom ulike fritidsaktiviteter, er dette et konkret tiltak for å fasilitere barnas capabilities. I rundskriv Hovednr. 35 – Sosialtjenesteloven, er det beskrevet at alle barn, uavhengig av familiens økonomi, skal ha like muligheter til fritidsaktiviteter. Dette er også i tråd med BK artikkel 27, hvor det kan antas at i et land som Norge, er det fritidsaktiviteter en del av tilfredsstillende levestandard. Jeg har imidlertid ikke funnet noe informasjon om i hvilken grad sosialtjenesten innvilger penger til dette formålet. I en eldre kvalitativ studie (Hjemlveit 2004, sitert i Hjemlveit 2008, 162) er det imidlertid beskrevet av barna at de savner aktiviteter med venner, samt at det gis lite penger til organiserte fritidsaktiviteter.

Barnetrygden er en statlig overføring til foreldre, som er tiltenkt utgifter til barna. Den er i dag på 970,- per måned per barn. Det er blitt foreslått å øke satsen, som et konkret tiltak for å løfte familier ut av fattigdommen. Imidlertid er det en debatt om dette koster for mye penger, og at den heller skal behøvsprøves. Dersom man skal se på denne debatten ut fra et capability perspektiv, vil det å øke barnetrygden for alle være løsningen. Grunnen til dette er at ved ulike utbetalinger på bakgrunn av familiens økonomi, vil virke stigmatiserende. Barnetrygden har generelt stor oppslutning, ettersom det er et gode som alle, uavhengig økonomi, har nytte av. Dersom den blir behøvsprøvd, kan det i samfunnet bli lavere oppslutning om trygden, samt for individet kan det være stigmatiserende.

Generelt er universelle ytelser mindre stigmatiserende. Det kan for eksempel tenkes at en virkning av å leve på sosialhjelp over en lengre periode, fører til mye skam og stress for foreldrene. Dette igjen kan føre til at de ikke har overskudd til å skaffe seg arbeid, eller tilegne seg nødvendige kvalifikasjoner for å skaffe seg arbeid. Dersom man ser på strukturelle årsaker til fattigdommen, kan kravene fra arbeidsmarkedet systematisk utestenge noen i samfunnet. Et radikalt tiltak for å motvirke de strukturelle årsakene kunne vært borgerlønn. Dersom satsen er slik at man ikke lever på minimum, kan det frigjøre ressurser hos individet til å søke arbeid. Imidlertid, i følge Sen vil ikke økonomisk velstand være målet. Økonomisk velstand er heller middelet, og målet er velvære. For eksempel er det ikke nødvendigvis slik at de som har økonomiske ressurser tilgjengelig, klarer å omdanne dette til functionings (Sen 1999, sitert fra Brighouse 2004, 69). Det kan være flere årsaker til dette, som for eksempel kvinners rettigheter, tilgjengelighet eller diskriminering. Borgerlønn ville derfor ikke nødvendigvis automatisk ført til functionings.

Et konkret sosialpolitisk tiltak for å redusere barnefattigdom er HOLF-prosjektet. HOLF er et treårig prosjekt hvor lokale NAV-kontorer skal se på familien som et system, og dermed også ha et større fokus på barna i familiene enn hva som tidligere har vært normen. Det blir beskrevet i første rapporten av prosjektet at NAV tidligere har hatt et indivd-fokus i sitt arbeid, til tross for formålsparagrafen i sosialtjenesteloven (Malmberg-Heimonen mfl. 2016, 5). I et capability perspektiv er dette prosjektet interessant. I følge CA er ikke fattigdom individets skyld, men det er strukturelle systemer som er årsaken til fattigdom. Som Nussbaum viser til, skal staten tilrettelegge for de tre kategoriene av capabilities. Disse er henholdsvis grunnleggende, indre og kombinerte capabilities (Nussbaum 2000, sitert fra Brighouse 2004, 75). Dette prosjektet forsøker å motvirke strukturelle årsaker til at mennesker lever under fattigdomsgrensen ved å se på hvordan man kan endre praksisen på NAV for å følge opp familiene på en bedre måte.

I følge Ife (1997) har sosialt arbeid fått en dreining mot markeds – og styringsdiskurs. Tanken er at økonomisk vekst automatisk vil føre til velstand. Den Braber (2013), beskriver det samme, men har også et videre syn. Den Braber beskriver en neoliberal tendens i hele Europa, hvor utvikling blir beskrevet som økonomisk vekst. Han mener sosialarbeidere må arbeide politisk, for å få politikere til å se verdien av en menneske-sentrert politikk, som setter menneskers velvære høyest. Dette vil føre til at mennesker får reelle valgmuligheter til å leve det livet de ser på som meningsfullt (Sen 1992, 39-42). Den Braber sier videre at



sosialarbeidere vil være sentrale i arbeidet med en menneskesentrert politikk. I følge FO's yrkesetiske grunnlagsdokument (2015) har sosialarbeidere et ansvar for å påvirke rammebetingelsene for arbeidet, dersom det er i strid med grunnleggende verdier for sosialt arbeid, samt at det er sosialarbeiderne som møter de menneskene det gjelder. Når man ser hvordan markeds – og styringsdiskursen i samfunnet påvirker de svakeste, vil det være sentralt for en sosialarbeider å motvirke denne tendensen.

Barnekonvensjonen er også sentralt i denne debatten. Barnekonvensjonen har forrang overfor andre lover, og har dermed sterk tyngde. At barn lever i fattigdom kan dermed også ses på som mulig brudd på barnekonvensjonen. Etter BK artikkel 27 har barn rett til en levestandard som er tilstrekkelig for blant annet dets fysiske, psykiske og sosiale utvikling. Dersom man setter dette i sammenheng med sosialtjenesteloven, kan man vurdere BK og sosialtjenesteloven opp mot hverandre på to punkter. Den ene handler om nivået på ytelsene. Om nivået er for lavt, vil dette kunne hindre barns rettigheter. Den andre handler om ytelsene ivaretar utgifter knyttet til barns særegne behov (Sandbæk og Grødem 2009, 190-191). Når det gjelder sosialhjelpssatsene har staten veiledende satser, men det er kommunene som selv bestemmer satsene. Det er også variasjoner i hvorvidt kommunene regner barnetrygden som inntekt eller ikke. I Oslo regner man for eksempel ikke med barnetrygden som inntekt, da den er tiltenkt barna. Det at familiene lever på sosialhjelp over tid, kan potensielt begrense barnas utvikling. Sosialhjelpen har som formål å være kortvarig, og den skal ikke virke fristende. Arbeidslinja står sterkt, og det skal derfor være mer lønnsomt å arbeide. Men dersom dette går på bekostning av barnas utvikling, vil dette være en utfordring i et capability perspektiv, da staten skal sikre reelle capabilities for alle innbyggere (Nussbaum 2000, sitert fra Brighthouse 2004, 73-75).

#### **4.3 Sosialpolitikken i det sosialfaglige**

Sosialarbeidere som arbeider på NAV-kontoret, er de som representerer organisasjonen og velferdsstaten i møter med brukerne. Det er først i dette møtet sosialpolitikken blir realisert. Som bakkebyråkrat har man et ansvar for å følge lover og retningslinjer på vegne av organisasjonen, men de har også et ansvar etter egne yrkesetiske prinsipper. Dersom det er strid mellom organisasjonens eller politikkenes retningslinjer, skal lojaliteten til sosialarbeiderne først og fremst være til brukerne (FO 2015). Dette innebærer at dersom man på arbeidsplassen opplever en praksis som ikke er til brukernes beste, skal man både arbeide innad i organisasjonen og politisk for å endre praksis. Sosialarbeidere arbeider dermed både

på mikro og på makronivå, og det er således en nær sammenheng mellom sosialarbeidernes sosialfaglige og sosialpolitiske forpliktelser.

Som "the Indexing Problem" viser til, kan det være utfordrende både politisk og i praktisk sosialt arbeid å se konkret hvordan man kan integrere en capability tilnærming. Et konkret tiltak vil kunne være å utforme en sjekkliste, i likhet med Nussbaum, man kan bruke til kartlegging av familiene som kommer til NAV-kontoret. For eksempel kan listen inneholde punkter som: går barna i barnehage, på skole (eventuelt hvordan det går på skolen), går barna på AKS/SFO, går barna på fritidsaktiviteter, er boligen tilfredsstillende og har barna mulighet til å være med venner på vanlige aktiviteter etter deres alder (kino, klasseturer)? Da er capability tilnærmingen gjort mer tilgjengelig i det praktiske arbeidet.

Dette kan også være praktisk vanskelig å gjennomføre på kontoret, ut fra et økonomisk hensyn. I et capability perspektiv vil det være sentralt å arbeide for dette politisk, som universelle tjenester for alle barn, uavhengig av familiens økonomi. Dette kan for eksempel være å arbeide for gratis kjernetid i barnehagen. I et capability perspektiv vil det være viktig å sikre alle barn samme tilbud. Årsaken til dette er at universelle tjenester ikke er stigmatiserende, og det blir da mulig for barna å utvikle capabilities. Skam og stigma vil derimot redusere capabilities. Dette innebærer at tjenestene er tilgjengelige for barn uavhengig av NAV-kontorene. På den måten vil det å ha færre økonomiske ressurser, være mindre belastende, ettersom alle barn har tilgang på samme aktiviteter.

I et capability perspektiv vil det også være viktig å bestrebe at barnefamiliene også får uttrykt sine egne meninger om hva de tenker er gode løsninger. Både foreldrene og barna. Dette er både et sosialfaglig og sosialpolitisk mål. På NAV-kontorene har man et individuelt ansvar for å lytte til brukerne, om deres meninger om sin situasjon. Man har igjen et ansvar for å ta med denne informasjonen videre opp i systemet. Til sine ledere, og i siste instans til politikerne. På den måten kan man være en talsperson for de menneskene som kanskje ikke har ressurser eller tilgang til å påvirke strukturelle endringer.

## 5.0 AVSLUTNING

Denne oppgaven har sett på barnefattigdom i Norge. Barnefattigdom i Norge øker, noe som innebærer at foreldre, barna og familien som helhet blir fratatt muligheten til å leve det livet de ønsker å leve. Capability tilnærmingen til Amartya Sen og Martha Nussbaum kan brukes av sosialarbeidere i NAV for å potensielt styrke praksisen sin i arbeidet med å redusere barnefattigdom ved å argumentere ut i fra et rettferdighetshensyn. For at et samfunn skal være rettferdig, ut fra et capability perspektiv, må alle mennesker ha like muligheter til å utvikle capabilities de kan velge mellom slik at livet blir meningsfullt for dem. Da vil man oppleve velvære. Sosialarbeidere har de kunnskapene, ferdighetene og verdiene som kan bistå mennesker å komme seg ut av fattigdommen ved å utforske egne capabilities.

For å gjøre tilnærmingen mer tilgjengelig i det praktiske arbeidet, kan man for eksempel lage en liste over capabilities man skal sikre at alle barn har. Videre er en viktig sosialarbeiderrolle å arbeide politisk. I et capability perspektiv vil det være viktig å arbeide politisk for at alle barn skal ha samme mulighet til å utvikle capabilities, gjennom universelle tjenester. Dette for å unngå skam og stigmatisering.

Ettersom Sen er i mot hvordan politikere og økonomer måler velvære i stater med BNP, har han og Mahbub ul Haq utviklet en egen indeks kalt Human Development Index (HDI). I følge denne indeksen er Norge på første plass. Dette betyr at staten, i forhold til andre land, sikrer utviklingen av capabilities hos befolkningen på en god måte. Imidlertid, når barnefattigdommen øker, tror jeg capability tilnærmingen kan være et godt verktøy for sosialarbeidere i arbeidet med å redusere barnefattigdommen.

## LITTERATURLISTE

- Aamodt, Laila Granli. 2017. "Fattigdom er skammens tyranni". *Fontene* 4:57-61.
- Arbeids – og velferdsdirektoratet. 2012. *Rundskriv hovednummer 35 – Sosialtjenesteloven. Barn som lever i fattigdom. Regjeringens strategi 2015-2017*. Barne-, likestillings – og inkluderingsdepartementet.
- Braber, Collin Den. 2013. "The Introduction of the Capability Approach in Social Work Across a Neoliberal Europe." *Journal of Social Incerction: Theory and Practice* 22(4):61-77. DOI: 10.18352/jsi.380.
- Brighthouse, Harry. 2004. *Justice*. Cambridge: Polity Press.
- Dalland, Olav. 2012. *Metode og oppgaveskriving*. 5. utgave. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Danemark, Berth. 2006. "Socialt arbete och kunskap – tre metateoretiske mönster". I *Kunnskap i socialt arbete*, red. Björn Blom, Stefan Morén og Lennart Nygren. Stockholm: Natur och Kultur.
- Epland, Jon og Mads Ivar Kirkeberg. 2017. *Barn i lavinntektshusholdninger. Ett av ti barn tilhører en husholdning med vedvarende lavinntekt*. Oslo: SSB.  
<https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/ett-av-ti-barn-tilhorer-en-husholdning-med-vedvarende-lavinntekt>  
(05.04.2017)
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: University Press.
- Fløtten, Tone. 2009. "Barnefattigdom". I *Barnefattigdom*, red Tone Fløtten. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Fløtten, Tone og Axel West Pedersen. 2009. "Når kan barn kalles fattige? En opinionsbasert tilnærming." I *Barnefattigdom*, red Tone Fløtten. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Fløtten, Tone og Hanne Kavli. 2009. "Barnefattigdom og sosial deltakelse". I *Barnefattigdom*, red Tone Fløtten. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989 (barnekonvensjonen – BK)
- FO. 2015. *Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdspedagoger*.  
[https://www.fo.no/getfile.php/1320310/01%20Om%20FO/Hefter%20og%20publikasjoner/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument\\_2015.pdf](https://www.fo.no/getfile.php/1320310/01%20Om%20FO/Hefter%20og%20publikasjoner/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument_2015.pdf)

(04.04.2017)

Gupta, Anna, Brid Featherstone og Sue White. 2016. "Reclaiming Humanity: From Capacities to Capabilities in Understanding Parenting in Adversity." *British Journal of Social Work* 46(2):339-354. DOI: 10.1093/bjsw/bcu137

Gupta, Anna. 2017. "Poverty and child neglect – the elephant in the room?" *Families, Relationships and Societies* 6:21-36. DOI: 10.1332/204674315X14207948135699

HiOA. (ukjent dato). *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF-prosjektet)*.

<http://www.hioa.no/Forskning-og-utvikling/Hva-forsker-HiOA-paa/Forskning-og-utvikling-ved-Fakultet-for-samfunnsvitenskap/forskningsprosjekter/Helhetlig-oppfoelging-av-lavinntektsfamilier-HOLF-prosjektet>

(16.03.2017)

Hjelmtveit, Vidar. 2004. "Barn og unge i familier med langvarig økonomisk sosialhjelp."

Rapport 43. Oslo: Redd Barna. Sitert i Hjelmtveit, Vidar. 2008. "Langvarig økonomisk sosialhjelp i barnefamilier: fattigdomsfelle for foreldre og barn?" I *Fattigdommens dynamikk. Perspektiver på marginalisering i det norske samfunnet*, red Ivan Harsløf og Sissel Seim. Oslo: Universitetsforlaget.

Ife, Jim. 1997. *Rethinking Social Work. Towards Critical Practice*. South Melbourne: Longman.

Kjørstad, Monica. 2005. "Between professional ethics and bureaucratic rationality: the challenging ethical position of social workers who are faced with implementing a workfare policy." *European Journal of Social Work* 8(4):381-398.

Langeland, Stein, Therese Dokken og Anders Barstad. 2016. *Fattigdom og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2015*. Arbeids – og velferdsdirektoratet.

Lorentzen, Thomas og Roy A. Nielsen. 2009. "Går fattigdom i arv?" I *Barnefattigdom*, red Tone Fløtten. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Lov av 18. Desember 2009 nr. 131 *Lov om sosiale tjenester i arbeids – og velferdsforvaltningen* (sosialtjenesteloven).

Malmberg-Heimonen, Ira, Knut Fossetøl, Marianne Rugkåsa, Anne Grete Tøge, Krisztina Gyüre og Erika Gubrim. 2016. *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. Første underveisrapport*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Mæland, John Gunnar og Steinar Krogstad. 2013. "Sosiale faktorerens betydning for sykdom og helse". I *Sosialmedisin*, red John Gunnar Mæland, Kjell Haug, Georg Høyer og Steinar Krogstad. 2 utgave. Oslo: Gyldendal Akademisk.

NAV. 2016. *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier*.

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Forsok+i+regi+av+NAV/helhetlig-oppfolging-av-lavinntektsfamilier>

(16.03.2017)

- Nussbaum, Martha. 2000. *Women and Human Development. The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press. Sitert i Brighouse, Harry. 2004. *Justice*. Cambridge: Polity Press.
- Oppedal, Mons. 2008. "Fattige barns rett til økonomisk hjelp." I *Fattigdommens dynamikk. Perspektiver på marginalisering i det norske samfunnet*, red Ivan Harsløf og Sissel Seim. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røysum, Anita. 2014. "Kritisk og akademisk kunnskap: er vi kun forkledde akademikere?" *Fontene Forskning* 1:85-90.
- Sandbæk, Mona og Anne Skevik Grødem. 2009. "Barnefattigdom i et rettighetsperspektiv". I *Barnefattigdom*, red Tone Fløtten. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sen, Amartya. 1979. Equality of What? The Tanner Lecture on Human Values. Delivered at Stanford University. May 22 1979.  
[http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/Sen-1979\\_Equality-of-What.pdf](http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/Sen-1979_Equality-of-What.pdf)  
(23.03.2017)
- Sen, Amartya. 1992. *Inequality Reexamined*. New York: Russell Sage Foundation.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York: Knoph. Sitert i Brighouse, Harry. 2004. *Justice*. Cambridge: Polity Press.
- Sletten, Mira Aaboen, Tone Fløtten og Anders Bakken. 2004. "Vennskapets pris – fattigdom og sosial isolasjon i ungdomstida." *Tidsskrift for ungdomsforskning* 4 (2):55-75. Sitert i Fløtten, Tone og Hanne Kavli. 2009. "Barnefattigdom og sosial deltakelse". I *Barnefattigdom*, red Tone Fløtten. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Solheim, Liv Johanne og Bjarne Øvrelid. 2001. *Samhandling i velferdsyrke*. 6. Utgave. Bergen: Fagbokforlaget.