

# Forord

Denne masteroppgaven er skrevet i samarbeid med HUSK Midt – Norge, som gjennom et masterstipend gav meg støtte til mitt arbeid med oppgaven. Jeg vil derfor rette en takk til ansatte og til mine medstudenter tilknyttet HUSK Midt – Norge, for å vise interesse for valgt tema for oppgaven og for å dele sin kunnskap og sine erfaringer med meg.

Å skrive masteoppgaven har både vært spennende og utfordrende. Spennende fordi det gav meg mulighet til å fordype meg i en problemstilling som jeg synes er viktig, og som førte meg til masse ny kunnskap. Utfordrende fordi det krevde en innsats av praktisk arbeid, spesielt i skriveprosessen. I den forbindelse har jeg flere å takke for å ha gitt meg god støtte underveis.

Jeg vil rette en takk til min veileder Inger Marii Tronvoll for å vise engasjement, for å inspirere til nye måter å belyse problemstillingen på og for å holde stø kurs. Alltid på en positiv måte. Takk til informantene, som tok seg tid til å være med på undersøkelsen, og gi et verdifullt datamateriale. Jeg vil også takke tidligere kolleger på Østbyen, forvaltning, som gjennom en spennende tid i praksisfeltet og fine sosialfaglige diskusjoner var en stor inspirasjonskilde for valg av tema.

Å skrive masteroppgaven har ikke bare vært en utfordring for meg, men det har også krevd tålmodighet og støtte fra min nærmeste familie. Derfor vil jeg takke mine foreldre for støttende telefonsamtaler og barnepass. Takk til min sønn Nicolai som har måttet ta hensyn til sin studerende mamma, for fine år sammen på Moholt studentby, og i det siste for god hjelp til husarbeid og for å være en veldig flink storebror. Takk til min datter Amalie, for å være en liten solstråle som alltid deler sitt gode humør med mamma. Til slutt vil jeg takke min kjære Marco for uunnværlig praktisk hjelp, for å være en spesielt god samtalepartner omkring metodiske problemstillinger, og for alltid vise seg positiv til mitt arbeid med masteroppgaven.



# Innhold

<i>Forord</i> .....	1
<i>Innhold</i> .....	3
<i>Sammendrag</i> .....	7
<b>1 Innledning</b> .....	<b>9</b>
1.1 Formål og bakgrunn .....	9
1.2 Problemstilling .....	11
1.3 Presiseringer og definisjoner.....	12
1.4 Oppgavens oppbygging .....	13
<b>2 Relevante studier</b> .....	<b>15</b>
2.1 Samordning av tjenestetilbudet .....	15
2.2 Rammebetingelser i praksisfeltet .....	19
<b>3 Organiseringen av sosialtjenesten og NAV</b> .....	<b>21</b>
3.1 Dagens politikk.....	21
3.2 Ny arbeids- og velferdsforvaltning .....	22
3.3 New public management .....	24
3.4 Trondheim kommune: bestiller – utfører - modellen .....	26
<b>4 Organisasjon og mennesker</b> .....	<b>29</b>
4.1 En konseptuel foretaksmodell.....	29
4.2 Psykososiale arbeidsprosesser.....	32
4.3 Krav - kontroll - modellen.....	32
4.4 Innsats - belønning - modellen .....	33
<b>5 Sosialt arbeid</b> .....	<b>35</b>
5.1 Historiske trekk i sosialt arbeid.....	35
5.2 Sosialt arbeid i dag.....	36
5.3 Sosialarbeideren som portvakt .....	40
5.4 Etikk i sosialt arbeid .....	42
<b>6 Definerings og konkretisering av sosialt arbeid</b> .....	<b>45</b>
6.1 Interaksjonsmodellen .....	45
6.2 Sosialarbeiderens funksjonelle rolle.....	46
<b>7 Metode</b> .....	<b>49</b>
7.1 Vitenskapelig utgangspunkt og forskningsmetodisk tilnærming .....	49
7.2 Utvalget og tilgang til forskningsfeltet .....	51
7.3 Fokusgruppeintervju og intervjusituasjonen .....	52
7.4 Observasjon .....	55
7.5 Styrker og svakheter ved metoden .....	55

7.6	<b>Etikk</b> .....	57
7.7	<b>Hvordan lese noe ut av datamaterialet?</b> .....	57
<b>8</b>	<b>Analyse</b> .....	<b>61</b>
<b>8.1</b>	<b>Fysisk/strukturell organisering på kontorene</b> .....	<b>61</b>
	Kontor A:.....	61
	Kontor B:.....	62
<b>8.2</b>	<b>Organisering</b> .....	<b>62</b>
	Samlokalisering, samsitting og samarbeid.....	63
	Ledelse/styring: .....	64
	Fravær/ressurser .....	66
	Belastning .....	68
	Kontroll og oversikt.....	69
	Støtte.....	72
	NAV- intensjonen.....	73
<b>8.3</b>	<b>Sosialt arbeid</b> .....	<b>76</b>
	Klientarbeid .....	76
	Saksbehandling-/arbeid .....	79
	Faglighet og ferdigheter.....	79
	Kompetansekrav .....	83
	Funksjon som sosialarbeider .....	84
	Teori – praksis .....	85
	Etiske konflikter .....	86
<b>8.4</b>	<b>Hovedtrekk ved datamaterialet</b> .....	<b>87</b>
<b>8.5</b>	<b>Hva kan gjøres videre, hva bør man tenke på?</b> .....	<b>87</b>
<b>9</b>	<b>Diskusjon</b> .....	<b>89</b>
<b>9.1</b>	<b>Intensjoner ved organiseringen</b> .....	<b>89</b>
	Brukerens behov i sentrum .....	89
	Et helhetlig tjenestetilbud .....	90
	Effektivisering ved å samlokalisere.....	91
	Mål for eget arbeid og for samarbeid .....	93
	Med sikte på arbeidslivet.....	95
	Utviklingen videre .....	96
<b>9.2</b>	<b>Organiseringens betydning for de ansattes arbeidsmiljø</b> .....	<b>97</b>
	Flere forhold påvirkes.....	97
	Manglende oversikt i arbeidet .....	98
	Tid til å gi støtte.....	99
	Tilbakemeldinger er viktige for tilfredshet.....	99
	Ønske om mer tydelig styring .....	101
<b>9.3</b>	<b>Sosialt arbeid i ny organisering</b> .....	<b>103</b>
	Krav om økt kompetanse .....	103
	Et uverdigg møte .....	106
	Betydningen av tid i praksisfeltet .....	107
	Fagligheten i mottaksarbeidet.....	109
	Sosialarbeiderens funksjon .....	110
	Organiseringen og mål for praksis.....	114
	Ulike blikk i ulike tradisjoner .....	116
<b>10</b>	<b>Konklusjon</b> .....	<b>119</b>
<b>10.1</b>	<b>Hva viser undersøkelsen?</b> .....	<b>119</b>
<b>10.2</b>	<b>Videre forskning</b> .....	<b>122</b>
	<b>Litteratur</b> .....	<b>125</b>

<i>Vedlegg 1: Brev til forvaltningskontor .....</i>	<i>133</i>
<i>Vedlegg 2: Informasjon om studien .....</i>	<i>135</i>
<i>Vedlegg 3: Intervjuguide.....</i>	<i>136</i>



# *Sammendrag*

Formålet med denne undersøkelsen er å se på de ansattes opplevelse av å utføre sosialfaglig arbeid i mottak, sett i lys av organisatoriske endringer i samordningen av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten i Trondheim kommune. Det som nå går under betegnelsen NAV (Ny Arbeids- og velferdsforvaltning). For å belyse dette er det anvendt observasjon og fokusgruppeintervju på to ulike forvaltningskontor i kommunen. Funnene observasjon og intervjuene gir, drøftes opp i mot teoretiske perspektiver som først og fremst dreier seg om det sosialfaglige arbeidet og organiseringen.

Denne oppgaven forsøker å vise hvordan man ved å kople sentrale trekk ved det sosiale arbeidet og organiseringen opp i mot tidligere forskning, kan gi en bedre innsikt i deler av de prosessene som forløper i en omorganiseringsprosess. Dette kan gi en bedre forståelse av hva som er de styrende elementer for utførelsen av det sosialfaglige arbeidet, og også underbygge de funnene som kommer frem i observasjon og under intervjuene.

En hovedkonklusjon er at det i en omorganiseringsprosess som samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, er behov for klare planer for gjennomføring av organiseringen på ulike nivå. Dette viser seg ved at de ansatte opplever at krav og forventninger til hva de skal finne av nye løsninger i sin arbeidsdag, er så store at det går ut over deres ordinære arbeidsoppgaver. Mye tyder på at den nye organiseringen er basert på antagelsen om at samordning umiddelbart leder til samarbeid mellom de ulike etatene, uten at det er utarbeidet klare planer for hvordan dette skal foregå. Når de ansatte opplever utfordringer ved den nye organiseringen, er det de selv som ofte må finne praktiske løsninger på hvordan de skal utfylle sin nye funksjon som sosialarbeidere i praksisfeltet. Dette er praktiske løsninger knyttet til; tilgjengelighet, råd og veiledning, ventetider, tilpasning av praktisk arbeid i forhold til juridiske bestemmelser, og å tilpasse det sosialfaglige arbeidet innenfor de nye organisatoriske rammene for utøvelse av faget.





# 1 Innledning

## 1.1 Formål og bakgrunn

I 2006 mottok 122 400 personer økonomisk sosialhjelp og samlet ble det utbetalt 4,6 milliarder kroner, dette er 7 prosent mindre enn året før. Det er 2,6 prosent av befolkningen og nærmere 8 prosent av det som kalles unge voksne som er mottakere av sosialhjelp. Støtten til den enkelte mottaker, gikk i 2006 ned med omtrent 2 prosent sammenlignet med 2005. Dette er målt i 2006 kroner. Gjennomsnittstønad pr. måned er på 7100 kroner og gjennomsnittlig stønadstid er på 5,3 måneder i 2006. I likhet med i 2005 fant man omtrent hver fjerde mottaker i aldersgruppen 30-39 år. Hvis en måler sosialhjelpsmottakere mot resten av befolkningen i samme aldersgruppe, er det høyest prosentvis andel mottakere i aldersgruppen 20 – 24 år. Nærmere 8 prosent av befolkningen i denne alderen mottok sosialhjelp i 2006 (SSB 2007). Som vi kan se ut i fra disse tallene er det et betydelig antall mennesker som er mottakere av økonomisk sosialhjelp, spesielt blant det som kalles unge voksne. Planer for organisering og utførelsen av det sosiale arbeidet er dermed viktig, da det handler om et betydelig antall mennesker i en utsatt situasjon. Det er gjort lite studier av hvordan de kontekstuelle forhold i ulike institusjoner får betydning for utførelsen av sosialt arbeid, men det er blitt påvist at de organisatoriske rammer spiller en rolle for hvordan profesjonelle roller blir utformet (Healy 2005). Dette synes jeg fortjener mer oppmerksomhet i en tid hvor det for eksempel er nye former for samarbeid mellom privat og offentlig sektor, da det råder mer eller mindre ulik organisasjonskultur mellom disse to (Oltedal 2005).

Denne masteroppgaven handler om hvordan sosialarbeidere opplever å utføre sosialt arbeid i mottak ved sosialtjenesten. Hvordan de opplever å utføre dette arbeidet under de organisatoriske endringer som blir gjort, for å tilpasse sosialtjenesten til et samarbeid med NAV. Den undersøker om de endringer som gjøres ved det tradisjonelle sosialkontoret får betydning for utøvelsen av arbeidet, og eventuelt på hvilken måte arbeidet blir påvirket. Med dette menes hvilke faktorer som de ansatte mener har betydning for utøvelsen av sosialt arbeid. I denne studien blir det også belyst hva som er sosialarbeiderens funksjon ved forvaltningskontorene. Det blir sett på hvordan denne funksjonen er presentert i teorien, i forhold til de rammebetingelser og den organiseringen som er rådende ved forvaltningskontorene, og hva sosialarbeiderne opplever er sin funksjon som forvaltere av velferdsstatens goder i den nye organiseringen. Dette ønsker jeg å gjøre med et blikk på utfordringer knyttet til dagens organisering og eventuelle løsninger på disse utfordringene.

Jeg vil sette forvaltningen inn i en organisatorisk ramme og presentere New Public Management som kan kalles en reformbølge som har preget de vestlige landene de siste tjue årene. Denne reformen innebærer et alternativ til tradisjonell offentlig administrasjon og ledelse, og innebærer nye styringsformer basert på markedsstyring og markedslignende organisasjons- og styringsprinsipper (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo 2001). Sentral i denne reformen er bestiller- utfører – modellen, som er anvendt på ulike kommunale tjenester i Trondheim kommune, deriblant forvaltningen. Denne modellen kan sies å være i sterk vekst i Norge, spesielt i kommunesektoren (Busch og Vanebo 2001). Forvaltningen settes inn i en slik ramme for å bedre kunne se og forstå hvordan denne reformen også får betydning for organiseringen av forvaltningen, og hvordan dette er med på å påvirke konteksten sosialt arbeid utføres innenfor.

Årsaken til at jeg ønsker å se på dette er at jeg har jobbet i mottak ved et av forvaltningskontorene i Trondheim kommune, og sett litt av de utfordringene som oppstår i endringer av en organisasjon som denne. Det bør være et tema av sentral interesse å finne ut av de prosesser som er med på å påvirke praksisfeltet for sosialarbeidere, som det forvaltningskontoret er. I en forandringens tid er det viktig å forstå slike prosesser, for å sikre at praksisfeltet når intensjonene bak de organisatoriske endringene, og for å bedre kunne takle de utfordringer man måtte stilles ovenfor. Det er også viktig å kunne ta vare på forståelsen og kunnskapen om hvordan praksis i sosialt arbeide har eksistert og eksisterer, innenfor ulike organisasjonsformer. Dette er av vesentlig betydning for å kunne lene seg på tidligere erfaringer i nydannelse av kunnskap på dette området.

Ved utgangen av 2006 ble det registrert 5564 årsverk i sosialtjenesten i Norge. Dette omfatter årsverk innenfor de tradisjonelle arbeidsoppgavene rettet mot råd, veiledning, og sosialforebyggende arbeid og tilbud til personer med rusproblemer. Den største utdanningsgruppen blant de ansatte på sosialtjenesten er ikke uventet sosionomene, som utgjør 43 prosent av årsverkene (SSB 2007).

Jeg er opptatt av den arena sosionomer arbeider på, og hva som er denne yrkesgruppens spesielle fagkompetanse i praksisfeltet. Å se det sosiale arbeidet slik det eksisterer i en organisasjonssammenheng eller ute i feltet, mener jeg er vesentlig for å komme nærmere en mer helhetlig forståelse av de prosesser som er styrende for praktiseringen, teoretiseringen og

utviklingen av sosialt arbeid. Det er grunnleggende nødvendig med denne type forskning for at utdanningsinstitusjonene skal utdanne sosionomer som er utrustet til å møte den hverdagen som venter dem i praksisfeltet.

Sosialt arbeid utføres innenfor gitte rammebetingelser, juridiske bestemmelser, og innenfor en gitt sosial og fysisk strukturell kontekst (Healy 2005). Derfor må vi ha fokus på hvordan arbeidet kan utføres på en god måte innenfor disse rammene. Større bevissthet rundt dette mener jeg kan lede til en større selvsikkerhet hos yrkesgruppen på hva som er deres arbeidsfelt, og de muligheter og de begrensninger som eksisterer her. Studier viser at en slik realitetsorientering og bevisstgjøring hos praktikerne, leder til utøvelse av sosialt arbeid som er mer målrettet, åpen og lettere å definere både for praktikere og klienter. Dette gjør at det blir lettere å samhandle med klientene om målsettinger i en sosial arbeidsprosess (Shulman 2003). På grunnlag av dette blir det også viktig å inkludere de forvaltningsmessige rammebetingelsene i denne prosessen.

Hvorfor de ansatte ble valgt, er fordi jeg mener praktikerne på mange måter kan regnes som "eksperter" på undersøkelsesområdet for denne oppgaven, som er utøvingen av sosialt arbeid i mottak ved forvaltningen. De sitter inne med en solid kunnskap om aspekter ved ulike arbeidsformer. Dette gjelder både utøvingen av det sosiale arbeidet i henhold til ulike teoretiske modeller og ulike organiseringsformer. Ved å benytte deres ekspertise og ved å stille spørsmål som kan lede til refleksjon over deres arbeidssituasjon, mener jeg de er en god kilde til kunnskap om det jeg vil undersøke.

## **1.2 Problemstilling**

I denne oppgaven ønsker jeg å se på det sosialfaglige arbeidet i mottak i lys av endringer i organiseringen av sosialtjenesten i Trondheim Kommune. Dette er med henblikk på samlokaliseringen av sosialtjenesten og de to NAV - kontorene; NAV - arbeid og NAV - trygd. Problemstillingen er som følger:

*Hvordan utøves det sosialfaglige arbeidet i mottak ved forvaltningskontorene, så langt som man har kommet til nå i samlokaliseringsprosessen med NAV, og utfordringer knyttet til dette?  
Hvordan får forandringer i organiseringen av sosialtjenesten i Trondheim kommune, betydning for det sosialfaglige arbeidet i mottak ved forvaltningskontorene?*

### **1.3 Presiseringer og definisjoner**

I Trondheim kommune er det fire Offentlige Servicekontor, som består av Helse- og Velferdstjenesten og de to NAV kontorene; NAV - arbeid og NAV - trygd. *Forvaltning, Voksne*, som er den delen av forvaltningen som blir belyst i denne oppgaven, er en del av Helse- og Velferdstjenesten som arbeider med de oppgaver som har vært tillagt det som tradisjonelt har vært kalt sosialtjenesten eller sosialkontorene. I denne oppgaven vil begrepene forvaltningen, sosialtjenesten og Helse- og velferdstjenesten bli brukt litt om hverandre, da det i ulike sammenhenger benyttes forskjellige navn på tilsvarende enheter og forskning også gjenspeiler at det er ulike begreper som benyttes på utøvende nivå for sosialtjenesteloven. Dette er fordi det er *innholdet i praktiseringen* som er av interesse for denne oppgaven, og dermed er ikke diskusjonen om hvordan praksisfeltet benevnes så sentral.

*Målgruppen* er mennesker som har behov for en eller annen form for sosial bistand eller økonomisk sosialhjelp. Med *mottaket* menes det i denne oppgaven den delen av forvaltningen som klienten fysisk møter da de kontakter et av de fire offentlige servicekontorene i Trondheim kommune. De er samlokaliserte med NAV - arbeid og NAV – trygd i et felles mottak for hvert av de til sammen fire servicekontorene i kommunen. Her sitter det saksbehandlere som i hovedsak skal utføre en kort kartlegging, gi råd og veiledning, svare på henvendelser angående økonomisk sosialhjelp og hjelpe til med utfylling av nye søknader. De skal også samarbeide med de to andre NAV – kontorene om nødvendig, eller veilede klientene til andre samarbeidspartnere. Telefonmottak er ikke tatt med i denne undersøkelsen. I denne studien brukes begrepene *klient og bruker* om de som henvender seg til forvaltningen, uten at det eksisterer noen forskjell knyttet til når det ene eller det andre begrepet er i bruk. Dette er fordi det er brukt ulike begrep både i praksis og i litteratur, og fordi det oppleves naturlig å anvende det begrepet som blir brukt i litteraturen jeg refererer til. Ellers går jeg heller ikke nærmere inn på disse begrepene i oppgaven. Når det gjelder de organisatoriske endringene som blir omtalt i denne oppgaven, gjelder dette de endringer som er gjort for å tilpasse sosialtjenesten til et samarbeide med de to NAV kontorene i en felles førstelinjetjeneste. Videre presiseringer og definisjoner vil bli presentert etter hvert som det anvendes nye begreper eller det er nye tema som belyses i studien.

## **1.4 Oppgavens oppbygging**

I kapittel 2 gis det en presentasjon av tidligere forskning på området som er relevante betraktninger for denne undersøkelsen. I kapittel 3 gis det en oversikt over politisk, ideologisk og markedsøkonomisk tenkning som preger endringer av organisasjoner i det norske velferdssystem. For å sette forvaltningen og de ansatte inn i et organisasjonsteoretisk perspektiv, presenteres det i kapittel 4 en organisasjonsmodell og to teorier om psykologiske arbeidsprosesser. I kapittel 5 blir det gitt en kort innføring av den historiske utviklingen bak sosialt arbeid og hvilke idealer og vitenskapssyn som har preget utviklingen av dette faget. Det blir også gitt en innføring i ulike teoretiske vinklinger og teorier som preger diskusjonen om sosialt arbeid i dag. Deretter kommer det i kapittel 6 en introduksjon av det som kalles en interaksjonsmodell i sosialt arbeid, som en konkretisering av hva sosialt arbeid kan innebære av handlinger i praksis. I kapittel 7 vil jeg presentere metode for gjennomføringen av oppgaven, refleksjoner rundt metoden og framgang for analyse. Så vil jeg i kapittel 8 presentere analysen fra to fokusgruppeintervjuer og feltarbeid som ble gjennomført ved to forvaltningskontor i Trondheim kommune, og som er med og danner grunnlaget for diskusjonsdelen. I diskusjonsdelen som er kapittel 9, blir de funnene som jeg løfter frem i analysedelen betraktet opp i mot resultater fra tidligere forskning, og det blir diskutert hvordan de kan tolkes og forstås opp i mot tidligere funn. I kapittel 10 vil jeg til slutt presentere en konklusjon for hva denne undersøkelsen kan si om de forhold den er ment å undersøke og hva som det kan være av interesse å forske videre på.



## 2 Relevante studier

### 2.1 Samordning av tjenestetilbudet

I dette kapittelet vil det bli presentert relevant forskning om samlokalisering og samhandling fra utlandet, andre forsøk som er utført i Norge, og tidligere erfaringer fra andre forsøk i Trondheim kommune. De forsøkene som blir presentert er valgt ut fordi de kan være med på å belyse utviklingen innenfor organiseringen av førstelinjetilbudet, og de tanker og ideer som ligger bak dette. De er også tatt med for å illustrere erfaringene med de fordeler og utfordringer førstelinjetjenesten ofte møter, når man velger å samlokalisere tjenestetilbudet. Sett i et slikt perspektiv blir flere av resultatene for denne undersøkelsen ikke å betrakte som enestående, men heller å kunne sees som gjennomgående trekk ved en slik omorganisering.

Erfaringer om samlokaliserings og samhandling mellom ulike deler av velferdsapparatet kan hentes fra andre land som Storbritannia, Danmark, Sverige, Nederland og Tyskland (Henriksen og Onsøyen 2004; Øverbye 2004). Disse viser til noe ulike modeller for organisering av velferdssystemet i forhold til den norske organiseringen, men det som er felles er at det gjøres forsøk på en mer samordnet organisering med intensjoner om å effektivisere driften og å gi et mer helhetlig og brukerrettet tilbud. Dette har også preget de tankene som ligger til grunn for å utvikle ulike samordnings eller samarbeidsforsøk i Norge, som har ledet til Nav – reformen, og som vi kan betrakte som en ”rehabilitering” av den norske velferdsforvaltningen (Pedersen 2002).

De studiene som følgende vil bli presentert, har blitt valgt ut fordi de er sentrale for utprøvingen av samlokaliseringen i Norge, og danner det vesentligste erfaringsgrunnlaget for utformingen av samlokaliserte velferdstjenester her til lands. Den siste studien som presenteres i dette kapittelet; *Arbeidsmetodikk og rammebetingelser i sosialtjenesten*, viser også hvordan organiseringen får betydning for å kunne ivareta de sosialfaglige og juridiske kompetansekrav som stilles til sosialarbeideren.

Grimstad kommune fikk i 1989 status som frikommune for å utvikle en samordnet styring av sosialhjelp, trygd og arbeidsmarkedstiltak ovenfor unge. Etatene hadde kommet på defensiven i forhold til de sammensatte problemene unge slet med. Antallet stønadsmottakere som forventet et tverretattlig tilbud var omfattende og dette utfordret til en omstrukturering av organiseringen. Frikommuneforsøket i Grimstad gikk drastisk til verks og opphevet

etatsgrensene, noe som så ut til å medføre en enklere, mer effektivt og målrettet organisering for å få klientene ut av klientrollen. Dette må sees som et ledd i å fornye den offentlige forvaltning og å utvikle en mer helhetlig og resultatorientert offentlig virksomhet (Pedersen 1992).

Telemarksforskning – Bø har gjort en evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, på oppdrag for Sosial- og helsedirektoratet. Samordningsforsøkene startet opp i 2002 som et initiativ i fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, og ble formelt avsluttet i 2005. Formålet har vært å styrke samordningen av tjenestene i Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten for å oppnå målsettingen om en mer brukervennlig og effektiv forvaltning, i tillegg til å få flere i jobb og færre på passive ytelser. Det første året deltok 13 kommuner i dette forsøket og i 2002 ble ytterligere fire kommuner innlemmet. Formålet med forsøket har vært å gi praktiske erfaringer i forbindelse med forarbeidet til NAV – reformen.

Evalueringen inneholder ingen effektstudie som kan gi et klart svar på om det er kommet flere i jobb eller færre på passive ytelser. Brukerundersøkelser i denne evalueringen viser at tilfredsheten hos brukerne i forsøkskommunen samlet sett ikke er bedre enn i sammenligningskommunene, men at det ser ut til å være bedre tilfredshet hos enkelte brukergrupper. Dette er brukere med et sammensatt behov og ungdom under 24 år. Begge disse har vært prioritert i forsøket. Samlet sett viser evalueringen at noen brukere er mer fornøyde, men at andre er blitt mindre fornøyd. Dette settes i sammenheng med prioriteringen som har vært gjort mot fleretatsbrukere og ungdom, og at det er brukere som opplever følgene av sammenslåingen som problematiske. Det settes også i sammenheng med at forventningene til brukerne er blitt større enn det de har mottatt av tjenester. Evalueringen tar også for seg utfordringer knyttet til å skulle integrere de tre etatenes tjenester, da de har tre ulike saksbehandlingssystemer. Den tar også for seg at medarbeidere som har jobbet på tvers av etatene opplever kompetansespennet for stort, dette gjelder spesielt de som jobber i mottak. Det viser seg også at de tre etatenes virksomhets- og resultatmål kan komme i konflikt med hverandre og lede til at de tre etatene gjør ulike prioriteringer. Til sist viser det seg at flere av forsøkene har opplevd at de tiltaksressursene de har til rådighet ikke strekker til i forhold til omfanget av brukere. I forhold til lederstruktur finner man at det er mest hensiktsmessig med en enhetlig ledelse i forhold til stat og kommune. Dette forutsetter imidlertid at det er enighet mellom stat og kommune i forhold til mål, prioriteringer og metoder. Dersom det ikke er



enighet kan det medføre et krysspress, som gjør at lederen blir fratatt sin myndighet og sitt handlingsrom fra sine overordnede (stat og kommune). Men dette konfliktnivået viser seg ikke å være større enn det er mulig å håndtere. Kulturforskjeller mellom de tre etatene viser seg ikke å representere en stor barriere for samarbeidet. I mesteparten av tilfellene har de tre etatene respekt for hverandres væremåter og kulturer. Allikevel har det foregått en kulturbygging i forsøkene som viser seg å først fremst være basert på en læringsprosess som skaper gjensidig forståelse mellom de tre etatene (Møller, Geir 2006).

I februar 2001 inngikk Trondheim kommune, trygdeetaten og Aetat en *intensjonsavtale om samarbeid*. Denne intensjonsavtalen er relativt overordnet og det pekes på at samarbeidet skal foregå innenfor de rammer som stat og kommune godkjenner. Det er opp til partenes "underordnede ledd" å avgjøre formen på samarbeidet. Av denne avtalen fremgår det som grunnlag for dette samarbeidet at (Henriksen og Onsøyen 2004):

- a) Samarbeidet skal sikre at brukerne i alle tre etatene får bedre og mer samordnede tjenester
- b) De ansatte skal sikres bedre kunnskap om hverandres tjenester
- c) Effektiv ressursutnyttelse innenfor de til enhver tid eksisterende budsjettammer

Avtalen peker på samlokalisering og at samarbeidet kan være mellom to eller tre av partene. Avtalen setter opp følgende eksempler på felles tjenester (Henriksen og Onsøyen 2004):

- a) Offentlige servicekontor
- b) Oppbygging av felles informasjonsservice ved de ulike kontorene (brosjyremateriell, dataverktøy, orientering fra ansatte med mer)
- c) Kontordag hos hverandre(en gang i måneden)
- d) Etablering av ansvarsgrupper knyttet til brukere med tjenester fra alle parter der det er behov for dette
- e) Felles samtale(r) med brukere der alle parter er involvert med hensikt å etablere felles målsettinger for den enkelte bruker

I 2002 startet *Vi – prosjektet* på Saupstad i Trondheim kommune opp. Dette var et av de 17 samordningsforsøkene som var finansiert av sosial- og helsedirektoratet, hvor en har samlet de tre etatene i en felles rådgivnings og oppfølgingstjeneste. Hensikten med samordningsforsøkene var å gi innsikt i hvordan samordning mellom de tre etatene kan få flere i arbeid og aktivitet, skape en brukerrettet forvaltning og effektivisere forvaltningen. Disse forsøkene varte ut 2005 og var knyttet til arbeidet med NAV (Husabø 2005).

I 2003 så prosjektet felles førstelinje dagens lys. Dette omfattet Aetat, Trygdekontoret og Trondheim kommunes forvaltningskontor for barne- og familietjenesten og helse- og velferdstjenesten. Disse ble samlet i felles publikumsmottak. Dette prosjektet var ikke på lik linje med *Vi – prosjektet*, men var et forsøksprosjekt mellom kommunen og Aetat (Henriksen og Onsøyen 2004). I felles førstelinje ble det enighet om å dele inn byen i fire bydeler; Heimdal, Lerkendal, Midtbyen og Østbyen. Bydelene hver har ca. 40 000 innbyggere. I hver bydel ble det opprettet et servicekontor hvor de tre etatene var samlokalisert. Kontorene ble flyttet inn i de nye byggene i følgende rekkefølge; Offentlig servicekontor, Østbyen i slutten av august 2004, Heimdal i februar 2005, og Midtbyen og Lerkendal i september 2005. Slik sett var kommunen rent bygningsmessig klar da stortinget vedtok at det skulle opprettes Arbeids- og Velferdskontorer i kommunene i samarbeid mellom stat og kommune. Erfaringene fra disse samlokaliseringsforsøkene i Trondheim kommune viser at etatene har flest enetatsbrukere, men ved samlokalisering avdekkes det flere som har behov for felles tjenester og samordnede tiltak (Løvseth, Eidissen, Thorvaldsen og Edvardsen 2005).

I *Vi – prosjektet* var intensjonene å få flere i arbeid og færre på trygd, en mer brukerrettet velferdsforvaltning og en mer effektiv velferdsforvaltning. Resultatene har vist at *Vi - prosjektet* i stor grad har lyktes med intensjonene. Her ble effektiviseringen og det tverretatlige samarbeidet forent på en god måte. Brukerundersøkelser viser også at de hadde mer fornøyde brukere enn sammenlikningskommunene (Møller 2005). Det viste seg også at arbeidsdelingen mellom kollegene gjorde at de kunne benytte seg av spesialkompetansen til kolleger. På samme tid er det kompetansen som peker seg ut som en av de største utfordringene ved samordningen, fordi det er mindre koordinering innenfor faggruppene da tverretatlige team utgjorde den viktigste arbeidsformen i *Vi – prosjektet* (Husabø 2005).

## **2.2 Rammebetingelser i praksisfeltet**

Prosjektet *Arbeidsmetodikk og rammebetingelser i sosialtjenesten*, startet opp i juni 2002 og er gjennomført på oppdrag fra Bergen Kommune og finansiert av Kommunenes sentralforbund, Storbyforskningsprogrammet. Temaet for rapporten, *Byråkrat sosialarbeider eller innovatør*, er hvordan spenningen mellom juridiske tolkninger og det sosiale behandlingsarbeidet ivaretaes ved sosialtjenesten ut i fra klientens perspektiv. Gjennom en organisasjonsteoretisk analyse av to sosialkontor i Bergen kommune viser det seg at måten kontorene er organisert på, har stor betydning for ivaretagelsen av kravene som stilles til sosialarbeideren. I studien brukes det tre ulike organisasjonsmodeller for å beskrive sosialtjenesten som organisasjon. Disse tre modellene representerer en måte å beskrive og forstå arbeidet ved sosialtjenesten på. Dette er *det tradisjonelle byråkratiet, den profesjonelle kunnskapsorganisasjonen og lærings- og prosjektorganisasjonen*. Til disse presenteres det tre tilhørende yrkesroller som stiller ulike krav til sosialarbeideren. Dette er; *den juridiske yrkesrollen, den sosialfaglige yrkesrollen og innovative oppfinerrollen* (Helgøy og Ravneberg 2003).

I rapporten blir det argumentert for at det stilles krav om at sosialarbeideren skal spille disse tre ulike roller, selv innenfor en av de presenterte organisasjonsmodellene. Det viser seg også at det kan oppstå problemer når det er konflikt mellom situasjoner som krever bestemte løsninger og en bestemt yrkesrolle. Juridiske vurderinger eller syn passer dårlig til en situasjon som krever fokus på konsekvenser og individuell tilpasning. I motsatt fall passer innovasjon dårlig i juridiske vurderinger. Det oppstår også problemer når den ene yrkesrollen presser til side de andre. Her kan enkelte arbeidsoppgaver bli fortrent av andre oppgaver. Det ser ut til at dette lettere skjer i en organisasjonsmodell som skiller dårlig mellom de ulike arbeidsoppgavene og yrkesrollene. I en integrert organisasjonsmodell hvor alle arbeidsoppgaver skal ivaretas i en og samme yrkesrolle, det vil si at sosialarbeideren skal være byråkrat, sosialarbeider og innovativ oppfinner, opplever sosialarbeidere et krysspress og at viktige sosialfaglige arbeidsoppgaver i forhold til brukernes behov fortrenses. Årsaken til dette er at de bruker mer tid på arbeid som omhandler regelforvaltning og økonomisk saksbehandling, enn sosialfaglige arbeidsoppgaver. Studien viser at en delingsmodell der arbeidsoppgavene fordeles på forskjellige organisatoriske enheter og der sosialarbeiderne kan veksle mellom ulike roller kan åpne for en prioritering og skjerming av tiltaksarbeid, men kan også være en sårbar modell. Rapporten viser at de organisatoriske vilkårene for satsing på

tiltak og de til dels motstridende kravene som settes til yrkesrollen ikke lar seg forene i en og samme yrkesrolle, innenfor dagens organisering (Helgøy og Ravneberg 2003).

Ut i fra resultater som denne rapporten og liknende studier viser, blir det av sentral interesse å se på de strukturelle og sosiale forhold som styrer i en organisasjon som sosialtjenesten er. Spesielt i en tid hvor organisasjonsstrukturene er under endring. I neste kapittel vil de ideer og tanker som ligger til grunn for organiseringen av forvaltningen bli presentert. Dette er for å sette det sosialfaglige arbeidet inn i den konteksten det utføres i her i Norge.

# 3 Organiseringen av sosialtjenesten og NAV

## 3.1 Dagens politikk

Norsk lovgivning har satt sosialtjenesten i en sentral posisjon når det gjelder velferdsarbeidet på kommunalt - og fylkeskommunalt nivå. Lovgiverne legger opp til at flere offentlige instanser og profesjoner skal samarbeide, for å løse de forskjellige oppgaver som er innenfor sosialtjenestens arbeidsområde. Vi kan se dette i for eksempel lovene om sysselsetting, folketrygd, grunnskole, godkjenning av sykepleiere, psykisk helsevern, sykehus, leger, helsetjenesten i kommunen m.fl. (Zahl 2000). Samarbeid og samordningsansvar og best mulig bruk av ressurser er koplet sammen i planene bak samordningen (St.prp.nr.46(2004-2005)). De samordningsspørsmål som oppstår må løses ved samarbeid, men sosialtjenesten er ved lovens § 3-2 og § 4-1 pålagt et samordningsansvar. Sosialtjenesten har ansvar for å medvirke til at sosiale hensyn blir ivaretatt av andre offentlige organer. Den skal samarbeide med andre sektorer og andre deler av forvaltningen, når dette bidrar til å løse ansvaret sosialtjenesten har på en bedre måte. Sosialtjenesten skal gi uttalelser og råd og delta i kommunal og fylkeskommunal planleggingsvirksomhet (Rundskriv I – 1/93). Samtidig er sosialtjenesten også pålagt å samarbeide med andre instanser når det er best tjenlig for oppgaveløsningen. Myndighetene retter forventninger til de offentlig ansatte om å løse oppgaver, og hvordan man kommer frem til hvilke oppgaver som skal løses i hver enkelt sak avhenger av fagpersonens problemforståelse gitt i den bestemte saken (Zahl 2000). Dette innebærer at det ligger mye ansvar på den enkelte ansatte ved forvaltningskontorene, med hensyn til hvordan innholdet i en sak tolkes og om det bør samarbeides med andre aktører i saken.

Vi kan ut i fra de føringer som er lagt tolke at sosialtjenesten ikke kan realisere loven ved samordning av tjenester alene. Loven sier at ansatte ved sosialtjenesten skal samarbeide når dette kan bidra til å løse de oppgaver som er pålagt sosialtjenesten på en bedre måte. Lov om sosiale tjenester sier ikke noe om at sosialtjenesten kan kreve tjenester fra det øvrige hjelpeapparatet. Det gis heller ingen føringer om på hvilket tidspunkt samarbeidet skal trekkes inn i de aktuelle sakene. Det iverksettende nivået er av grunnleggende interesse for anvendelsen av sosialt arbeid som disiplin. Dersom det tas som et utgangspunkt at vedrørende offentlige instanser skal bidra slik at sosialtjenesten kan løse sine oppgaver, kan vi anta at de problemområder og målsettinger som ansatte ved sosialtjenesten legger frem vil bli styrende. Hvis dette er tilfellet vil sosialt arbeid i hovedsak være styrt av problemforståelsen ved sosialtjenesten, og sosialtjenesten har da en sentral og innflytelsesrik posisjon (Zahl 2000).

### **3.2 Ny arbeids- og velferdsforvaltning**

Regjeringen mener at en ny samordnet arbeids- og velferdsforvaltning vil være avgjørende for å få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad. Det vil forenkle tjenestene for brukerne og tilpasse den til brukernes behov. Dermed vil vi få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Dette er et ledd i Regjeringens helhetlige strategi for et mer inkluderende samfunn og arbeidsliv. Arbeid er den viktigste strategien for velferd, mot fattigdom og sosial nød. Arbeids- og velferdspolitikkenes viktigste oppgaver er å legge til rette for deltakelse i arbeidslivet for alle som kan, og sikre økonomisk og sosial trygghet for alle.

I Stortingsmelding nr. 8 (2004-2005) *Perspektivmeldingen 2004*, drøfter regjeringen internasjonale og nasjonale utviklingstrekk som er sentrale for politikkkutformingen framover. Ikke minst er den langsiktige demografiske utviklingen en klar utfordring til arbeids- og velferdspolitikken. Den betyr en sterk økning i offentlige utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester, og av den grunn vil det bli en økende forsørgelsesbyrde på den yrkesaktive delen av befolkningen og press på arbeidsmarkedsressursene. På samme tid øker internasjonaliseringen og gjør det vanskelig å finne løsninger på de voksende offentlige utgiftene ved å ha en skattepolitikk som avviker mye i fra andre land (St.prp.nr.46(2004-2005)).

En hovedutfordring for politikkkutformingen fremover er knyttet til endringer i brukernes forventninger. I NOU 2004:13 pekes det særlig på at brukerne har større forventninger enn tidligere til kompetent og individuell behandling. Samtidig har familie- og husholdningsstrukturen endret seg betydelig. Sammen med en sterk økning i yrkesaktivitet blant kvinner betyr dette økte forventninger til hvilket omsorgsansvar det offentlige bør ivareta. En økt innvandring de siste tiårene har gjort Norge til et mer flerkulturelt samfunn. Integrasjon av innvandrere betegnes som en særskilt utfordring for arbeids- og velferdsforvaltningen. Velferdsforvaltningen skal altså ta ansvar når endringer i familiestrukturer, arbeidslivet og befolkningssammensetning medfører endrede forventninger til omsorgsoppgaver. Videre om hva velferdsforvaltningen skal ta ansvar for finner vi at; *"I en arbeids- og velferdsforvaltning som setter brukeren i sentrum må organisering, arbeidsmåter, rutiner, ledelse, personalpolitikk og administrativ kultur gjennomføres av respekt for brukeren som menneske og enkeltindivid. Å bedre tilpasse tjenestene til brukernes behov dreier seg både om hvordan man møter brukeren og hva man kan gi brukeren. Det handler om evnen til mellommenneskelig kontakt, service, informasjon, tilgjengelighet,*

*kompetanse og et godt tilpasset tjenestetilbud. Tilpasning til brukernes behov krever medvirkning fra brukerne. Regjeringen legger til grunn at brukermedvirkning, både på system og individnivå skal bli en sentral del av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Brukermedvirkning betyr både mulighet til å ha innflytelse på egen sak og krav til aktiv medvirkning” (St.prp.nr.46(2004-2005)).*

Forvaltningen må organiseres slik at formåls- og kostnadseffektiv drift sikres. Dette betyr blant annet klare mål og ansvarsforhold, tydeliggjøring av rettigheter og plikter for den enkelte bruker, stordriftsfordeler utnyttes, dobbeltarbeid unngås, og at man kan benytte seg av å kjøpe eksterne tjenester hvor dette vil lønne seg. Regjeringen vil sikre seg at brukerne kan møte en arbeids- og velferdsforvaltning som tar hånd om brukernes samlede behov for bistand gjennom en felles førstelinjetjeneste i samarbeid mellom stat og kommune. Dette skal gjøres ved å etablere felles lokale arbeids- og velferdskontor, og kontorene skal være en gjenkjennelig inngangsdør til arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og oppleves av brukerne som en samlet enhet.

Styrende for *utformingen* skal være (St.prp.nr.46(2004-2005)):

- Det skal være lett tilgjengelige arbeids- og velferdskontorer i alle kommuner, men med muligheter for interkommunale løsninger hvor det ligger til rette for det
- Flere brukere med arbeidsevne skal tidligere inn i aktive arbeidsrettede prosesser
- Brukere som trenger det skal raskt få en helhetlig behovsavklaring og et samordnet tjenestetilbud
- Brukerne skal få likeverdig service og tilbud uavhengig av bosted
- Brukerne skal få møte et kontor som inviterer til brukermedvirkning og egenaktivitet

Arbeids- og velferdskontoret skal være brukernes lokale kontaktsted. Kontoret skal ved egen bemanning som et minimum dekke de kommunale oppgaver knyttet til å yte økonomisk sosialhjelp og statlige oppgaver med hensyn til informasjon, enklere veiledning og bistand. Dette skal gjøres i tillegg til bistand med å søke arbeid, fatte helt enkle vedtak, motta søknader, sørge for at vedtak blir fattet og være et bindeledd for brukerne opp i mot andre funksjoner og kontorer. De aller fleste brukere vil kunne forholde seg til et Arbeids- og velferdskontor med bemanning på stedet som også for de statlige arbeidsoppgavene dekker funksjoner som

avlaring av arbeidsevne og mer komplekse bistandsbehov, utarbeiding av handlingsplan/individuell plan, mer komplekse vedtak, utløsning av virkemidler, oppfølging av bruker, formidling av arbeidssøkere og bistand til arbeidsgivere og kontakt med bedrifter (St.prp.nr.46(2004-2005)).

I de bestemmelser som er lagt for forvaltningen ser vi at det finnes flere interesser som har ønsker og behov som det må tas hensyn til, og som blir bestemmende for hva som skal tilbys av sosiale tjenester. Staten har et overordnet mål om arbeidslinja, samtidig som hver enkelt klient skal ha et tilpasset tjenestetilbud. Slike interesser er styrende for utformingen av forvaltningen. Det ikke slik at det kun er i Norge at det har skjedd forandringer med hensyn til organiseringen av velferdsapparatet. En samlebetegnelse for trekk ved reformer innenfor offentlig sektor er det som kalles New Public Management. Disse reformene har vært påvirkende i utviklingen av samordningsforsøkene og NAV i Norge, men har bidratt til en liknende utvikling i ulike land og vil bli presentert i neste avsnitt.

### **3.3 *New public management***

New Public Management, eller ny offentlig styring, er en samlebetegnelse for flere trekk ved reformer innen offentlig sektor de siste tiårene. Denne type reform av offentlig sektor vokste frem fra slutten av 1970 – tallet, som en reaksjon på et byråkrati som i økende grad ble sett på som stivbeint, formalistisk og regelstyrt, og dermed også ineffektivt og lite egnet til å tilpasse seg endringer i samfunnet og til befolkningens behov (Seeberg 2007). NPM er ikke en samlet teoridannelse eller modell, men må heller forstås som et empirisk fenomen. Det vil si som observerte trekk ved reformer i offentlig sektor (Jespersen 1997; Pollitt 1990; Klausen 1996 i Busch og Vanebo 2001). Mange ulike aktører har spilt viktige roller som pådrivere til denne utviklingen i flere land. I Norge har kommunenes sentralforbund og flere konsulentfirmaer vært viktige aktører. De har arbeidet i samspill med ulike regjeringer. Mange av ideene, verdiene og de konkrete løsningene som NPM står for, er hentet fra det private næringsliv (Seeberg 2007). De mest sentrale teoriene som ligger til grunn for økende vekt på slike markedsløsninger er prinsippal-agent teorien, ”public choice” teorien og transaksjonskostnadsteori. Til sammen gir de et godt rammeverk for å forstå hvorfor konkurranse spiller en sentral rolle i moderniseringen av offentlig sektor (Busch og Vanebo 2001). De konkrete løsningene i NPM kan oppsummeres i stikkord som; lederskap, mål- og resultatstyring, kvalitetssikring, desentralisering, konkurranseutsetting, kostnadseffektivitet og en fleksibel arbeidsstyrke. Sentrale verdier i ny offentlig styring er tro på markedskrefter og



konkurransen som den rette veien for å fremme positive endringer i samfunnet. Ord som *kunder* og *brukere* erstatter tidligere benevnelser som *klienter* og *pasienter*. Dette er for å unngå assosiasjoner til svake, avhengige og hjelpetrengende mennesker som selv ikke er i stand til å ta ansvar for sine liv og valg. Et slikt skift i begrepsapparatet kan innebære at man har gått for langt den andre veien, og nå legger for sterk vekt på mottakerne av velferdsstatens tjenester som sterke og oppegående individer. Det er langt i fra alltid slik at mottakerne av disse tjenestene har et reelt valg, og det er ikke alle mottakerne som er i stand til å velge. *Kvalitetssikring* er et annet eksempel på hvordan ny offentlig styring innebærer en overføring av ideer og modeller fra det private næringsliv til offentlig sektor. Nå produserer jo ikke det offentlige tjenester til salgs på et marked. Det er dermed ikke gitt at man kan måle kvaliteten på offentlige tjenester på samme måte som i næringslivet, og en tilpasning av metoder for kvalitetssikring er nødvendig (Seeberg 2007). Nye tendenser i sosialpolitikken er påvirket av NPM. En omorganisering med vekt på å komme nærmere hverdagslivet til brukerne og det sivile samfunnet vil kunne motvirke noen av de uheldige sidene ved et stort og sektorisert velferdsbyråkrati og forbedre kvaliteten på den samlede tjenesteproduksjon. Ønske om desentralisering av den offentlige forvaltning for å skape nye organisasjonsformer, er en del av de nye tendenser i sosialpolitikken (Thyness 2006).

I 1996 vedtok Trondheim kommune å innføre konkurranseutsetting av kommunal tjenesteproduksjon. I bystyresak 138/1996 *Konkurransprogram for Trondheim kommune, grunnleggende retningslinjer og strategier*, ble retningslinjene for konkurranseutsettingen vedtatt. Når man beslutter å konkurranseutsette den kommunale tjenesteproduksjonen velger de fleste i likhet med Trondheim kommune å innføre en bestiller-utfører organisering. Grunnlaget for denne type organisering er å lage et skille mellom de som definerer kravene til tjenestens innhold og de som står for produksjonen (Andersen og Wollebæk 2003). Bestiller - utfører modellen bygger på prinsipper fra en prinsippal-agent teori, hvor en part (prinsipalen) engasjerer en annen part (agenten) for å utføre en tjeneste som krever at prinsipalen delegerer beslutningsmyndighet til agenten (Kaplan & Atkinson 1998). Det kan være et skille mellom prinsipalen og agentens interesser, og for å kontrollere agenten anvendes det komplekse kontrakter hvor det brukes en kombinasjon av byråkratiske, økonomiske og normative mekanismer (Douma og Schreuder 2002 i Eilertsen og Fagerli 2004). I bestiller-utfører modellen har bestilleren rollen som prinsippal og utfører har rollen som agent. Tanken bak denne markedsøkonomiske modellen er at man ved å etablere interne markeder oppnår noen av de fordelene man har i ordinære markeder. En ny rollefordeling gir mulighet for en

tydeligere differensiering der forvaltningen får rollen som bestiller av produkter og tjenester, mens driftsnivået utfører angitte tjenester. Denne formen for styring vil på en bedre måte belyse hvilke mål som legges til grunn ved tjenesteproduksjon og hvilke resultater som lar seg måle (Busch og Vanebo 2001). Bestiller-utfører modellen er en sentral del av NPM og den innehar både nye prinsipper fra økonomi- og markedstenkning og for organisasjon og ledelse. Denne modellen hevdes å være i sterk vekst i Norge, spesielt i kommunesektoren (Busch og Vanebo 2001).

I Trondheim kommune ser vi trekk fra NPM ved utviklingen av en felles førstelinje hvor brukernes behov vektlegges og hvor brukerne skal være med på utformingen og innholdet i tjenestetilbudet (Løvseth, Eidissen, Thorvaldsen og Edvardsen 2005). Tilbakemeldinger på brukernes erfaringer og synspunkter er viktige i utformingen. Det er også en organisering med fokus på effektiv ressursutnyttelse i kommunens tjenestetilbud. Det er gjennomført brukerundersøkelser og planer om å gjennomføre jevnlig undersøkelser. Det er også innført arbeidskontrakter i Helse- og velferdstjenesten og ulike enheter internt, og ved samarbeidsavtaler med eksterne aktører som Trondheim fengsel, Politiet, Den norske kirke og avtaler med ulike helseforetak<sup>1</sup>. På individnivå finner vi serviceerklæringen<sup>2</sup>, individuelle planer og også vedtak skrives i det som kan sees som en type kontraktsform. Det er også innført en bestiller-utfører modell for arbeidet ved forvaltningen (Løvseth, Eidissen, Thorvaldsen og Edvardsen 2005), som blir behandlet i neste delkapittel.

### **3.4 Trondheim kommune: bestiller – utfører - modellen**

I Helse- og velferdstjenesten ble bestiller-utfører modellen (forvaltning-tiltak modell) innført på bakgrunn av et vedtak i bystyret april 1999 som omhandlet oppretting av servicekontorer i helsesektoren (Thorisdottir og Laupstad 2005).

En organisering etter bestiller-utfører modellen krever at det opprettes en bestillerenhet. Bestillerenhetens funksjoner vil være å ivareta forvaltnings- og myndighetsutøvelse, avdekke behov for tjenesteproduksjon ved kommunikasjon med politisk ledelse og brukerne, bestilling av tjenester, fordele budsjettmidler, fungere som klageinstans fordi brukerne henvender seg til bestiller og ikke til utfører, og kvalitetssikring av tjenesteproduksjonen. utfordringer knyttet til denne bestillerfunksjonen er at bestillerens kompetanse er avgjørende og eskalerer ved komplekse tjenester. Kompetanse knyttet til kartlegging av behov, kontraktsforhandlinger,

---

<sup>1</sup> Om samarbeidsavtaler: <http://www.trondheim.kommune.no/content.ap?thisId=1117618264>

<sup>2</sup> Om serviceerklæringen: <http://www.trondheim.kommune.no/content.ap?thisId=1117612733>

styring og tjenesteproduksjon skiller seg ut som svært viktig. Kompetansesvikt i et av disse områdene vil føre til at bestillerenhetene ikke vil kunne utføre sine arbeidsoppgaver tilfredsstillende (Busch og Vanebo 2001).

I Trondheim kommune har denne modellen som sagt blitt tatt i bruk ved forvaltningskontorene. Forvaltningskontorene fungerer da som bestillerenhet i kontakt med brukene og skal bestille tjenester fra andre kommunale enheter og fungere i hovedsak etter de prinsipper som har blitt beskrevet i bestiller – utfører modellen. I kommuneplanens strategidel<sup>3</sup> for Trondheim 2001 – 2012 står det følgende om den valgte tjenestemodellen:

*”Trondheim kommune har fokus på de betydelige ressurser vi disponerer og vil til enhver tid gjennomgå egen organisasjon med henblikk på mest mulig effektiv drift. I 1998 ble tjenestemodellen vedtatt. Modellen har fokus på at tjenesteproduksjon og organisasjon skal være basert på brukernes behov. Den innebærer en flat organisasjonsstruktur med to myndighetsnivåer; rådmann og enheter. Dette skal sikre en kort og effektiv rapporteringsveg”.*

Når man innfører slike reformer eller modeller, kan det være av interesse å stille spørsmål om på hvilket grunnlag avgjørelsen er tatt. Om det er økonomiske og rasjonelle mål bygget på vitenskapelig grunnlag som avgjør om det skal innføres, eller om det er politikerne som har en ideologisk formening om at det bør gjøres slik. Hvis slike reformer gjøres i den tro at bedre prinsipper for styring kan overføres fra et annet område, kan det kalles isomorfisme. Dette gjelder først overføring av ideer fra markedsøkonomi på organiseringen av velferdsstjenester, men også overføring av de oppskrifter for styring som er valgt i andre land til Norge (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo 2001; Meyer and Rowan 2006).

I dette kapitlet har jeg presenter teorier og ideer som preger reformene som er blitt innført i offentlig sektor de senere år, reformer som er påvirket av prinsipper innenfor markedsøkonomisk tenkning. Jeg har også forsøkt å vise hvordan dette gjelder for Trondheim Kommune. I neste kapittel vil jeg legge frem en organisasjonsmodell for å belyse trekk ved og prosesser som forløper i organisasjoner. Dette kan være i forvaltningen, i likhet med andre typer organisasjoner. Dette er for å sette forvaltningen inn i et organisasjonsteoretisk perspektiv, fordi dette gjør det lettere å forstå den kontekstuelle rammen for sosialt arbeid ved forvaltningen.

---

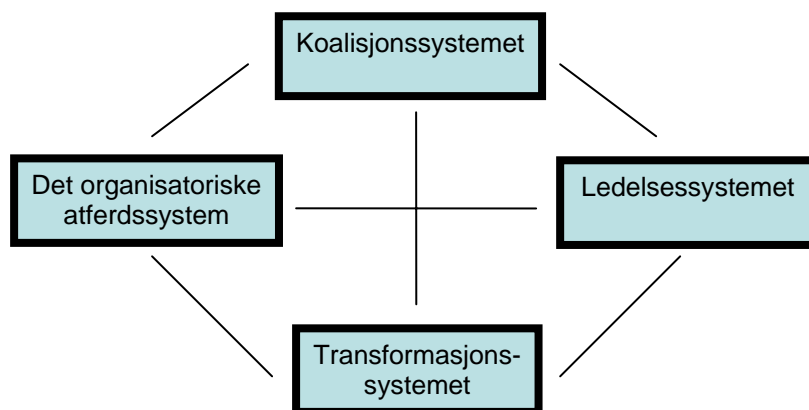
<sup>3</sup> Vedtatt 28. oktober 2004



# 4 Organisasjon og mennesker

## 4.1 En konseptuel foretaksmodell

For å beskrive forvaltningen i et organisasjonsteoretisk perspektiv vil jeg anvende det som kalles en konseptuel foretaksmodell. Grunnen til at jeg gjør dette, er at jeg ønsker å beskrive forvaltningen som en organisasjon med de samme tilhørende prosesser som forløper i andre organisasjoner. Å sette forvaltningen inn i et slikt rammeverk gjør det lettere å forstå hvordan det har blitt overført kunnskap fra andre organisasjoner og fra markedsøkonomisk tenkning over på de kommunale velferdstjenester. Forvaltningskontorene er en organisasjon som kan sies å ”produsere” sosiale tjenester, og vi kan derfor gå ut i fra at de påvirkes av de systemer og prosesser knyttet til organiseringen som preger andre organisasjoner. Tor Busch og Jan Tore Vanebo (2003) presenterer det de kaller en konseptuel foretaksmodell som er en helhetlig modell på organisasjoner. Dette er kun en forenkling av det komplekse system som en organisasjon er, men den kan gi en oversikt over de sentrale sammenhengene i en organisasjon og være et pedagogisk hjelpemiddel. De legger vekt på fire hovedsystemer i modellen:



Figur 1: Busch og Vanebos konseptuelle foretaksmodell (2003)

Koalisjonssystemet representerer sammensetningen av organisasjonens interessenter og her finner vi organisasjonens kopling mot omgivelsene. Interessenter av en organisasjon kan være eiere, kunder, leverandører, offentlige myndigheter, finansinstitusjoner eller medarbeidere. De

yter et bidrag, og får en eller annen form for belønning tilbake. For det andre er det transformasjonssystemet. Dette systemet skal bidra til at organisasjonen produserer de varer og tjenester som skal til interessentene. Busch og Vanebo (2003) legger spesielt vekt på teknologi og organisasjonsstruktur i transformasjonssystemet. Som teknologi er det lett å tenke på maskiner, utstyr bygninger osv., men innenfor organisasjonsfaget defineres teknologi bredere. Det defineres som de virkemidler som benyttes for å omdanne bidragene fra interessentene til belønninger. På et sosialkontor vil kompetanse være vel så viktig som teknisk utstyr. Med organisasjonsstruktur menes det i denne modellen den formelle fordelingen av oppgaver, ansvar og myndigheter i en organisasjon.

De to neste systemene er de denne oppgaven retter mest fokus i mot. Det tredje delsystemet er det organisatoriske adferdssystemet. Dette systemet består av summen av den individuelle adferden som utføres av de menneskene som er involverte i organisasjonen. En organisasjon kan ikke fungere uten mennesker og for å kunne forstå en organisasjon må man ha innsikt i menneskelig adferd og hva som påvirker denne. Mennesker er ikke slaver av organisasjonsstrukturen, og kan velge andre løsninger og gjøre ting på andre måter enn det som organisasjonen pålegger dem. Dette trenger ikke å være for å bevisst motvirke organisasjonens krav, men kan være et resultat av at menneskene i organisasjonen må velge løsninger som de selv kan håndtere. Dette kan for eksempel være for å ta vare på seg selv eller andre interessenter som for eksempel klienter, pasienter, kunder, studenter osv. De ansatte kan etablere uformelle regler som fungerer bedre enn de formelle. Det finnes også normer, verdier og holdninger som regulerer aktiviteten. Organisasjonskultur omfatter både verdier og normer. Verdier gir uttrykk for hva som er spesielt viktig i en organisasjon. Normer er en form for uformelle handlingsregler, de angir hvilken adferd som er akseptert i et gitt miljø.

Til slutt har vi ledelsessystemet som representerer all atferd som er rettet mot å utvikle og oppfylle kontrakter gjort med interessentene. Personene i en organisasjon som har blitt tildelt ledelsesansvar, skal altså for det første forhandle om kontrakter med interessentene. Ledelsen skal også sørge for at organisasjonen overholder sin del av kontraktene, for eksempel leverer de varene som er bestilt, utbetale den lønnen som er avtalt eller gi studentene den undervisningen som studentene har krav på. I forhold til koalisjonssystemet, som er sammensetningen av interessenter, skal ledelsen arbeide med kontraktsforhandlinger og overvåke forholdet til omgivelsene. Slik må ledelsen arbeide politisk (Busch og Vanebo 2003). I forhold til transformasjonssystemet, som ved forvaltningen er de ansatte som yter

sosialfaglig bistand eller økonomisk bistand, skal ledelsen sørge for at alle belønninger, det vil si gjenytelser blir produserte og overført til interessentene. Dette innebærer at ledelsen må utvikle eller anskaffe hensiktsmessig teknologi og sørge for at organisasjonen har en velfungerende struktur. I forhold til det organisatoriske adferdssystemet skal ledelsen arbeide med å utvikle verdier og normer, skape en arbeidssituasjon som motiverer alle medarbeidere og for øvrig ivareta medarbeidernes behov for utvikling og et godt arbeidsmiljø. De fire systemene som denne modellen beskriver er i stadig endring. Interessenter går inn og ut av koalisjonen, og det arbeides for å skape bedre transformasjonsprosesser via læring og med nye medarbeidere er adferdssystemet i endring (Busch og Vanebo 2003).

En modell som denne er som tidligere nevnt kun en forenkling av virkeligheten og de komplekse sammenhenger i en organisasjon. Velferdsorganisasjoner (*Eng. Human service organisations*, forfatters oversettelse) skiller seg fra andre organisasjoner ved det at de jobber direkte med og på mennesker, som de forsøker å hjelpe til å bedre sine ferdigheter eller til bedre mestring på forskjellige områder. Disse organisasjonene er gitt mandat av samfunnet å beskytte og fremme velferden hos de mennesker som benytter seg av deres tjenester (Hasenfeldt 1983 i Jönsson 2005). Hensikten med å allikevel presentere en slik modell, er for å illustrere hvordan de ulike delene i en organisasjon henger sammen og påvirker hverandre. Det at man anvender felles modeller på ulike organisasjoner, gjør det lettere å forstå hvorfor man begynner å overføre erfaringer mellom disse, som for eksempel å anvende markedsøkonomiske prinsipper på velferdsorganisasjoner. Dette kommer vi tilbake til senere. I denne oppgaven vil ikke alle de ulike delene være like sentrale. Når det kommer til sosialt arbeid, som kan sies å være en del av forvaltningskontorenes teknologi, vil transformasjonssystemet være sentralt. Det er sosialt arbeid som kan sies å bli "produsert" ved et forvaltningskontor. I forhold til hvordan de ansattes opplevelser arbeidssituasjonen, blir det organisatoriske adferdssystemet og teorier for hvordan dette fungerer av sentral interesse.

I neste delkapittel vil jeg gå nærmere inn på teori om psykologiske prosesser relatert til jobbsituasjonen, og som er rådende innenfor det organisatoriske adferdssystemet. Det blir sett på hvordan disse henger sammen på ulike måter. Dette sees spesielt på i forhold til jobbrelatert tilfredshet.

## **4.2 Psykososiale arbeidsprosesser**

Psykososialt arbeidsmiljø er et begrep som ofte brukes til å beskrive de psykologiske og sosiale faktorer på arbeidsplassen. Dette er et todelt begrep. Det psykologiske aspektet dreier seg om individenes egne opplevelser og fortolkninger i møtet med omgivelsene. Denne individuelle prosessen tar utgangspunkt i individets egenskaper og erfaringer. Den sosiale dimensjonen innebærer også en individuell fortolkningsprosess, men denne skjer i samhandling mellom individene i deres arbeidsmiljø. Dette kan være personer som nesten alltid er tilstede i miljøet som kolleger og ledelsen, men også kunder og klienter. Slik konstrueres arbeidsmiljøet over tid i interaksjonen mellom individer, og i de individuelle opplevelser og forståelser. I den ene enden av dette har vi de organisatoriske betingelser (som lønnsystem og arbeidsdeling) som ligger utenfor individet og det sosiale fellesskapet. I den andre enden reaksjonene på dette på individuelt og kollektivt nivå. Slike reaksjoner kan være på individuelt nivå (sykdom, trivsel) eller på sosialt/organisatorisk nivå (sykefravær, turnover) (Saksvik og Nytrø 2003, kap. 6).

På slutten av 1900 – tallet, har mange forskere forsøkt å utvikle teoretiske modeller på forholdet mellom faktorer på arbeidsplassen og jobbrelatert tilfredshet. De mest kjente modellene er jobbkarakteristikk-modellen, krav-kontroll-støtte modellen og vitaminmodellen (Sonnentag 2002). I forskning på psykososialt arbeidsmiljø er det spesielt to modeller som har preget forskningen, og som regnes som de mest dominerende innefor dette feltet. Disse to er krav-kontroll-modellen og innsats-belønning-modellen (Saksvik og Nytrø 2003, kap. 6).

## **4.3 Krav - kontroll - modellen**

I krav-kontroll modellen er det psykososiale arbeidsmiljøet definert med utgangspunkt i de to dimensjonene psykologiske jobbkrav og kontroll (beslutningsfrihet). Eksempler på psykologiske jobbkrav er tidsfrister, arbeidstid, hvor mange enheter som produseres hver time og i hvilken grad arbeidet krever konstant oppmerksomhet eller er følelsesmessig belastende. Kontroll er bygget opp av en kombinasjon av to teoretisk atskilte begreper som Karasek og Theorell (1990) hevder har en tett praktisk forbindelse. Det ene er i hvilken grad arbeideren får utviklet og utnyttet de ferdighetene eller kunnskapen han eller hun har, og det andre er autoritet til å ta beslutninger om egne arbeidsoppgaver. En viss mengde krav og kontroll er nødvendig for effektive prestasjoner og jobbtildfredshet, mens for mange krav vil være ødeleggende. Hvor høye krav som vil være optimale for den enkelte er blant annet avhengig av i hvilken grad en har innflytelse og kontroll over de arbeidsprosessene man er med på



(Saksvik og Nytrø 2003, kap 6). I følge Karasek og Theorell (1990) vil høye jobbkrav kun ha negativ innvirkning på de ansatte når de ikke har tilstrekkelig kontroll og frihet til å ta egne avgjørelser om hvordan de vil utføre arbeidsoppgavene. Kontroll gir også ansatte større mulighet for å bruke sine evner og ferdigheter, og fremmer til økt kompetanse og følelse av mestring i jobben. I undersøkelser basert på denne modellen, hvor man måler de psykologiske jobbkravene, finner man at; hvis kravene i jobben er høye, har ikke dette en negativ innvirkning på arbeiderens tilfredshet så lenge graden av kontroll også er høy. Det som derimot har negativ innvirkning er hvis graden av kontroll reduseres (Saksvik og Nytrø 2003, kap. 6). I en senere versjon av denne modellen har man lagt til sosial støtte som en dimensjon som kunne moderere opplevelsen av mindre tilfredshet (krav-kontroll-støtte-modellen). Karasek og Theorell (1990) identifiserer to forskjellige former for støtte. Dette er sosioemosjonell støtte som fungerer som en buffer mot stress og andre helseplager. Graden av den ser man ifølge dem, ved å se på hvor mye integrasjon og tillit det er mellom kolleger overordnede og andre. Den andre formen er instrumentell sosial støtte og måler ekstra ressurser eller assistanse gitt av kolleger eller overordnede.

#### **4.4 Innsats - belønning - modellen**

Som grunnlag for denne modellen er det en tro på at det er gjennom utdanning, arbeidstrening og jobb at vi opplever personlig vekst og utvikling. Yrket utgjør det viktigste kriteriet for sosial lagdeling, og vår selvspekt og vurderinger av oss selv vil i stor grad avhenge av hvilken type jobb vi har, og hvilket yrkesnivå vi har oppnådd (Saksvik og Nytrø 2003). Siegrist og hans kolleger, har med dette som utgangspunkt utviklet en modell som er basert på dimensjonene innsats og belønning. Når det eksisterer en ubalanse mellom innsatsen og belønningen på jobben, oppstår det en risiko for at det psykososiale arbeidsmiljøet vil utvikle seg i negativ retning. Dette vil oppleves som stressende fordi det bryter med forventningene om gjensidighet i forhandlinger i vårt sosiale system (Siegrist 1996 i August, Pieter og Siegrist 1997; Saksvik og Nytrø 2003, kap. 6). Ansattes innsats er styrt av det som benevnes som ytre og indre krav. De ytre kravene er de samme som bedriftens krav og utgjør derfor mye av de samme kravene som de psykologiske arbeidskravene i krav – kontroll - modellen (Saksvik og Nytrø 2003, kap. 6). Dette er for eksempel arbeidsmengde, rolleklarhet og tidspress. Indre krav er individets egne krav og ambisjoner eller dets personlige motivasjon for å utføre arbeidsoppgavene. Belønning på jobben kanaliseres på tre måter. Dette er via penger, anerkjennelse og statuskontroll (Siegrist 1996 i August, Pieter og Siegrist 1997; Saksvik og Nytrø 2003, kap. 6). Ubalanse mellom innsats og belønning viser seg å ha

sammenheng med blant annet helseplager og emosjonell utmattelse (Taris, Kalimo og Schaufeli 2002 i Saksvik og Nytrø 2003, kap. 6).

Krav-kontroll-støtte-modellen og innsats-belønning-modellen er to modeller som utfyller hverandre og overlapper hverandre på forskjellig vis. Både når det kommer til anstrengning og belønning finnes det individuelle og miljømessige betingelser (Theorell 2003). I mens krav-kontroll-støtte-modellen primært fokuserer på jobbinnhold, representerer innsats-belønning-modellen et rammeverk for arbeidssituasjonen (Saksvik og Nytrø 2003).

Vi har sett på teori knyttet til organisasjoner og hvilke psykologiske prosesser som utspiller seg blant ansatte i ulike organiseringer av arbeidet. Hensikten med dette er å gi en bedre innsikt i de ulike prosesser som er medbestemmende for utøvelsen av sosialt arbeid. I neste kapittel vil den historiske utviklingen i sosialt arbeid og hvordan fagets stilling i dag bli presentert. Dette er for å gi en innføring i fagets utvikling og de tanker og ideer som ligger til grunn for, og som fortsatt preger sosialt arbeid. Dette er også for å vise at sosialt arbeid ikke lever uavhengig av konteksten det eksisterer i, men at faget har utviklet seg i samspill med den samfunnsmessige og historiske utviklingen både i og utenfor Norge.

# 5 Sosialt arbeid

## 5.1 Historiske trekk i sosialt arbeid

Sosialt arbeid slik det utføres ved forvaltningen i dag, er fortsatt preget av det historiske grunnlaget for utviklingen av et velferdstilbud. Det vil si et tilbud med sikte på å hjelpe den delen av befolkningen som opplever å komme i en sosialt vanskeligstilt situasjon. I de planer som ligger til grunn for velferdstilbudet, ser vi at fokus er både på individuelle og samfunnsmessige årsaker til sosiale problemstillinger. Historisk sett har dette fokuset vært dreid mellom individuelle og samfunnsmessige faktorer (Kokkinn 1998). Å se på fagets utvikling i et historisk perspektiv, kan gjøre det lettere å forstå de tanker og ideer som preger praksisutøvelsen i dag. Det er tanker og ideer som også påvirker hva ansatte ved forvaltningen legger i sin forståelse av faget. En sentral del av dette arbeidet er også tildeling av økonomisk sosialhjelp.

Sosialhjelpen i Norge representerer den inntektssikringen som har de lengste røttene historisk sett. Den representerer det som tidligere ble kalt fattighjelp og deretter fattigforsorgen (Stjernø 1995). I 1845 fikk Norge sin første fattiglov (Gyldendal 2007) og bakgrunnen for dette lå i en felles europeisk tradisjon, med hensyn til samfunnets forhold til den fattige delen av befolkningen. Sosialhjelpen har siden fattighjelpen ble innført gjennomgått viktige endringer. Den økonomiske støtten har blitt større ettersom samfunnsøkonomien er blitt forbedret. Den forvaltes ikke lenger av folkevalgte sosialstyremedlemmer, men av fagutdannede sosialarbeidere (Stjernø 1995). Etter siste verdenskrig har en viktig politisk strategi vært å flytte de forskjellige grupper brukere av sosialhjelp over i trygdeordninger (Stjernø 1995) og at sosialpolitiske beslutninger skal omsettes til konkrete handlinger (Hutchinson 2007). På den ene siden har vi den sosialpolitiske utviklingen, som har ført til dagens sosiale rettigheter, sosialarbeiderutdanningen og det sosiale yrkesarbeidet. I utbyggingen av velferdsstaten fikk de nye velferdsyrkene, inkludert sosialarbeidere en sentral rolle. Fagpersoner skulle utdannes som kunne brukes i administrering, iverksetting og forvaltning av de ulike velferdsordningene som ble bygget opp i etterkrigstidens Norge (Hutchinson 2007). På den andre siden den angloamerikanske metodeutviklingen, som har styrket den faglige profilen og ført frem til profesjonelt sosialt arbeid (Danielsen 1994 i Kokkinn 1998).

Det praktiske sosialarbeidet kom i de nordiske landene med innføring av velferdsstaten til å foregå innenfor offentlig forvaltning. Mot slutten 1950- årene og gjennom 1960- årene, ble

det utviklet to sosialarbeiderroller i Norge: saksbehandler- og forvalterrollen. Saksbehandlerrollen knyttet til det å fokusere på mer enn økonomiske faktorer i møtet med menneskelig nød, og forvalterrollen knyttet til forvaltningen av velferdsordninger i henhold til regelverk og politiske beslutninger. Årsaken til dette var behovet for tjenestemenn som kunne forvalte de nye sosialpolitiske ordningene (Kokkinn 1998). Et gjennomgående trekk ved utviklingen av sosialt arbeid i Skandinavia er den sosialpolitiske og juridiske påvirkningen på faget. De sosialpolitiske normer og verdier og lovverket med dets tilhørende juridiske tolkninger, legger føringer på det som regnes som en akseptabel tenkemåte. Samtidig med at dette skjer ser vi at kuratorene/sosialrådgiverne finner fortfeste innen sykehus og helsevesen på 1950 – tallet. Det var nær kontakt mellom disse sosialfaglige for å utvikle sosialt arbeid innen helsevesenet i de nordiske landene. ”Casework” var også i fokus. Casework fremmet betydningen av mer enn økonomiske forutsetninger for å imøtekomme menneskelig nød. Dette medførte at to ideologier ble konfrontert med hverandre. På den ene siden forvaltningen av et system dominert av regler og politiske lekmenn, som hadde vansker med å se verdien av vitenskapelige modeller basert på psykodynamisk teori. På den andre siden saksbehandlere med en casework–tilnærming til faget (Zahl 2003, kap.1). I 1985 satte regjeringen ned et utvalg som ble omtalt som sosialutvalget. Utvalgets mandat var å utrede og komme med forslag til en ny samlet sosiallov som skulle avløse de daværende lover om edruskapsvern, barnevern og sosial omsorg (NOU 18:1985). Dette nye lovforslaget ligger til grunn for arbeidet i dag.

Som vi har sett ledet den samfunnsmessige utviklingen til et behov for praktisk utøvende sosialarbeidere som utførte sosialt arbeid som en realisering av sosialpolitiske beslutninger. I tillegg var utviklingen av faget preget av den angloamerikanske metodeutviklingen med en casework-tilnærming. I neste delkapittel skal vi se på sosialt arbeid i dag, da det foregår en akademisering av faget og behovet for definisjoner for sosialt arbeid etterlyses slik at det kan settes i fokus for vitenskapelig metodiske undersøkelser.

## **5.2 Sosialt arbeid i dag**

At det eksisterer et skille i sosialt arbeid med på den ene siden den praktiske utøvelsen av faget knyttet til realiseringen av politiske beslutninger, og på den annen side en tilnærming knyttet til psykodynamisk teori og metodeutvikling, gjør at det er en utfordring knyttet til en videre definering av faget. Dette preger de ulike forståelser som ligger til grunn for hva man mener sosialt arbeid skal være og for hvilke faktorer man legger til grunn for å si noe om hva

som er en god eller mindre god praktisering av faget. Dette er også av sentral interesse for å si noe om hvordan sosialarbeidere vil definere utøvelsen av faget i praksisfeltet. I dette og i neste avsnitt, vil jeg presentere noen av de synene på sosialt arbeid som underbygger at det eksisterer problemstillinger, i forhold til en definering av hva sosialt arbeid er eller bør være. Jeg vil også se på hvordan det vanskeliggjør en videre definering av faget hvis objektive kriterier er det som skal settes som grunnlag for metodisk utprøving.

I gjennomgang av ulike litteratur viser det seg at det er vanskelig å finne klare definisjoner på hva sosialt arbeid innebærer og hva som skal være det vitenskapelige grunnlaget for utviklingen av kunnskap innen dette fagfeltet. Om sosialt arbeid skulle være et teoretisk eller et praktisk fag har vært et spørsmål som oppstod tidlig i fagets historie, og som allerede kan sees i arbeidet til pionerene Mary Richmond (1861-1928) og Jane Addams (1860-1935). Begge med fokus på individ og samfunn, men med ulikt tyngdepunkt på hver del. Richmond ville skape en profesjon. For henne var individet og dets omgivelser i betydning av familie, ytre sirkel, og samfunnet, i fokus for å kunne forstå sosiale problemer, samle inn bakgrunnsmateriale og stille en sosial diagnose. For å gjøre dette ville hun utvikle en profesjon som var på linje med medisinen og sosialpsykiatrien. For Addams var en person med problemer et symptom på at det var noe i veien med samfunnet. Det betydde at det ikke først og fremst var individet, men samfunnet det var noe galt med. Hun hadde fokus både på individet og på samfunnsbetingelsene det levde under. Addams var redd for at en profesjonalisering ville føre til en byråkratisering, og at en ikke ville greie å sette seg inn i den annens sted (Levin 2004). Fortsatt går diskusjonen om hvordan en skal definere hva sosialt arbeid egentlig er og bruke som kriterier for god praksis.

Seksjonsrådet for sosionomene har i sin oppsummering i kongressen konkludert med at det ikke bør være noe mål å finne en entydig definisjon på faget sosialt arbeid. Fordi sosialt arbeid er et fag som forsøker å fange inn den sosiale virkeligheten bør det være prosessuelt og i stadig utvikling (Conradi og Vindegg (red.) 2002). I dag foregår det en akademisering av fagfeltet sosialt arbeid, dette skjer ikke bare i Norge men i hele Europa. I de andre nordiske landene har utviklingen gått i ulikt tempo. I Sverige ble sosialt arbeid inkludert i universitetene allerede på syttitallet og i Finland er det godt forankret innen den akademiske verden. Finland har en femårig masterutdanning for å få sosialarbeiderkompetanse, ulikt Norge hvor den er på tre år. I Danmark er akademiseringen i gang, men de følger noe etter sine naboland. Det samme er situasjonen for Island (Levin 2004). I en sammenlignende studie

av sosialarbeiderutdanninger i land som Australia, Russland, USA, Canada og Norge, viser det seg at det er flere fellestrekk i utdanningene. Praksis for det sosiale arbeidet i disse ulike landene og velferdsregimene, varierer imidlertid mye. Dette støtter opp under en lokalbasert utvikling av faget sosialt arbeid og det kan hevdes at det ikke finnes sosialt arbeid som ikke er påvirket av konteksten det utføres i (Oltedal 2005). Ulike paradigmer og ulikt kunnskapssyn har preget utdanningene og faget sosialt arbeid. Det henter kunnskap fra ulike fagdisipliner; sosiologi, psykologi, jus, samfunnslære m.fl. I sosialt arbeid spiller det imidlertid ikke så stor rolle om en innehar kunnskap fra disse fagområdene, hvis en ikke kan anvende denne kunnskapen i konkret handling for å hjelpe klientene til å redusere eller å mestre sitt sosiale problem (Halvorsen og Gjedrem 2006).

Kunnskap kan deles inn i ulike aspekter. *Påstandskunnskapen* er det vi kaller teoretisk kunnskap, *fortrolighetskunnskap* tilegner en seg gjennom forståelse og egne erfaringer og *ferdighetskunnskapen* kommer gjennom den type erfaringer en får ved utøvelse. Påstandskunnskapen er den som oppfattes som sikker kunnskap og som gjengis i presise former, den er objektiv og ikke påvirket av subjektive vurderinger. Den kan formuleres språklig og bevises gjennom empiriske metoder. Fortrolighetskunnskap erverves gjennom forståelse av den andre. Man kan bare finne denne kunnskapen via egenhendige erfaringer i den virkelige verden som ulike fenomener opptrer i. I fortrolighetskunnskapen kommer det fram hvordan man oppfatter påstandskunnskapen. Mennesker med samme påstandskunnskap kan handle ulikt på grunn av fortrolighetskunnskap. Ferdighetskunnskap handler om hvordan man gjør ting på bestemte måter. Den kan også bare erverves gjennom erfaringer i den sosiale virkeligheten. Den er rettet imot ulike situasjoner som man kommer opp i og er derfor fleksibel (for flere detaljer om disse ulike aspekt ved kunnskap se Molander 1996; Johannessen 1999).

Taus kunnskap er en viktig del av diskusjonen rundt sosialt arbeid kunnskapsgrunnlag, men det er viktig å ikke la den stjele fokus fra det man faktisk *kan* beskrive innen den praktiske utøvelsen av faget sosialt arbeid. Dette gjelder både det som kan beskrives som mer uavhengige fenomener, som kan være en vei til innsikt i prosesser i sosialt arbeid, og det man kan allmenngjøre etter mer tradisjonelle retningslinjer for vitenskapelig forskning. Praktisk kunnskap kan i flere tilfeller ha like stor og til og med større verdi enn teoretisk kunnskap. Det sosiokulturelle perspektivet er tverrdisiplinert og mange disipliner stiller spørsmål om hva som er målet for analyse i denne type forskning. Også i sosialt arbeid. Det er viktig å føye

sosialt arbeid inn i de teoretiske og metodologiske overveiningene som må løftes fram i enhver type forskning, og her trengs det enda mer teoretisering på dette fagfeltet (Levin 2004). Det kan ofte være av vesentlig betydning å se på *hensikten* med hva kunnskapen skal brukes til, når man bestemmer seg for hvilken kunnskap som gir størst treffsikkerhet. Med treffsikkerhet menes det hva som er mest gunstig for å forutsi at kunnskapen har relevans i det tilfellet det skal overføres på. Derfor kan det argumenteres for at det er verdt å forsøke å *beskrive praksiskunnskapen*, på leting etter videre forståelse for de aktuelle fenomener i praksisområdet (Lundstøl 1999).

Teoretisering trenger ikke innebære, at man setter kunnskap om sosiale problemer og prosesser inn i en tankeramme med *objektive* definerte kriterier for praksisutøvelsen og for teorier innen fagfeltet. De siste tiårene er det som kalles en modernistisk tenkemåte blitt utsatt for kritikk. Med dette mener man troen på objektive sannheter og dermed en svekkelse av de store teorier som kan forklare årsakssammenhenger om sosiale problemer uavhengig av tid og sted. I dag er det en utbredt erkjennelse av at et fenomen kan fremstilles på ulike måter, alt etter hvilken sammenheng det skjer i og fra hvilket perspektiv man betrakter det. I samfunnsvitenskap og i sosialt arbeid eksisterer teorier om hvordan man skal forstå sosiale problemer side om side. Det er mer fokus på den subjektive tolkningen av en situasjon og få vil hevde at en teori er den riktige. Denne endringen i tankegang kalles *postmodernisme*.

Postmodernismen blir brukt til å beskrive en kulturell tilstand i samfunnet og som en filosofisk teori om kunnskap (Aadland 2004). Innenfor postmodernismen er *konstruktivisme* og *sosial konstruksjonisme* sterkt vektlagt, både når det gjelder sosialt arbeid og generelt i samfunnsvitenskapen. En konstruktivistisk måte å forstå virkeligheten på vil si at vi gir den mening gjennom begreper, kategorier og tolkninger som er menneskelig konstruerte. Det betyr at man vektlegger hvordan individer tolker og oppfatter strukturer eller institusjoner i stedet for å se på strukturenes eller institusjoners objektive trekk. Ethvert menneske skaper sitt eget verdensbilde basert på hva det erfarer i kontakt med sine omgivelser. I sosial konstruksjonisme vektlegger man betydningen av sosiale forhold. Virkeligheten skapes i forhandlinger mellom mennesker. Hvordan vi betrakter verden er styrende for hvordan vi oppfører oss, og hvordan vi oppfører oss er igjen styrende for hva vi ser i våre omgivelser. Gjennom tidens løp blir noen av disse konstruksjonene tatt for selvsinnlysende sannheter og denne prosessen kan benevnes som en *reifikasjonsprosess*. Her spiller språket en vesentlig rolle (Lundby 2000). Det er viktig å se betydningen både av individets tolkninger av og

strukturer og institusjoners objektive eksistens, da ensidig fokus på individuelle tolkninger kan medføre at man hevder at sosiale problemer er tankekonstruksjoner (Hutchinson 2007). I England viser det seg at et relativistisk syn som konstruktivismen representerer, hvor sannheten er noe individuelt, er underrepresentert i praksisforskningen i sosialt arbeid (Potocky-Tripody og Tripody 1999).

At sosialt arbeid er påvirket av konteksten det utøves i er det flere i fagfeltet som er opptatt av. Sosialarbeidere blir ledet i arbeidet, av hensikten bak praksis som varierer i stor grad mellom institusjoner og for ulike praksissituasjoner. Flere faktorer påvirker hvordan vi opplever hensikten med den jobben vi utfører, inkludert filosofi og ideer bak den institusjonelle konteksten, vår formelle utdanning, ledelsen og klienters forventninger og vår individuelle ramme for praksis. Noen ganger er det konsistens mellom disse faktorene, men ofte er det slik at det ikke er det, og sosialarbeideren må mekle mellom sin fagbakgrunn og ledelsen og klienters forventninger. Sosialarbeideren er ofte veldig bevisst på viktigheten av miljøet i klientens liv, som er et veiledende "credo" i moderne sosialt arbeid, men mindre interesse er blitt viet de ansattes miljø for praksis. Spesielt den filosofi og de ideer som ligger til grunn for den institusjonelle kontekst som en integrert del av praksis (Healy 2005).

I neste delkapittel vil sosialarbeiderens rolle som portvakt inn i det norske velferdssystemet bli belyst. Dette er for å illustrere noen av de problemstillingene som eksisterer tilknyttet sosialarbeiderens arbeidsområde i praksisfeltet, hvilke rammer dette arbeidet utføres innenfor og diskusjonen om hvilken kompetanse en person i denne rollen bør inneha.

### **5.3 Sosialarbeideren som portvakt**

Lars Inge Terum (2003) ønsker å sette fokus på sosialarbeideren rolle som forvalter av sosialhjelpen rettet mot de fattigste i samfunnet. På grunnlag av sosialtjenesteloven som åpner for skjønn, skal sosialarbeidere gjøre vurderinger av hvem som skal tildeles hjelp, fordi de ikke kan forsørge seg av egne midler. De må ta avgjørelser av etisk og moralsk karakter i henhold til juridiske og sosialfaglige vurderinger. Hans hensikt er å stimulere til refleksjon om sosialarbeideren rolle som portvakt, hvilke rammer som settes for det sosialfaglige arbeidet og måten dette arbeidet utføres på. Hans utgangspunkt er at når det klages på klientbehandlingen ved sosialkontorene, har det sammenheng med sosialhjelpens karakter og virkemåte. Men han sier det også har sammenheng med sosialarbeiderens manglende refleksjon over hva det innebærer å være å være portvakt, i en stønadsordning som bærer sterkt preg av å være basert



på skjønnsvurderinger. Det argumenteres videre for at dette skaper utrygghet i yrkesrollen, noe som er et dårlig utgangspunkt i møtet med mennesker i vanskelige situasjoner, og at sosialarbeiderens selvforståelse er moden for revisjon. Han kritiserer skillet mellom sosialarbeideren som *enten* i en hjelperolle knyttet til klient- omsorgs- og behandlingsorientering, *eller* i en kontrollrolle knyttet til forvalter-, regel- eller systemorientering. Som sosialarbeider er man som regel en offentlig ansatt og yrkesutøvelsen er formelt regulert. Dette er noe faget sosialt arbeid må ta inn over seg og danne en kunnskap som kan bidra til bedre forståelse av det sosialfaglige arbeidet slik det eksisterer i det offentlige rom, knyttet til demokratiet, rettslige reguleringer og rettsikkerhetskrav som stilles til offentlig virksomhet (Terum 2003).

Terum kan kritiseres for sin argumentasjon, og noe av det som benevnes med kritikk er hans løsninger med å utvikle samtalefora i tråd med Habermas sin diskursmodell for å definere sosiale problem. Dette hevdes å kunne medføre kapasitetsproblemer, og som en løsning på dette blir det argumentert for å gå til kommunikasjons og samhandlingsteori. I denne teorien kan man ved hjelp av samfunnsvitenskapelige metoder gripe det kontekstspesifikke i situasjoner (Oltedal 2000 i Conradi og Vindegg 2002).

En av de få som sent på 1970 – tallet drøftet vanskeligheten av å skulle fungere i både en forvalter og en behandlerrolle, er Kikkan Ustvedt Christiansen i artikkelen ”Forvaltning eller behandling”. Hun hevder at sosionomer ved sosialtjenesten ikke er beredt til å takle konflikten ved å måtte innse at deres rolle har begrensninger, i forhold til det å yte hjelp, både terapeutisk og økonomisk. Hun hevder videre at sosialhøgskolene gir studentene et bilde som behandlere, men ikke av hva behandling innenfor det praktiske fagfeltet som sosialt arbeid egentlig er. Årsaken til dette er at utdanningen har fokus på forskjellige behandlings- eller terapiformer, uten at det gis opplæring i hvordan dette skal knyttes til forvalterrollen. Dette urealistiske bildet av yrkesrollen gjør at sosionomer ved sosialkontorene opplever konflikter ute i felten knyttet til selvfølelse, identitet og rolle (Christiansen 1977). Denne rollekonflikten er altså ikke ny innenfor praksisutøvelsen av sosialt arbeid.

Det eksisterer usikkerhet med hensyn til hvordan man måler kvaliteten av sosialt arbeid. Dette viser seg ut i fra den overnevnte teori både å være knyttet til trekk ved sosialt arbeid, ved uklare kriterier for yrkesutøvelsen eller begge deler. Det kan altså være et grunnleggende kjennetegn ved sosialt arbeid i seg selv, som gjør at det er vanskelig eller kanskje umulig å

definere klare kriterier for utøvelsen av faget. Evalueringer kan allikevel vise seg nyttige. Sosialt arbeids prosess, slik den ble videreutviklet fra Mary Richmond modell fra 1917, og publisert i 1964 av Helen Pearlman, kan anvendes for å systematisk evaluere det sosiale arbeidet. Denne modellen deler sosialt arbeids prosess inn i; problemdefinering, kartlegging, analyse, planlegging, iverksetting og evaluering. I praksis vil man ikke følge de ulike fasene på en slik avgrenset måte, men heller skifte mellom dem. Sentrale faser er analyse og evaluering, som kan hjelpe oss å stille spørsmål ved det arbeidet vi gjør. Dette er et utgangspunkt for faglig refleksjon over egen utøvelse eller praksis, og kan få sosialarbeidere til å bevisstgjøre seg sitt teoretiske og verdimeslige kunnskapsgrunnlag for utøvelsen av faget (Halvorsen og Gjedrem 2006).

Det er altså gjort flere forsøk på å argumentere for nye og å kritisere tidligere definisjoner på det sosiale arbeidet. Dette er i stor grad fordi mangelen på klare definisjoner gjør det vanskelig å undersøke og forske på de prosesser som styrer arbeidet, og å dermed gi det en mer solid faglig basis. En diskursanalytisk måte å definere sosialt arbeid på, kan kanskje vise seg å være mer fruktbar enn en ideologisk måte. En ideologisk måte definerer hva som er rett og galt og kan sette klarere frem de prinsipper som ligger til grunn for praksis. En diskursanalytisk tilnærming, kan derimot hjelpe en til å se hvordan disse oppfatninger om hva som er rett og galt virker inn på sosialt arbeids praksis (Healy 2005). I en videreutvikling av faget, blir det å forstå hvordan disse prinsippene virker inn, en viktig forutsetning for å forstå de prosesser som styrer arbeidet,

#### **5.4 Etikk i sosialt arbeid**

Sist, men ikke minst skal vi se på det etiske perspektivet i sosialt arbeid. Mye er ugjort når det gjelder å forstå forholdet mellom praksis og etikk i sosialt arbeid, og dette særpregede forholdet blir spesielt viktig når det skal vitenskapeliggjøres (Fossestøl og Nyhus 2001 i Conradi og Vindegg (red.) 2002). I en presentasjon av historien til sosialt arbeid som et eget fagfelt er det også av vesentlig verdi å se på den grunnleggende intensjonen i sosialt arbeid, det å hjelpe mennesker som av en eller annen årsak er sosialt vanskeligstilte. Forsøker man å spore seg tilbake i historien til mennesker som har hatt denne intensjonen, vil fagets røtter være å finne mye lengre tilbake i tid. Dette er imidlertid ikke av hensikt i denne oppgaven, men det kan være av verdi å gi et lite innblikk i de grunnleggende tanker som preget faget før det ble en etablert disiplin.

Humanismen ligger til grunn for utøvelsen av sosialt arbeid, og humanismen er påvirket av et optimistisk menneskesyn. Det optimistiske menneskesynet innebærer en tro på at en ser menneskets muligheter, som under gode omstendigheter kan realiseres. Mennesket har i et slikt syn potensial for endring og forbedring (Botnen Eide og Skårstad 2005). Dette kan vi også lese ut av de etiske retningslinjer som eksisterer for sosialarbeidere i vår tid. Det yrkesetiske grunnlagsdokument fra 2002 er et fellesdokument for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere. De tidligere retningslinjer var preget av regler mer enn en basis for refleksjon. De var formulert som plikter og var lite integrerte i utdanningene og i den faglige praksis. I det nye fellesdokumentet har man forsøkt å skape et etisk fundament som er virksomt og tilstedeværende i hverdagen til sosialarbeiderne (Botnen Eide og Skårstad 2005).

I prinsippene som presenteres i yrkesetisk grunnlagsdokument fra 2002, blir menneskets rettighet og verdighet presentert først, og deretter de forpliktelser eller ansvar dette innebærer for sosialarbeideren. Dette er knyttet til ulike punkter som (Yrkesetisk grunnlagsdokument 2002):

- menneskets ukrenkelighet
- respekt for enkeltindividet
- helhetssyn på mennesker
- likeverd og ikke – diskriminering
- tillit, åpenhet, rederlighet, omsorg og nestekjærighet
- konfidensialitet og taushetsplikt
- varslingsansvar
- rettferdighet
- solidaritet
- likhet for loven
- individuelt ansvar

Disse etiske verdier preger synet på mennesket som er representert i sosialt arbeid, og er med på å sette rammer for arbeidet, både når det gjelder fortolkning og løsningstenkning for den faglige utøvelsen. Videre tar det for seg relasjonen mellom yrkesutøver og bruker/klient, relasjoner til arbeidsgiver, kolleger og samfunn, og råd og klagebehandling (Yrkesetisk grunnlagsdokument 2002).

At sosialt arbeid er et fag som kan sies å være vidt og vanskelig å definere, ser vi ut i fra de betraktninger som hentes fram fra ulike teoretikere og ulike synspunkter i dette teorikapittelet. Vi ser også at det etterlyses en videre definering av hva sosialt arbeid er, for å gjøre de metodologiske overveininger som det er behov for i all type forskning på ulike områder. For å definere sosialt arbeid som fag blir det påpekt at det er viktig å gå til praksisfeltet. Praksisfeltet er også der hvor vi finner klientene, de konkrete sosiale problemstillingene, den organisatoriske tilknytningen og de etiske dilemmaene. Når det er vanskelig å definere sosialt arbeid som fag, blir det hevdet at det er fordi forsøkene er gjort innenfor vitenskapsteoretiske rammer, som i liten grad fanger opp og begrepsfester sosialt arbeids praksis. Derfor kan det etterlyses en vitenskapeliggjøring av sosialt arbeid som også innlemmer fagets etiske fundament og praksisens moralske dilemmaer (Fossestøl og Nyhus 2001 i Conradi og Vindegg (red.) 2002).

Til nå har vi sett på hvilke tanker og ideer som har preget utviklingen av sosialt arbeid, og det har blitt satt frem teorier om at sosialt arbeid er bundet til konteksten det utføres i. Dette gjelder både i tid og sted, og også i forhold til et etisk verdigrunnlag. Utøvelsen av sosialt arbeid er også blitt knyttet til den enkelte sosialarbeider og denne personens egenskaper og vurderinger i praksis. I denne oppgaven vil det anvendes en modell som definerer det sosiale arbeidet i et interaksjonsperspektiv og som også er empiribasert. Dette er for å illustrere hvordan det eksisterer regler, mål og verdier for sosialt arbeid, og spørsmål om hva som skal til for å nå disse målene. Dette utprøves og man finner argumenter for disse regler, mål og verdier ved å studere empirisk forskning på området.

# 6 Definerings og konkretisering av sosialt arbeid

## 6.1 Interaksjonsmodellen

Fokus på relasjonen eller interaksjonen mellom sosialarbeider og klient har vært et sentralt fokus siden man startet å utdanne sosialarbeidere, og kan sees allerede i de første helhetlige arbeidsmodeller i sosialt arbeid (Pearlman 1957). Interaksjonsmodellen som Shulman (1999) presenterer (Fig. 2), kan sees på som en ambisjon om å utvikle en modell for sosialt arbeid som kan anvendes på individ- og gruppenivå. Allikevel blir det hevdet at den kan relateres til kontekstuellt sosialt arbeid fordi den er bygget på empirisk forskning. Dette er en empirisk basert praksisteori, som er en forskningsbasert beskrivelse av hva sosialarbeideren tilskriver verdi som resultater og intervensjoner. Disse resultatene og intervensjonene er basert på visse underliggende antagelser om menneskelig adferd, sosial organisering, vår yrkesetikk og våre yrkesverdier. Det er også en helhetlig teori, av Shulman (1999) definert som en teoretisk tilnærming, som innbefatter et bredt spenn av variabler som; personlige, interaksjonelle, kontekstuelle og tidsrelaterte i beskrivelsen av sosialt arbeid. Denne modellen legger vekt på at sosialarbeideren skal sette seg inn i utgangspunktet og bakgrunnen for klienten før de møtes, og sin egen funksjon i den organisatoriske sammenhengen en jobber i. Dette kan tolkes som en vektlegging av det kontekstuelle i sosialt arbeid (Oltedal 2005). I denne modellen blir klienten betraktet i en dynamisk interaksjon med flere sosiale systemer og den har fokus på et styrkeperspektiv. Det vil si tro på at klienten innehar styrke til å endre på sin livssituasjon, bare man finner en måte å motivere klienten til å handle til eget beste, ikke på klientpatologi som i den medisinske modellen.

Termen ferdigheter refererer til en spesiell adferd som sosialarbeideren anvender i hjelpeprosessen, i utøvelse av sosialarbeiderens funksjon. Mange av de ferdighetene som Shulman beskriver er grunnleggende (*Eng. core, forfatters oversettelse*) kommunikasjonsferdigheter, nyttige for profesjonelle likeså personlige utfordringer. Fokuset i denne modellen er rollen disse ferdighetene spiller i relasjon til hjelpefunksjonen i sosialt arbeid. Sentral i interaksjonsteorien i praktisk sosialt arbeid, er en hjelpeprosess hvor sosialarbeiderens ferdigheter er med på å skape et positivt samarbeid med klienten. Dette samarbeidet er et medium for hvordan sosialarbeideren påvirker utfallet av det sosiale arbeidet. Denne modellen er å betrakte som dynamisk, hvor forandringer i en av komponentene påvirker de andre.



Figur 2: Interaksjonsmodellen (Shulman 1999)

En annen fremstilling som er en del av denne teorien har med klientens *evne til å takle sine følelser* og evnen til å ta hånd om sine problemer. Den er basert på en tro på at hvordan vi føler har en sterk innvirkning på hvordan vi handler. Til denne følelser - adferds - forbindelsen kan man legge til et tredje element: kognisjon. Kognisjon eller tankevirksomhet refererer til hvordan klienter tenker om seg selv og sitt nærmiljø. Hvordan en person tenker om seg selv spiller en stor rolle for selvoppfattelsen, hvordan en tolker årsakene til et sosialt problem og evnen til å takle slike problemer. Hvordan man tenker påvirker hvordan man føler, og vil i sin tur påvirke hvordan man handler i et sirkulært og flersidig forhold (Shulman 1999).

Mest mulig definerte kriterier eller mål for utøvelsen via ferdigheter slik vi finner det hos Shulman (1999) og fokus på at klienten skal være en integrert del av planen for tiltak og måloppnåelse, er i samsvar med det flere andre forskere i sosialt arbeid er enige om. Å ha en klar plan for arbeidet og å formulere mål og tiltak sammen med klienten eller den det gjelder, er et nødvendig utgangspunkt for å samarbeide om iverksetting, oppfølging og evaluering av en sak. Da vil evalueringen i sosialt arbeid bli mer fokusert (Halvorsen og Gjedrem 2006).

## 6.2 Sosialarbeiderens funksjonelle rolle

Shulman (1999) bygger mye av sin forståelse av sosialarbeiderrollen på Schwartz (Schwartz i Shulman 1999) definisjon av den funksjonelle rolle sosialarbeideren har. Schwartz var imot at man kunne definere sosialarbeiderrollen ut i fra en felles kunnskapsbase, verdier og ferdigheter i generelle positive vendinger som en som hjelper klienter med; ”å fremme sosial fungering” og ”å styrke individuell vekst og utvikling”. Termen *funksjon* blir av Schwartz definert som den spesielle delen av profesjonen, og som hver sosialarbeider spiller i hjelpeprosessen. Hans definisjon av den profesjonelle funksjonen er å mekle i en prosess hvor individet og samfunnet strekker seg imot hverandre i et gjensidig behov for selvrealisering. Begrepet ”mekling” har blitt kritisert for å være et for vidt begrep som både kan inkludere konfrontasjon og det å snakke i en persons eller en ides favør.

Denne definisjonen har møtt motstand fordi den er for begrenset og fordi den ikke inviterer til at klienten selv spiller en aktiv rolle i hjelpeprosessen. I respons til denne har det blitt satt

fokus på at hvis sosialarbeideren er tydelig på hjelpefunksjonen og at denne er klart definert, er det større mulighet til å lykkes med å ha en slik funksjon. Dette gjelder både sosialarbeiderens og klientens forståelse av sosialarbeiderens funksjon, og tydeliggjør hvordan de kan samhandle *med hverandre* i hjelpeprosessen, og hindrer at sosialarbeideren arbeider *for* klienten (Shulman 1999). Det Shulman har hentet ut fra Schwarts definisjon er bevisstheten på sosialarbeiderens *funksjonelle rolle*. Det er ikke nok å definere den profesjonelle funksjonen ut i fra kunnskapsgrunnlag, verdier og ferdigheter. Den skiller seg fra andre profesjoner ved sin funksjonelle rolle. Slik jeg tolker dette, forsøker han å si at den profesjonelle rollen som sosialarbeidere har ikke kun er knyttet til et eget kunnskapsgrunnlag, verdier og ferdigheter. Den er også knyttet til evnen til å se hvordan disse ferdighetene skal benyttes i den aktuelle arbeidssituasjonen. Dette innebærer en bevissthet på hvilken funksjon man skal spille i hjelperollen, og sosialfaglig kunnskap om ferdigheter og verdier som man skal støtte seg til for å utføre dette arbeidet på best mulig måte. Sosialarbeiderens arbeidsfelt er spredt på veldig ulike arbeidsområder, og han forsøker å gi en innsikt i hvordan man skal lære seg å fokusere på hva som er funksjonen man kan spille som sosialarbeider i forskjellige settinger (Shulman 1999).

Til nå har jeg presentert problemstillingen for denne oppgaven og relevant forskning og teori i forhold til denne. Det har blitt sett på forskning på samordningsforsøk både i Norge og i utlandet og bakgrunn og erfaringer for disse. Det har blitt presentert en helhetlig modell for organisasjoner som gir en innsikt i de ulike prosesser som forløper i organisasjoner som forvaltningen. Det har også blitt gjort en gjennomgang av krav – kontroll – støtte modellen og innsats – belønning modellen for å beskrive psykologiske aspekter ved arbeidsmiljøet og ulike arbeidsforhold. Når det gjelder sosialt arbeid som fagfelt, har det blitt satt frem noen sentrale trekk ved dette faget, grunnlaget for utforming, og mål og verdier som preger faget. For å gi en konkretisering av sosialt arbeid har det blitt presentert Shulmans (1999) interaksjonsmodell. I neste kapittel blir det gjort rede for hvordan jeg metodisk gikk frem for å besvare problemstillingen for min undersøkelse, sett i lys av de overnevnte teorier og ideologier.





# 7 Metode

I dette kapitlet vil det bli gjort rede for den metodiske framgangsmåten for å besvare problemstillingen i denne masteroppgaven;

*Hvordan utøves det sosialfaglige arbeidet i mottak ved forvaltningskontorene, så langt som man har kommet til nå i samlokaliseringsprosessen med NAV, og utfordringer knyttet til dette? Hvordan får forandringer i organiseringen av sosialtjenesten i Trondheim kommune, betydning for det sosialfaglige arbeidet i mottak ved forvaltningskontorene?*

Det ble anvendt en kvalitativ metode og jeg vil redegjøre for grunnlaget for denne metoden og årsaker til at denne metoden ble valgt. Jeg vil presentere styrker og svakheter ved denne framgangsmåten, utfordringer som dukket opp underveis i min studie, og betydningen dette har for funnene.

Følgende punkter vil bli presentert i egne avsnitt i dette kapitlet:

- Vitenskapelig utgangspunkt og forskningsmetodisk tilnærming
- Utvalget og tilgang til forskningsfeltet
- Fokusgruppeintervju og intervjusituasjonen
- Observasjon
- Styrker og svakheter ved metoden
- Etikk
- Hvordan lese noe ut av datamaterialet?

## **7.1 Vitenskapelig utgangspunkt og forskningsmetodisk tilnærming**

Metodedelen i denne undersøkelsen, er viet en grundig gjennomgang av de vitenskapssyn og framgangsmåte for fortolkning eller analyse som er anvendt. Som et utgangspunkt for utformingen av metodedelen i denne undersøkelsen, vil jeg sitere at (Thagaard 2002):

*”Kvalitative metoder er ennå i en utviklingsfase. Det er derfor viktig at de prinsippene som kvalitativ forskning baserer seg på blir eksplisitt definert. Dette innebærer å presisere og å tydeliggjøre de prosessene som fører til resultater i kvalitativ forskning. Forskningsresultatenes troverdighet og overførbarhet er avhengig av at grunnlaget som*

*kunnskapen hviler på, gjøres eksplisitt. Dette innebærer å gjøre rede for fremgangsmåte under datainnsamlingen, opplegg for analyse og hvordan resultatene fortolkes”*

Grunnlaget for utformingen av metoden i denne oppgaven er *basert på* et fenomenologisk vitenskapssyn. Fenomenologien tar utgangspunkt i den subjektive opplevelsen og søker å oppnå en dypere forståelse av meningen i enkeltpersoners erfaringer. Interessen er viet fenomenverdenen slik som informantene opplever den og den ytre verden kommer i bakgrunnen. Forskeren er åpen for hvordan informanten erfarer verden, og er opptatt av å beskrive fenomener slik de oppleves av informantene i deres perspektiv (Thagaard 2002). I denne undersøkelsen vil jeg derfor forsøke å være åpen for informantenes fortellinger om eller diskusjon rundt hvordan de opplever sin arbeidsplass. Likevel har ikke denne undersøkelsen en fullstendig fenomenologisk vinkling av deres opplevelser. Det jeg hører vil også være påvirket av mine tidligere erfaringer. Innholdet i det datamaterialet man får tilgang til og metoden henger sammen (Kvale 2001). Det vil si at i denne undersøkelsen må både sosialt arbeid som tema for undersøkelsen, intervju situasjonen og informantenes forståelse av sosialt arbeid, sees i en sammenheng med deres livsverden og av min egen livsverden som ”forsker”. Forskningsmetoden har et eksplorerende formål, det vil si at den ikke kun baserer seg på å bekrefte eller avkrefte sammenhenger som er funnet i tidligere forskning, men den er utformet slik at nye sammenhenger kan få mulighet til å åpenbare seg (Thagaard 2002). Jeg ville anvende en framgangsmåte som gav mulighet for at nye sammenhenger eller måter å betrakte sosialt arbeid ved forvaltningen på, kunne få vise seg. Dette er spesielt knyttet opp i mot at det er en ny organisering som er satt i verk og at det gir mulighet for nye erfaringer og nye perspektiver på arbeidet.

Valget om å tilnærme seg det som skulle studeres i denne oppgaven på en måte som fanget opp informantenes opplevelser av sosialt arbeid i mottak, ble tatt før datainnsamlingen fant sted. Det er altså ikke bare analysen, men hele forskningsprosessen som er påvirket av et slikt ideal. Allikevel blir det ikke i hovedsak lagt vekt på enkeltpersoners erfaringer, men hvordan de ansatte som jobber i mottak i samhandling med andre opplever, diskuterer og danner seg forståelse av det fenomenet som studeres. Metoden for innhenting av data eller framgangsmåten er utformet for å hente svar på informantenes opplevelser i interaksjon med hverandre.

I denne oppgaven har jeg forsøkt å la prosessene som fører til mine resultater komme tydelig frem. Derfor har jeg latt den metodiske fremgangsmåten få god plass i oppgaven og forsøkt å gi en grundig beskrivelse av mitt eget teoretiske utgangspunkt, hvordan jeg ved bruk av observasjon og fokusgruppeintervju gikk frem for å samle inn data og for å tolke det innsamlede datamaterialet. Slik blir det lettere for andre å se hva jeg har gjort og for å se både styrker og svakheter ved mitt arbeide. En kvalitativ tilnærming egner seg godt for å få innsyn i opplevde erfaringer og meninger om sammenhengen mellom hendelser. Den gir innblikk i informantenes forståelse av den bakenforliggende prosess som gjør at fenomener henger sammen. I dette tilfellet vil det bety at informantene har mulighet for å gi svar på hvilke resultater som har blitt oppnådd ved omorganiseringen i forhold til utførelsen av sosialt arbeid, og hvilken forståelse de har av sammenhengen mellom organiseringen og det praktiske sosiale arbeidet.

## **7.2 Utvalget og tilgang til forskningsfeltet**

De to forvaltningskontorene var valgt ut i fra praktiske hensyn, som hvor langt de hadde kommet i omorganiseringsprosessen og tilgjengelighet.. Dette ble gjort ut i fra at jeg ikke hadde grunnlag for å tro at det ellers var store ulikheter mellom de fire forvaltningskontorene i byen. På det ene av de to kontorene har jeg selv arbeidet som vikar. Dette gjorde at det var lettere å få innpass til å gjøre mine undersøkelser der, da de allerede kjenner meg. Det andre kontoret hadde jeg ikke kjennskap til fra før, men det var et kontor som raskt signaliserte seg positiv til undersøkelsen. Dette utgjør halvparten av de forvaltningskontorene som eksisterer i Trondheim kommune. Basert på at de er under felles organisasjon og ledelse<sup>4</sup>, med felles intensjon for utvikling av kontorene, finnes det ikke påfallende trekk som skulle motsi at de gav et representativt innblikk i den rådende situasjonen også for de andre kontorene i kommunen.

Observasjonen og intervjuene ble gjennomført våren 2007. Observasjonen ble gjort for å få et helhetsinntrykk av kontorene og inkluderte alle ansatte som jobbet på de utvalgte to forvaltningskontorene i Trondheim kommune. I intervjuene deltok ansatte som til daglig arbeider i mottak eller som har arbeidet fast i mottak inntil nylig. I hvert intervju deltok tre personer, alle var kvinner. De hadde ulik arbeidserfaring fra forvaltning, fra et og et halvt år til sytten års erfaring.

---

<sup>4</sup> Enheter og rådmann. Se s. 27 om tjenestemodellen.

Det ble tatt kontakt med lederne ved de tre ulike forvaltningskontorene både via mail og brev (Vedlegg 1). I brevet gav jeg nærmere informasjon om studien, og forespurte om å gjøre observasjon og intervju, og hva dette konkret innebar. Det kom raskt positivt svar pr. mail fra to av kontorene, og jeg ble på begge disse kontorene satt i kontakt med de som hadde en mottakskoordinator – funksjon. Jeg fikk beskjed om at de ansatte synes det var greit med observasjon på arbeidsplassen, og mottakskoordinator hjalp meg videre i prosessen med å få tak i ansatte som arbeider i mottak til daglig, og som sa seg villige til å være med på intervju. Det var flere ansatte som hadde sagt seg villig til å være med på intervjuingen, men hvem som ble med til slutt lot seg bestemme av mer praktiske årsaker. Dette gjaldt hvem som kunne bli med i forhold til at det var i arbeidstiden, at det måtte være minimum tre stykker samlet, hvem som måtte ta mottaksvakt og andre praktiske forhold.

Overføringsverdien av resultatene i denne undersøkelsen må vurderes ut i fra den aktuelle situasjonen det skal overføres til. Dette innebærer at relevans vil være av større betydning enn generaliserbarhet. I situasjoner hvor slike funn er av verdi, er de situasjonene hvor målet ikke er å finne generelle regler for å beskrive hvordan organiseringen påvirker sosialt arbeid, men hvor funnene har relevans i det bestemte tilfellet (Flyvbjerg 2006). Dette er basert på induktive slutninger om overføringen av kunnskap fra det ene tilfellet til det andre. Det innebærer et syn på at det kan være liten verdi i å anvende generelle regler på bestemte situasjoner. Det betyr å heller se etter meningen med kunnskapen som utvikles, og å utvikle en forståelse som lar seg overføre fra situasjon til situasjon fordi man i en tenkende prosess ser hva som er av betydning (Fook 2002). I forhold til forvaltningen ville dette innebære at man ikke forsøker å lete etter generelle regler for alle kontorene, men heller ser på de ulike sammenhenger som ved grundig tankemessig gjennomgang ser ut til å gjøre seg gjeldende i de ulike tilfeller.

### ***7.3 Fokusgruppeintervju og intervjusituasjonen***

I denne undersøkelsen ble det anvendt både fokusgruppeintervju og observasjon. Kvalitative gruppeintervjuer ble anvendt fordi det i dette tilfellet kunne gi tilgang til et rikere datamateriale enn ved andre metoder. Intensjonen er å anvende en metode som er fleksibel og åpen nok, til å fange opp nye sider ved arbeidssituasjonen til de ansatte på forvaltningen. Ikke kun det som åpenbarer seg som relevant sett fra eget ståsted som forsker i denne undersøkelsen, eller det som er behandlet i tidligere forskning. I fokusgrupper stilles spørsmål som ikke er ledende, hvor det ikke er definerte svarkategorier, men som er relativt åpne. På

denne måten kan informantene få mulighet til å definere mye av svarene selv eller i samhandling med hverandre (Morgan 1998). De kan diskutere seg frem til hva som er det sentrale ved ulike deler av sin arbeidssituasjon. Det vil i denne undersøkelsen allikevel være en viss struktur over spørsmålene som stilles, da intervjuet er delvis strukturert. Det vil si at spørsmålene ble bestemt på forhånd i en intervjuguide (Vedlegg 3). Et delvis strukturert intervju innebærer at det er mulighet for å endre rekkefølgen etter hvert som intervjuet forløper eller at det er lov å stille nye uplanlagte spørsmål hvis det er noen nye og spesielt interessante tema som tas opp (Thagaard 2002).

Fokusgrupper er først og fremst en metode for å samle inn forskningsdata. Det er en metode for å systematisk besvare et forskningsspørsmål ved å hente inn informasjon i fra folk. Denne metoden gjør også at informantene kan dele og sammenlikne erfaringer. Den er god for å finne en dypere forståelse av omgivelsene hos sosialarbeidere som jobber i mottak, og det som påvirker deres arbeidssituasjon. Den kan gi innsikt i hvorfor de ansatte handler som de gjør. Jeg som forsker kunne bestemme tema for intervjuet, og informantene i fokusgruppa gav svar som ble anvendt som data for å belyse det aktuelle forskningsspørsmålet. Utvalget i en fokusgruppe er et utvalg som forskeren mener kan belyse spørsmålet på en meningsfylt og hensiktsmessig måte. Fokusgrupper gir, i motsetning til ordinære spørreundersøkelser med faste spørsmål og faste svaralternativer, mulighet til mer fleksibilitet. Det stilles åpne spørsmål og respondentene bestemmer selv hvordan de formulerer sine svar. Analysen av fokusgrupper involverer en subjektiv prosess, ved å lytte til og se meningsinnholdet i det som ble sagt under fokusgruppeintervjuet (Morgan 1998).

Fokusgrupper blir dannet av en eller flere forskere med en bestemt hensikt, som i dette tilfellet var å se på sosialt arbeid ved forvaltningen. Selv om de er utforskende, er de fokuserte på det som er i forskerens interesse, da forskeren bestemmer tema og stiller spørsmål. De er ikke "naturlige", de er konstruerte for å gi forskeren svar på forhåndsbestemte spørsmål. Dette gav meg i min undersøkelse mulighet til å definere en problemstilling, og til å være forberedt på ulike svaralternativer som kunne dukke opp. I stedet for å forsøke å observere adferd slik den fremtrer naturlig, ble det konstruert en konsentrert diskusjon på en slik måte som den kanskje ikke ville ha forekommet i virkeligheten. I fokusgrupper blir det produsert store mengder innholdsrikt datamateriale på kort tid. Dette har sine kostnader da de ikke gir et slikt nyansert bilde av virkeligheten som man ville fått med observasjon (Morgan 1998). En utfordring for meg som ikke er vant med det å skulle lede en fokusgruppe, var å bearbeide

informasjonen slik at jeg greide å stille de rette spørsmålene og passe på at alle sine synspunkter fikk komme frem.

I fokusgrupper bruker man diskusjonen til å frambringe data. I løpet av diskusjonen lærer man om erfaringene og meningene som eksisterer i gruppa. Man lærer derimot ikke så mye om hver enkelt som deltar i gruppa slik som man kan i et en til en intervju, der man kan få store mengder data om enkeltpersoner (Morgan 1998). Dette viste seg under intervjuene, da det ikke kom frem mye om de særegne personlige erfaringer og individuelle opplevelser. Det kom heller frem mer om felles opplevelser og en diskusjon rundt de ulike oppfatninger av de tema som ble tatt opp. I valget av metode, må man vurdere om de data en får ved enkeltintervjuer er veien til rikt og innsiktsfullt datamateriale. Og om et slikt materiale er viktig for det man vil belyse, eller om det er bortkastet tid (Morgan 1998). I denne undersøkelsen ble det vurdert som bortkastede ressurser å skulle ha flere enkeltintervjuer, da det som kunne komme frem i en diskusjon synes å gi tilgang til et minst like godt datamateriale. I et slikt gruppeintervju som ble gjort ved de to forvaltningskontorene, kommer svarene på hva som oppleves godt og dårlig ved arbeidssituasjonen opp i en samtale mellom deltakerne. Dette gjorde at det ble mulig å etablere en felles forståelse, ikke bare av hva som de ansatte mener er årsakene til at arbeidsdagen er som den er, men informantene kunne også diskutere hva som kan være eventuelle løsninger på det som fungerer dårlig.

Da jeg tok kontakt med forvaltningskontorene ble det gitt informasjon om observasjonen og intervjuingen og hva dette skulle brukes til. Dette ble gjort for at de ansatte kunne ha et godt grunnlag for å vurdere om dette var noe de ville være med på eller ikke. Før intervjuet fant sted fikk de ansatte i tillegg et eget informasjonsskriv (Vedlegg 2) som gav informasjon om hensikten med studien, hva jeg ønsket å belyse og hva resultatene skal brukes til. De fikk også informasjon om at det var lov til å trekke seg underveis og at datamaterialet ikke vil brukes på en slik måte at det var mulig å tilbakeføre informasjon til enkeltpersoner. Intervjuene fant sted på grupperom på de ansattes arbeidssted. Intervjuet ble tatt opp på minidisc, noe som gjorde det mulig for meg å konsentrere meg om diskusjonen som fant sted og å styre den på en slik måte at alle fikk lov til å komme med sine synspunkter.

## **7.4 Observasjon**

For å supplere det datamaterialet som jeg får tilgang til ved bruk av gruppeintervjuene, ble det også gjort observasjonsstudier på de to ulike forvaltningskontorene i undersøkelsen. Dette ble gjort før intervjuene fant sted. Observasjonen ble utført for å få en grundigere forståelse av de tema som tas opp i intervjuet, og for å se de strukturelle og organisatoriske trekkene ved en organisasjon som denne. Det ble også gjort for å se eventuelle likhetstrekk eller hva som skiller de to kontorene fra hverandre. Felles for ulike former for observasjon, er at forskeren oppholder seg blant de personene han eller hun studerer, og iakttar de ulike dimensjonene ved miljøet personene befinner seg i på en systematisk måte. Denne metoden er spesielt godt egnet til å studere samspillet mellom mennesker og hvordan de forholder seg til hverandre i ulike situasjoner (Thagaard 2002). Jeg observerte ulike aktiviteter ved de to kontorene som mottaksarbeid, samarbeid med de andre etatene, jeg satt sammen med dem under lunsj, møter og så videre, og fikk på denne måten innblikk i ulike aktiviteter og diskusjoner mellom de ansatte og samarbeidspartnere. Det som kom frem under observasjonen ble skrevet ned i en logg for hver dag. I denne ble det for eksempel ført ned oversikt over møter og tidsrom for disse, hva som ble tatt opp under ulike møter, diverse rutiner for arbeidet, fysisk organisering, hva jeg hadde vært med på av aktiviteter hver dag og stikkord for relevante problemstillinger som meldte seg. Senere kunne jeg se på disse stikkordene og gå til ansatte for å få det jeg lurte på nærmere belyst, eller jeg kunne bringe dem fram under intervjuet for å finne svar på dem der. Jeg ble tatt godt i mot under observasjonen, de ansatte møtte meg med velvilje og åpenhet og var glade for at jeg var interessert i deres fagfelt.

## **7.5 Styrker og svakheter ved metoden**

I enhver metode må det foretas valg som gjerne kan innebære at man velger et gode på bekostning av et annet. Det som kan være svakheter med denne fokusgruppeintervju er at datamaterialet kan bli preget av at de ansatte følte at de måtte svare for å tilfredsstille ønsker hos meg, hos sine kolleger som var tilstede, eller til og med hos ledelsen på arbeidstedet. De kan oppleve en forsker i denne rollen som en utsending fra ledelsen, spesielt fordi det var ledelsen som først ble kontaktet. Derfor kan det hevdes at en slik framgangsmåte ikke oppleves fortrolig, og kan påvirke de resultatene på en måte som det kanskje ikke ville gjort med enkeltintervju. På det ene kontoret hadde jeg også jobbet tidligere, noe som kunne medføre at de ansatte oppførte seg ulikt det de ville ha gjort med en ukjent person. Ser jeg på aktiviteten under fokusgruppeintervjuene, ser det ut som det at jeg var kjent gjorde det lettere for informantene å diskutere og vise engasjement under intervjuet. Selv om det kunne by på

slike utfordringer ønsket jeg å benytte denne metoden, fordi fokusgrupper gav meg innsikt i en diskusjon og refleksjon om tema i samspill mellom informantene. Det gav innsikt i hvordan de ulike tema kan tolkes forskjellig, avslører *måten* informantene i samspill resonerer seg frem til felles forståelser av ting, eller at de på en bedre måte kan definere områder hvor de er uenige.

Svakheter ved observasjon er om forskerens tilstedeværelse påvirker resultatene av undersøkelsen. I likhet med intervjuet kan det tenkes at de ansatte opplevde meg som en utsending fra ledelsen og at jeg dermed kunne få rollen som for eksempel en slags ”kontrollør” ute i felten. Dette kunne i sin tur føre til at de ansatte oppførte seg forskjellig fra det de vanligvis gjør, og påvirke funnene i denne undersøkelsen. Det kan også tenkes at det er deler av jobben som de ansatte ønsker å vise problemstillinger ved, og at de dermed reagerte ekstra sterk eller ville vise ting ekstra tydelig, når det var en observatør tilstede. Slik jeg opplevde det under datainnsamlingen, fikk jeg ingen tilbakemeldinger som gav meg følelsen av å bli sett på som en kontrollør. Dette kan også ha noe med problemstillingen for oppgaven min å gjøre, da den kanskje ikke representerer det typiske lederfokus, men heller det som er et viktig tema for mange sosialarbeidere i mottaksarbeidet. Slikt sett kunne jeg nok heller oppfattes ”på de ansattes side” i min undersøkelse, fordi jeg vil belyse en problemstilling som er spesielt viktig for de ansatte. Det jeg mener å ha observert er at de ansatte i enkelte tilfeller forsøkte å tydeliggjøre problemstillinger på sitt arbeidsområde. Dette gjorde de ved å reagere ekstra sterkt, å bli litt ekstra regelorienterte eller på annen måte sette deler av sine arbeidsoppgaver på spissen. Jeg opplevde at dette ble gjort for å illustrere for meg hva som kunne være vanskelig, uten at dette egentlig var måten de ansatte håndterte slike problemstillinger på til vanlig.

For meg var det også på mange måter lett å tolke slike signaler, fordi det at jeg har jobbet i forvaltningen før gjorde at jeg kjente arbeidsoppgavene, fagspråket og kulturen på arbeidsstedet. Jeg tror ikke at jeg ville ha sett slike signaler hvis jeg kom som ukjent ut i praksisfeltet. Jeg tror det ville ha krevd at de ansatte verbalt forklarte meg mye mer om sine arbeidsoppgaver enn de trengte nå. Slikt sett gav det meg en fordel å forske på eget felt. Men det er også lettere å legge sin subjektive forståelse av situasjonen og hvordan man har erfart den selv. Det er ting som veldig lett blir selvfølgelig når man er kjent på et arbeidssted, ting man bare ikke greier å se som vesentlige, selv om de kanskje spiller stor rolle for de resultatene man finner. Hvis man er ukjent kan slike selvfølgeligheter være mer åpenbare for



forskeren. Dette kan ha medført at det er trekk ved arbeidet og organiseringen ved de to kontorene, som skulle vært bedre belyst i denne oppgaven.

## **7.6 Etikk**

Etiske vurderinger må gjøres under hele forskningsprosessen, både under innsamling av data, i ulike faser av det analytiske arbeidet og i fremstillingen av resultatene i sin helhet (Thagaard 2002). I en slik intervjuundersøkelse og observasjon ved de ulike forvaltningskontorene i Trondheim kommune, er det flere etiske problemstillinger å ta hensyn til. Det at jeg har jobbet ved et av de to undersøkte kontorene gjør at jeg måtte være varsom i forhold til å benytte meg av tidligere kolleger til å være informanter. Det måtte komme tydelig frem at det var frivillig å delta, og at det å takke nei ikke ville bli sett på som et tegn på personlig avvisning av meg som tidligere kollega. Det var også viktig å være klar på at jeg var tilstede for å samle inn data, slik at de ansatte ikke skulle oppleve at det de hadde sagt under noe de oppfattet som en personlig samtale, ble en del av mitt datamateriale. Undersøkelsen griper også inn i et arbeidsmiljø og det kan for eksempel dukke opp konflikter som ligger mellom de ansatte eller mellom leder og ansatte. Jeg har vært opptatt av at undersøkelsen ikke skulle bli et forum for å henge ut, men at den på en ryddig og etisk forsvarlig måte skal fremstille de relevante trekk ved datamaterialet i forhold til problemstillingen som undersøkelsen tar opp.

## **7.7 Hvordan lese noe ut av datamaterialet?**

Analysen av disse intervjuene gjøres i henhold til en analysemetode som kalles *systematisk tekstkondensering*. Den bygger på Giorgis fenomenologiske analyse, men systematisk tekstkondensering krever ikke noen omfattende kunnskap om fenomenologisk filosofi. Dette innebærer også at resultatene ikke kan tolkes som like uavhengige fenomener, som man gjør i en mer grundig fenomenologisk analyse. Tekstkondensering er godt egnet for en deskriptiv tverrgående analyse og for å utvikle beskrivelser og begreper. Formålet med en slik analyse, er å utvikle kunnskap om informantenes livsverden innen et bestemt felt. Et eksempel på dette er sosialt arbeid i mottak ved forvaltningen. Det handler om at man i flere omganger leter systematisk etter strukturelle trekk ved datamaterialet, som man anvender for å beskrive og danne begreper om det man studerer. Det betyr også at man ser etter essenser ved de vesentlige kjennetrekke ved de fenomenene som studeres, og forsøker å sette egne forutsetninger til side i møtet med data. Dette gjøres på samme tid som man er bevisst på og jobber aktivt med at dette er et uopnåelig mål. Det innebærer å ha et reflektert forhold til hvordan en selv påvirker materialet (Malterud 2003). I denne studien innebar det at jeg som

tidligere ansatt, måtte forsøke å vokte meg vel for å legge for mye av mine egne fortolkninger i den informasjonen de ansatte gav meg. Samtidig gav tidligere erfaring meg mulighet til å dele forståelsen av trekk ved arbeidsoppgavene og fagkulturen som eksisterer i mottak på forvaltningen.

De kategoriene som jeg i denne oppgaven anvender for å strukturere datamaterialet, er i noen tilfeller dannet på grunnlag av begreper som fremkommer i teoridelen. Disse er for eksempel krav og kontroll, og kan derfor sies å være "teoriavhengige". Dette innebærer at jeg i større grad har vært påvirket av mitt teoretiske ståsted når jeg lette etter strukturer i datamaterialet angående disse. Andre er dannet mer på grunnlag av trekk som viste seg ved datamaterialet uten at det er direkte knyttet til teori. Eksempler på dette er saksarbeid, arbeid med saker utenom det å fatte vedtak, eller kategorien fravær/ressurser. Disse kategoriene er i større grad dannet på grunnlag av det informantene sa, som kunne systematiseres etter innholdet av det som ble sagt. Allikevel er det grunn til å tro at informantene, da de beskrev arbeidssituasjonen sin, i større eller mindre grad anvendte teoretiske formuleringer og begreper de kjente fra sosialt arbeids teori, arbeidslivsforskning og lignende.

Meningsfortetting eller systematisk tekstkondensering innebærer til en viss grad også tolkning av hva det er vi hører intervjupersonene fortelle. I anvendelsen av tolkninger går forskeren dypere og gjør mer omfattende meningstolkninger (Kvale 2001). I denne oppgaven er det ikke anvendt en metode som bygger på noen dypere fortolkninger, men allikevel vil analysen inneholde fortolkede elementer. Dette er viktig å poengtere med en ydmykhet for at man som forsker alltid bærer med seg sitt eget verdensbilde, og at dette i større eller mindre grad vil påvirke de analysene man gjør, og de resultatene man sitter igjen med.

Jeg ønsker også å sette fokus på de narrative elementene i intervjuundersøkelsen eller i det som ble fortalt i mer uformelle samtaler under observasjonen. Dette innebærer at det legges vekt på det narrative innholdet, i tilfeller hvor informantene forteller om hendelser, episoder eller historier fra arbeidsplassen, for å få frem meningsinnholdet i disse fortellingene. Dette innebærer en tro på at disse fortellingene inneholder budskap om hvilken forståelse informantene har eller årsakssammenhenger de ser vedrørende tilpasningen til NAV. Det at jeg har anvendt observasjon gjør at jeg fikk mulighet for å se strukturelle trekk ved arbeidet utover det som informantene forteller meg. Dette gjør at jeg kan sammenligne data fra observasjonen med det som kom fram under intervjuet eller under samtaler med ansatte. På

denne måten kan jeg få tilgang til informasjon om hva de ansatte selv mener de gjør i jobben, og også se hvordan de ansatte jobber. Videre kan jeg sammenlikne om det er overensstemmelse mellom tanker om arbeidet og utøvelsen av det. På denne måten blir observasjonene et fint bakteppe å tolke den verbale informasjonen ut i fra. I tillegg gir observasjonen i seg selv informasjon om utøvelsen av arbeidet og hvordan man for eksempel kategoriserer, behandler og samarbeider om ulike sosiale problemstillinger.

I min analyse av datamaterialet ønsker jeg å være meg selv bevisst, det vil si min egen forforståelse, intensjon og plassering i feltet, slik at jeg kan se hvordan disse subjektive forhold kan komme til å påvirke denne fortolkningsprosessen. Det er da viktig å være var på egne forantagelser i undersøkelsen, og for min del var en slik forantagelse *at de ansatte var negative til omorganiseringen*. Dette var en forestilling som jeg hadde bygget meg opp under arbeid og kontakt med praksisfeltet, og som jeg måtte arbeide bevisst med slik at det ikke ble styrende i innhenting av datamaterialet eller i analysen av data.

I dette kapitlet har jeg vist årsaker til at den kvalitative metoden ble valgt, styrker og svakheter ved denne og betydningen av dette valget i forhold til min egen undersøkelse. I neste kapittel presenteres de funnene som analysen førte frem til. Disse bygger både på observasjonsstudien og på det som kom frem under fokusgruppeintervjuene. Selv om det er det som kom frem under intervjuene som kan sies å fremstå som de mest tydelige eller synlige resultatene av undersøkelsen, vil jeg bemerke at observasjonen også har spilt en sentral rolle for funnene. Det er imidlertid lettere å illustrere funn ved bruk av enkelte sitater fra intervju, og det er viktig at jeg får poengtere dette slik at funnene ikke ser ut som overtolkninger av løsrevne utsagn.



## 8 Analyse

I dette kapittelet vil jeg først presentere den fysiske og strukturelle organiseringen på kontorene, for å gi en grov skissering av konteksten arbeidet utføres innenfor, og likheter og ulikheter ved de to kontorene. Deretter presenteres det trekk ved organiseringen og ved det sosiale arbeidet på de to kontorene, slik det kommer frem i observasjon og intervju av de ansatte.

### 8.1 Fysisk/strukturell organisering på kontorene

#### Kontor A:

Det er atskilte båser i mottak, vegg med glass imellom, og man kan ikke se saksbehandler eller klient når de sitter i samtale. Aetat, trygd og sosialtjenesten sitter blandet. Det er god skjerming av klientene, og man kan ikke åpenbart se til hvilket kontor de går. Det er gjort forsøk på å skjerme klientene slik at de ikke kan observeres eller høres under klientsamtalene, men ved uheldige situasjoner kan man høre hva som blir sagt gjennom skilleveggene på kontoret. Det er også vanskelig å orientere seg i mottakslandskapet da kontorene er dårlig nummerert, og en av de ansatte forteller at blindforbundet har kommet med klager. Det er også mye udefinert lyd som kommer gjennom skilleveggene som gjør at det er slitsom støy for de ansatte. Mottaket er under ombygging, men er snart ferdig, og det er forventet utbedringer med hensyn til bedre nummerering av kontorene. I forhold til støy skal det legges dempende musikk over denne.

På dette kontoret har de det som kan sees på som et personalmøte en gang i uka, hvor leder utgjør en sentral rolle. Her blir det tatt opp ulike tema som angår de ansatte på helse- og sosialfaglig side og merkantil, knyttet til rutiner, endringer, tolkning av lovverk, intensjoner, budsjett osv. Noen av disse møtene blir også brukt til å invitere samarbeidspartnere til å komme og gi informasjon om deres tjenester og tilbud.

En gang i uka er det også et sosialfaglig møte. Her blir det tatt opp organisering av arbeidsoppgaver, rutiner for det sosialfaglige arbeidet, bruk av dataverktøy og programvare og rutiner for dette. Her kan det også bli diskutert og utvekslet informasjon om enkeltsaker.

Det eksisterer også andre møter ved de to kontorene, men det gis kun en beskrivelse av de to som anses som mest sentrale for denne undersøkelsen.

### **Kontor B:**

Det er ikke tydelig atskilte båser i mottak. Det er halvvegger som lett gir rom for innsyn og det er fullt ut mulig å høre hva folk snakker om. Taushetsplikten holdes ikke innenfor denne fysiske organiseringen. Det er mulig å høre hva folk snakker om for de som er inne til klientsamtaler ved siden av, eller for de som sitter i ventearealet. Aetat, trygd og sosialtjenesten sitter blandet og det er lett å kommunisere på tvers av de ulike kontorene. Det er oversiktlig og ikke vanskelig å se hvor man skal inn til samtale. På dette kontoret skal det bli nytt mottak som er under oppbygging.

Her også er det personalmøte en gang i uka med samme struktur som ved kontor A, hvor leder har en sentral rolle og hvor det blir tatt opp ulike tema som angår de ansatte på helse- og sosialfaglig side og merkantil, i forhold til rutiner, endringer, tolkning av lovverk, intensjoner, budsjett osv.

En gang i uka er det også på dette kontoret et sosialfaglig møte. Her blir det på lik linje med kontor A, tatt opp organisering av arbeidsoppgaver, rutiner for det sosialfaglige arbeidet, bruk av dataverktøy og programvare og rutiner for dette. Her kan det også bli diskutert og utvekslet informasjon om enkeltsaker.

Det er flat struktur på kontorene og bestemmelser blir tatt ved direkte kommunikasjon mellom leder og sosialarbeidere på begge kontorene.

## **8.2 Organisering**

Jeg vil her gå gjennom kategorier som beskriver trekk ved organiseringen av forvaltningen. Disse omhandler fysisk organisering, strukturell organisering og organisering på områder som angår det psykososiale arbeidsmiljøet. Både når det gjelder organisering og det sosialfaglige arbeidet, som blir behandlet senere, er det i enkelte tilfeller blitt kategorisert ved ulike begreper som kommer frem i teori og som jeg derfor betrakter som mer teoriavhengige. Andre kategorier er dannet mer på grunnlag av trekk som viser seg ved datamaterialet, uten at det er knyttet direkte til teori. Disse kategoriene er basert på det informantene gav av informasjon. Dette er informasjon om organiseringen eller det sosialfaglige arbeidet, som lett lot seg kategorisere, underbygget av det jeg så under observasjonen. Disse kategoriene eksisterer ikke

uavhengig av hverandre, men vil gjerne overlappe hverandre og stå i et påvirkningsforhold til hverandre.

Organiseringen er kategorisert ved følgende kategorier:

- Samlokalisering, samsitting og samarbeid
- Ledelse og styring
- Belastning
- Kontroll og oversikt
- Støtte
- Nav intensjonen

### **Samlokalisering, samsitting og samarbeid**

På det ene kontoret er de mer innstilt på å skulle sitte sammen med Aetat og trygd. De ser ikke på dette som en like stor trussel for fagligheten som ved det andre kontoret. Det kontoret hvor de er innstilt på å sitte sammen med Aetat og Trygd, er også et kontor som hvor de ansatte gir uttrykk for at de har et bedre samarbeid seg imellom i mottak, og hvor de føler at de drar nytte av sine sosialfaglige møter. På det andre kontoret er de skeptiske til en slik samlokalisering, selv om de i likhet med det andre kontoret gir uttrykk for at det i enkelte saker har ført til et bedre samarbeid å flytte de ulike kontorene sammen i mottak. Dette er saker hvor det er mulig med en rask avklaring om hvilket kontor personen hører til, og enkelt å kartlegge rettighetene til vedkommende. Det sies også at det ikke er behov for et samarbeid med NAV i de fleste sakene, fordi det ikke er så mange saker som omhandler arbeidsledighet eller trygd:

*”Trygd og Aetat har ikke en kjempestor rolle i alle saker, jeg vil faktisk ikke si i halvparten av de sakene vi har”*

Det samarbeidet som er nå har medført at de ulike kontorene har fått større kunnskap om hverandres fagfelt, men det gis også uttrykk for at det er en ekstra utfordring når man må gå i et annet kontorlandskap for å finne en NAV – samarbeidspartner, eller sosialfaglig kollega;

*”Da jeg var på samme teamet som du er (mottaksteam), så var det jo tett samhandling, men jeg merker jo det nå som jeg har satt meg tilbake her (i bakland), så er det jo vanskeligere å få tak i Aetat. Det var jo mye lettere da du henvendte deg rett over pulten. Da spurte du rett*

*over pulten fort og greit, men nå må du i et annet landskap og finne riktig person, og det er mer tiltak å gjøre det, faktisk”.*

Svarene viser at den fysiske organiseringen er vesentlig i forhold til den uformelle kontakten eller det som foregår utenom møter. De ansatte ”innrømmer” at det ikke skal stor fysisk avstand til før det rammer det uformelle samarbeidet. Den uformelle kontakten med NAV – kontorene er blitt bedre, men det er mindre tid til å ta en sosialfaglig diskusjon. Fagmøtene blir hentet frem som en viktig del av samarbeidet for de sosialfaglige imellom. Det blir sett på som en ”trussel” for det sosialfaglige samarbeidet at man samlokaliseres med NAV. Men ved kontor B blir det sett på som flere fordeler ved dette samarbeidet, enn det de risikerer å miste. De tar opp det at man heller må være klar for å se og for å motvirke negative effekter:

*”Det er flere fordeler enn ulemper, men man må være var på de ulempene som kan være, men det er det lettere å gjøre noe med enn bare å sitte sosialfaglige sammen”.*

De ansatte opplever også at det er mer krav om samarbeid. Rom til sosialfaglig felleskap blir sagt å være veldig viktig på begge kontorene. Det blir også sagt at selv om det omorganiseres slik at det er lagt til rette for samarbeid, fortsetter ansatte å arbeide som før i andre modeller – det tar tid å tilpasse seg en ny kultur på arbeidsplassen.

### **Ledelse/styring:**

De ansatte gir uttrykk for ønsker om en sterkere og klarere ledelse, og at det trengs mer styring som fører til klarere definerte oppgaver;

*”Det blir lite tydelig og det gjør at folk fraskriver seg retten til eller muligheten til å ta ansvar”.*

De ønsker mer støtte fra ledelsen, da de ansatte opplever det som om de ikke blir verdsatt av ledelsen, samtidig som de er redd for kritikk. De ønsker også at det skal være klarere lovverk og føringer fra sentralt hold, og mener dette vil medføre at tilpasningen til den nye organiseringen vil gå raskere;

*”Det er jo noe over oss, som lovverk og føringer fra sentralt hold som må være klar og tydelig. Det vil jo hjelpe på, slik at dette vil gå raskere i forhold til alt”.*



Mangel på klare føringer gjør at det er ulik saksbehandling og dårlige prosedyrer. Et eksempel på dette som blir tatt opp under intervjuet, er at telefonvakta sender folk i mottak som ikke har krav på hjelp. Dette er fordi det ikke innhentes nok informasjon pr. telefon. Det kommer til uttrykk at det er uklartheter i forhold til den funksjonen de ansatte opplever at de har på jobben. De lurer på om de skal være merkantile, sekretærer eller sosialfaglige, om de er tilsatt for å behandle søknader og løpe med dokumenter, eller hvorvidt det skal være et helhetlig sosialfaglig fokus. Det eksisterer en tro på at bakgrunnen for de endringer som gjøres i stor grad er økonomi og effektiviseringsgevinster - å få til bedre service for klientene med færre arbeidstakere. De ansatte forteller at ledelsen ikke får med seg det som skjer eller de praktiske konkrete konsekvensene av de endringene som gjøres, og hvordan det påvirker arbeidet til de ansatte, deres arbeidshverdag og klientarbeidet. Om det at lederne ikke får med seg det som skjer sier en av informantene:

*”Men altså, de gjør jo ikke det. Noen må jo gi informasjon om det; ”hvis du ikke gjør noen grep nå så mister du en del arbeidstakere her”.*

Det er gitt lovnader til klientene om hva kontoret skal kunne gi av service (serviceerklæringen), men de ansatte opplever det slik at det ikke er ressurser til å oppfylle dette. Det fører til mistillit til ledelsen. De mener at avgjørelser som vedrører deres praksisfelt blir tatt langt unna både fysisk og forståelsesmessig, og at det ikke eksisterer en skikkelig forståelse eller interesse for problematikken i mottak i fra ledelsens side:

*”Det handler om at du ikke blir verdsatt. Altså, så lenge folk ikke er interessert i kunnskapen din, erfaringene dine fra hvordan det faktisk er der (i mottak). Dem sitter på rådhuset så langt unna den hverdagen vi har i stedet for å spørre oss”.*

De har heller ikke tiltro til at administrasjonen ønsker å høre deres mening. Med enhetsleder er det kanskje annerledes, men det er vanskelig for enhetslederne å følge med på alle ansvarsområdene dem sitter med:

*”Ikke minst dette med fagligheten, ivaretagelsen av fagligheten man har. For det er absolutt ikke snakk om at en leder har kapasitet til å følge opp akkurat det. I tillegg til personalansvar og økonomi og alt det der”.*

Enhetslederne reagerer med å fokusere på saksbehandling når det blir stor pågang på kontoret, og det samme gjør de ansatte.

De ansatte ser lederne under stort press fra administrasjonen og at det forventes av lederne at de skal være ja-mennesker. Som en løsning på at lederne blir presset slik og at krav om effektivisering er det som påvirker lederstilen kommer det forslag om at lederne kanskje ikke burde ha sosialfaglig bakgrunn. De sier leder kanskje heller burde ha en juridisk eller administrativ bakgrunn, og dette knyttes tydelig til at det er en klarere lederprofil de er ute etter:

*”Altså, skal du ha en leder, jeg tenker slik som på Helse- og velferd, trenger ikke å ha sosialfaglig bakgrunn. Men altså som har lederkunnskaper, har evner til å lede”.*

Å ha en lite tydelig ledelse og organisering knyttes også opp i mot det at man kan fra skrive seg ansvar fordi det medfører at ansvarsoppgavene blir utydelige.

## **Fravær/ressurser**

Det gis uttrykk for at det har vært stort fravær blant de ansatte, noe som medfører forsinkelser i arbeidet. Mye av jobben går til tider ut på å sitte og fortelle når søknaden egentlig skulle ha vært behandlet, og dette står i veien for å få jobbet med det de mener er viktigere ting å jobbe med. Når fravær av ansatte fører til ubehandlede søknader, kommer det mange sinte klienter og det blir press på mottaket om å ta imot klientene som venter på behandling, og dette står i veien for å få behandlet nye søknader.

*”Ja, så det er klart at hvis vi ikke hadde hatt sykdom og at alle hadde vært til stede, da ville vi kanskje vært à jour og at det ville vært greit. For det blir jo noen ringvirkninger på mottak når vi er etter med saksbehandlingen. Så får vi en kjempepågang på mottaket. Og så kan vi jo få litt klabb og babb, det er klart når folk ikke får pengene sine på fire uker...og jeg synes det er et guds under at det går så bra som det går. For vi kunne jo tenke med oss selv hvis vi ikke fikk lønnen. Så blir det slike ringvirkninger når vi er forsinket med saksbehandlingen. Også på telefonen, det blir et press i telefonen og på mottaket så...”*

Det kommer også frem at det blir stort press på vikarene når fraværet er stort. Dette er fordi mange av de fast ansatte løper til vikarene for å få litt ekstra hjelp og fordi vikarene ønsker å vise seg arbeidsvillige. Ikke alle av de ansatte synes det er greit, og det kan oppstå konflikter i

forhold til hvordan vikarenes ressurser benyttes. De ansatte opplever at det er for få arbeidstakere, og arbeidsoppgavene øker fordi det er flere sammensatte saker enn før. Det blir ved begge kontorene gitt uttrykk for at dette har medført at arbeidstakere slutter, og at det eksisterer usikkerhet rundt at det kan bli flere. Det gis også uttrykk for at en del av de organisatoriske endringene som man ønsker å sette ut i livet, baserer seg på at folk er på jobb, hvis ikke vil ikke organisatoriske endringer og planer fungere. Det at planer ikke fungerer gir et negativt bilde av innføringer av nye tiltak og de ansatte mister troen på at det kan fungere:

*”Det er klart, det er et forferdelig press og det er... altså skulle ting vært bedre skulle vi ha vært flere og det måtte vært et system der vi har tid og rom for å få unna ting, men det er urealistisk”.*

På spørsmål om årsaken til fraværet, kommer det frem at det både er litt tilfeldig og at folk er slitne på grunn av ofte skift av leder og lite klare føringer internt på kontorene. De tror ikke det er omorganiseringen nødvendigvis, men heller mangel på klare føringer med den følge at de måtte finne praktiske løsninger selv, som har vært en påkjenning. Dette i tillegg til at ledelsen mangler oversikt i omorganiseringsprosessen, har medført at folk er slitne eller at det er høyt sykefravær. Informantene savner at det blir hyret inn vikarer når det er stort fravær, og at dette skjer før det er kommet så langt at presset er blitt veldig stort på de ansatte:

*”Det hadde jo ikke vært så dumt om vi hadde vært litt mer folk, sånn at vi kom à jour med saksbehandlingen, slik at vi fikk gjort en bedre jobb. For jeg føler at det går litt sånn over stakk og stein når det blir veldig lang ventetid på saksbehandlingen. Ja, jeg gjør det”.*

Arbeidet i mottaket er spesielt krevende når det er lite folk, fordi det fører til lang saksbehandlingstid og mange henvendelser i mottak. Selv om mengden søknader ikke øker. Får man som resultat av dette fravær i mottaket fordi ansatte blir utslitte, må folk som opprinnelig arbeider i bakland steppe inn. Dette går igjen enda mer ut over saksbehandlingen og så er man inne i en ond sirkel.

De ansatte opplever også å ha veldig dårlig samvittighet for de kollegene som er igjen på jobb når de er hjemme:

*”Jeg mener vi ikke skal ha så mye fokus på folk som er syke, fordi det vi selv... Det gjør det så forferdelig når du selv blir syk, hvis du hører hver dag på at; ” ånei, nå er det en som er syk,*

*nå er den og den syk". Det er forferdelig altså, jeg synes det har blitt et problem her på huset. At det faktisk er blitt slik at hvis du selv er syk så må familien bruke timevis på å roe deg ned. Det har jo nesten blitt sånn. Og jeg gjentar meg i det uendelige, lederne må ta mer vare på oss".*

På spørsmål om de mener at omorganiseringen er hovedårsak til at folk er borte fra jobben er svaret at:

*"Det kan være det, men jeg tror ikke det. Men vi har hatt massive lederbytter så jeg tror det er mer sånt enn sammenslåingen med NAV altså"*

De ansatte tror at dette kan medføre at det blir enda verre for enkelte å komme tilbake på jobb, fordi det da kan medføre negativ tilbakemeldinger på fravær. Selv om det ikke blir sagt at det er uttalt kritikk, men fordi man ser negative resultater av eget fravær. Det blir også gitt uttrykk for at det er enkelte personer dette dreier seg om, og at disse er mer sårbare for stressende forhold på jobben.

## **Belastning**

Det virker som om det er stor belastning på de ansatte med hensyn til at det er stort fravær. Og at dette gjør at bemanning og opplegg for ansvarsfordeling ikke fungerer slik det er tenkt, med alle til stede. De ansatte synes det er veldig mye å gjøre, og de gir uttrykk for å la fagligheten vike til fordel for mer konkrete arbeidsoppgaver. Dette er oppgaver knyttet til saksbehandling og utbetaling av økonomisk sosialhjelp:

*"Det er vel den der virkeligheten vår, der det presser på. Enkelte dager er det fryktelig mange som kommer og da blir du mer opphengt i "herlighet så mange som er her nå" og skal være mest mulig effektiv. At en velger å ikke være så veldig sosialfaglig. For å få det til å gå rundt".*

Under omorganiseringen har de ansatte også erfart at belastningen øker, fordi de må sette seg inn i nye rutiner, regler osv., samtidig som de må vedlikeholde sin ordinære funksjon som ansatte. Det gis også uttrykk for at det er belastninger knyttet til den fysiske organiseringen i mottak. Det er åpne landskap med flere kontorer og dette medfører mye støy. De ansatte forteller også at aggresjon hos klientene oppleves belastende, og at de konfronteres med mer aggresjon når det er trekk ved organiseringen som ikke fungerer eller at det er lang saksbehandlingstid. Lovnader til klientene med hensyn til omorganiseringen, skaper større

forventninger enn det de ansatte greier å innfri, og det å ikke få anvendt sin faglighet knyttes også opp i mot belastning;

*”Og det vil jeg si, i forhold til mottaksjobben, vi ser jo at folk blir fryktelig slitne av den. Og jeg har en liten teori på at grunnen til at folk blir fryktelig slitne, er ikke bare det at det er stress, men det er også på grunn av fagligheten at man blir så tappet. For det ja, jeg har det også travelt i bakland, men jeg synes det er spennende fordi jeg kommer så langt inn i sakene, og det er så mye kompliserte saker, og det er veldig artig slik som det fungerer i bakland. Den har ikke mottaket”.*

Også det å se at det er et behov hos klientene som de har faglig kompetanse til å innfri, men hvor føringer setter en stopper for dette, oppleves som en belastning. Dette er på grunn av at behovet hos klientene ikke er betegnet som deres ansvarsområde, eller at det ville kreve for mye tid. Informantene forteller at det er belastende at de møter veldig mange forskjellige oppgaver, og at det er lite definert hva som er deres ansvarsområde. Det er også knyttet til manglende opplæring, fordi dette fører til usikkerhet knyttet til arbeidsoppgaver og ansvar.

## **Kontroll og oversikt**

Det er et skille mellom oversikt og kontroll, selv om jeg i denne oppgaven ikke vil gå inn for å påpeke dette skillet nærmere i min behandling av datamaterialet. Allikevel kan jeg kort si at dette innebærer at man kan ha oversikt over situasjonen på arbeidsplassen (arbeidsoppgaver, forventninger, pågang, regelverk, konflikter) uten at man har kontroll (mulighet til å påvirke disse). Dette innebærer også at du ikke kan ha manglende oversikt og ha kontroll (Saksvik og Nytrø 2003, kap 6).

Det kommer frem at de ansatte føler at de ikke får gjort en tilfredsstillende jobb når det ofte ikke er mulighet for en grundig kartlegging i mottak:

*” Utrede, altså det vi gjør det er bare sånn hastverk, fordi du har hele tiden stor pågang. Tar i mot en søknad og så går du opp og beregner den i stedet for at det kommer en person og så tenker du; hei, hvorfor kommer du her? Sånn føler jeg det altså”.*

På spørsmål om hjelpen klienten får lenger inn i systemet blir riktig i forhold til de bestillinger som kommer frem i kartleggingen, tror de at hjelpen de får blir riktig. Men at graden av hjelp kanskje ikke er tilstrekkelig:

*”Som regel tror jeg det er riktig det som skjer videre. Det som er interessant er jo om graden av den hjelpen de får er nok, altså om det... kanskje mangler vi noen tilbud her i kommunen eller hvor det nå skal være, som er den riktige plassen å få hjelp. For det er en så sammensatt problematikk til mange nå”.*

Altså oppleves det slik at det i de fleste tilfeller, når saksbehandler har tatt seg tid til skikkelig kartlegging, vil klienten få den hjelpen den trenger. Allikevel er det i noen tilfeller slik at sosialarbeidere ser at klienter har sammensatt problematikk og at dette kommer frem i kartleggingen, men at de ikke vet om det er noen systemer som fanger opp dette lengre inn i saksbehandlingen, eller om *graden* av den hjelpen de får er tilstrekkelig. På et møte mellom sosialfaglige på et av kontorene, ble det for eksempel tatt opp dette med vedtak på oppfølging. Det viste seg at varighetene av vedtakene og systemene for hvordan informasjonen om tjenesten gikk mellom oppfølging og forvaltning, var av stor betydning for graden av hjelp som klienten mottok. I enkelte tilfeller kunne klienten ha vedtak på oppfølging fra forvaltning som i over flere måneder ikke fungerte i praksis, uten at saksbehandleren på forvaltning var informert. Dette kunne skyldes uklare rutiner for hvordan vedtak skulle følges opp, eller at det var manglende erfaring med å anvende datasystemer for kontroll av oppfølgingsvedtak blant de ansatte.

Også at det i noen tilfeller mangler felles rutiner og regler for praksis gjør at det kan være vanskelig å ha kontroll. Lov om sosiale tjenester gir mulighet for skjønnsutøvelse, og dette kan føre til unødig ulik praksis, hvis ikke de ansatte har klare rutiner for eller av tidsnød ikke samarbeider og kontrollerer hverandres arbeid:

*”Men får jeg lov til å si at noe av problemet her på kontoret, er at vi ikke er samkjørte på kontoret her. Og det er jo som en ansatt på kontoret her sa, at hun tolket et par som ikke samboere fordi de er så unge, men når neste søknad blir levert med forlengelse så er det en som har funnet ut at de er å betrakte som samboere, skjønner du? Vi ser jo ikke på hverandre, vi har jo ikke respekt for hverandres arbeid, synes jeg da”.*

Hvis det er ulike rutiner for saksbehandlingen er dette også noe som de i mottak vil oppleve som belastende, ettersom det er i mottaket klienter ofte får svar på behandling og svar på søknader. Når det av ulike årsaker er forskjellig eller dårlig behandling av søknadene, blir det vanskelig å skulle forklare dette og samtidig gi et pålitelig inntrykk av kontoret. De som arbeider i mottaket ansvarliggjøres, ikke bare for den jobben de selv gjør, men også det

arbeidet som gjøres i bakland. Dette illustreres når en av informantene forklarer årsaken til det som oppleves som en voldsom belastning i mottak:

*”Ja, det er jo det at baklandet de har jo faktisk ikke tid til å jobbe så langt inn i sakene, fordi at det er så mange søknader”.*

Det kommer også frem at de ansatte har liten kontroll over de endringene som skjer med hensyn til omorganiseringen:

*”Men nå vet vi jo ikke hvordan det blir, vi snakker jo ikke om situasjonen i dag, men det som forundrer meg er at det er en endring på gang og vi blir ikke spurt”.*

Det kommer frem at informantene opplever det slik at det å ikke kunne få gjort en skikkelig kartlegging i mottak, gjør at det ikke blir gjort skikkelig arbeid innover i systemet. Det å organisere seg i et fast mottaksteam blir uttrykt som en god løsning som medfører at det er enklere å opparbeide seg gode rutiner for kartleggingsarbeidet.

Informantene gir uttrykk for at de ikke har noen oversikt med hensyn til behandling av søknader som de tar i mot. De opplever at de tar imot saken og leverer den inn til baklandet, men da mister de oversikten over hvor saken befinner seg, fram til den er under behandling eller ferdig behandlet. Andre opplysninger i saken, som for eksempel om det er tatt kontakt med eventuelle samarbeidspartnere, om det er kommet inn etterspurt dokumentasjon og lignende, er det vanskelig å ha oversikt over når man sitter i mottak. Hvis de skal finne slike opplysninger må de selv eller klienten ta kontakt med saksbehandler på team. Dette er enklere hvis man har en fast saksbehandler, selv om det ikke ble ytret ønsket om et slikt system da det blir svært sårbart ved fravær fra jobben. Det er også vanskelig å holde oversikt over arbeidsoppgavene hvis man har et rullerende mottak, dette kommer på begge kontorene frem som en årsak til å ha et fast mottaksteam:

*” Så var det forskjellige personer hele tiden som satt i mottaket før, men nå er det mer stabilt. Eller stabilt da, når folk er på jobb og friske og sånn. At klientene har de samme å forholde seg til. Det blir veldig mye rot når det er mange som skal dele på en mottaksfunksjon, tror jeg”.*

Det kommer også til uttrykk at gode ferdigheter gir bedre kontroll. Dette kommer til uttrykk ved at det oppleves som mangel på kontroll når det er kommunikasjonsproblemer. Dette kan være sinte klienter og det at man ikke har noen god samtaleteknikk:

*”Det jeg savner er litt sånn samtaleteknikk når det begynner å ”strammer seg til”. Når du kjenner at du blir, puh, litt sånn stressa og ser at den du snakker med begynner å bli rimelig irritert og sinna. Da kjenner jeg... altså, en ferdighet da, eller noen tips om hva det er lurt å gjøre for å få roet `n ned? For en kjenner jo at en blir urolig selv. Det har vi ikke fått noen veiledning på etter at vi begynte”.*

Det oppleves også som mangel på kontroll når det er vanskelig å skulle kombinere økonomisk arbeide med mer sosialfaglig fokus, eller når det er samtaler med fremmedspråklige som gjør at kommunikasjonen blir vanskelig.

Det gis flere indikasjoner på at de ansatte velger bort det sosialfaglige fokuset, dette til fordel for å fokusere på antall søknader tatt i mot og behandlet når de er under press.

## **Støtte**

De ansatte opplever manglende fokus på dem som arbeidstakere. Det kommer til uttrykk at hvis de ansatte føler seg sett så vil de være på jobb. Men det er lite tilbakemeldinger om at de blir sett i den jobben de gjør. Det blir sagt at man ikke blir sett før man er borte fra jobben, og at man da blir sett på en negativ måte. På begge kontorene kommer det frem at det har vært tilfeller av manglende støtte i arbeidet, som har medført at det er ansatte som har sluttet i jobben eller som kan medføre at ansatte slutter. Reaksjonene på dette viser tydelig at det er en stor påkjenning på de ansatte når slike ting skjer. Det handler også om at de føler seg ansvarlige for den som går, da de ikke har lagt merke til at det var noe i veien med den aktuelle personen. De mener også at dette er leders ansvar, men ser at det kan være vanskelig for en leder å holde oversikt over arbeidsmiljøet, på grunn av at det er massive lederbytter og mye annet å sette seg inn i og holde oversikt over. Det som kommer klart til uttrykk er at de ansatte opplever et behov for å bli sett i den jobben de gjør, og at det å ikke bli sett i en presset arbeidssituasjon er en årsak til at det eksisterer vantrivsel på jobben:

*”Og få tilbakemelding på at du blir sett, altså. Du kan jobbe deg skakk i hjel her og det er ingen leder, og jeg forventer ikke at lederen skal stå her hver dag og klappe meg på skuldra og si; oi, du er så flink og gjør en så god jobb, men det har noe med å få tilbakemelding. Altså,*



*du føler at du er blitt en selvfølghet i å ta... altså gå på akkord med deg selv i så lang tid, imens andre ikke har mulighet til å gjøre det. Jeg har behov for å bli sett i den jobben jeg gjør, jeg har det, det gir meg energi til å fortsette arbeidet”.*

De ansatte uttrykker frustrasjon over at de også i flere tilfeller ser at folk sliter seg ut, uten at de føler at det gjøres noe fra leders side, eller at de selv har kapasitet til å ta seg av sine kolleger. Det som kommer frem fra de intervjuede som en løsning på manglende støtte er imidlertid ikke at leder skal gi mer oppmerksomhet direkte til de ansatte, men at det skulle ha vært et større faglig felleskap, mer tid til å samarbeide om saker, mer faglig veiledning og muligheten til å ta opp det som oppleves som utfordringer i jobben. De ansatte sammenligner lederens situasjon med sin egen og sier at det ikke er enkelt å være leder fordi lederen også har en uoversiktlig arbeidsdag og fordi det ikke er enkelt å ta beslutninger på områder hvor man ikke har grundig overblikk over rådende forhold. I tillegg kommer det frem at de ansatte mener lederne opplever stort press og er utsatte i sin posisjon:

*”Ja, men selv om leder får beskjed er det ikke sikkert at de kan gjøre noe for jeg ser jo at de også er små”.*

Og videre sier informanten:

*”Altså høyere opp der så står du i en forferdelig pressituasjon som hindrer deg i å gjøre noe med noe”.*

Dette illustrerer et poeng som flere ansatte ved kontorene var enige i, samtidig som de mente at det ikke kunne sees bort ifra at det uansett var leders klare ansvar å ta hånd om arbeidsmiljøet. De opplever det som at det ikke er lov til å ta opp problemene i mottak uten at de blir sett på som negative arbeidstakere. Når de tar opp disse problemene, går det ut over deres egen trygghet på jobben i form av tap av tiltro fra ledelsen og deres posisjon som arbeidstakere.

## **NAV- intensjonen**

De svarene som blir gitt på spørsmål om NAV - intensjonene er blitt realiserte, ser ut til å gå i flere retninger. Når det kommer til om tjenesten er blitt mer oversiktlig for klientene, er de ansatte ved det ene kontoret enige i at tjenestene er mer oversiktlige, imens de ansatte ved det andre kontoret er helt uenige. Det ser ut som denne uenigheten dreier det seg mye om hva de

legger i begrepet oversiktlig. Hvis vi ser på begrepet oversiktlig som at man faktisk har fysisk overblikk over de tre etatene, da er det mer overensstemmelse i de svarene som gis. Tjenestene er blitt sentraliserte under samme tak, og det gjør at det er lettere for klientene å hente informasjon fra de ulike kontorene. Slik sett er de blitt mer oversiktig eller lettere tilgjengelig. Når det kommer til hvor skillet går mellom de ulike tjenestene i forhold til hvilke ansvarsområder, tjenester og dokumentasjon som hører til hvor, så er det ikke blitt mer oversiktig.

*”Problemet er jo at de andre ytelsene som folk har gjennom Stavne eller NAV - arbeid, dem er jo ikke tilstrekkelig. Derfor blir det jo så uheldig at klienter trenger å gå i to og ofte tre systemer. Å forholde seg til å få penger i fra tre forskjellige steder, tre forskjellige datoer”.*

Det er ikke lettere for klientene å ha innblikk i hva som tilhører hvilket kontor og noen ganger oppstår det misforståelser på grunn av dette. Slik som det er nå, er det slik at de ansatte opplever at klientene har en tro på at det er en samordnet tjeneste hvor de ansatte har innsyn i hverandres saker og dokumenter, og at de kan arbeide på tvers av kontorene i større grad enn det som egentlig er tilfelle:

*”Vi har fortsatt en vei å gå ja, tror jeg. For det er ikke alle som har... det er noen som når de kommer tror de at vi har samme dataskjerm, men det har vi jo ikke”.*

Det at ansatte ved de ulike etatene skal samarbeide og avklare saker lett i mottak, fungerer heller ikke alltid like enkelt. Det er ofte er svært sammensatte saker hvor det trengs tid til å trekke seg tilbake og gå nærmere inn i saken for å se hvor i systemet den hører til:

*”Vi sitter sammen med trygd og Aetat fordi vi skal være nær til å samarbeide med dem og kanskje løse sakene med en gang, men det er en illusjon. Man kan aldri løse en tung sammensatt sak i ”et øyeblikks rus”, kan du si. Det nytter ikke”.*

Men når det gjelder enklere saker fungerer samarbeidet i mottak bra. Det fungerer også bedre i forhold til samarbeid mellom de ansatte når det er spørsmål som skal stilles i tilknytning til en sak:

*”Sånn som nå da jobber vi, eller jeg jobber bare i mottak. Det gjorde jeg ikke før, men nå gjør jeg det. Og da er det blitt bedre i forhold til før, i forhold til det jeg avklarer i mottak. De*

*sakene vi behandler kjapt nede (mottak). Trenger vi å få noen opplysninger, da får vi en rask avklaring og da er det blitt bedre synes jeg”.*

Da er det lettere å informere hverandre om de ulike regler og føringer som eksisterer på de tre kontorene og samarbeide om gode løsninger.

Det er også frustrasjon knyttet til det at det skal gjøres raske avklaringer i mottak og at informasjonen skal gis kjapt. Serviceerklæringen i Trondheim Kommune lover ti min ventetid. Dette kommer til uttrykk i forhold til at det ofte er kompliserte saker som skal avklares og spesielt i forhold til møtet med fremmedspråklige, hvor manglende norskkunnskaper fører til at det er ekstra utfordringer knyttet til kommunikasjonen mellom saksbehandler og klient. Det er også vanskelig for innvandrere som ikke kjenner systemet fra før, å skulle se grensene mellom de ulike kontorene. Spesielt når det felles kontorlandskapet i mottak gir inntrykk av at man er ett kontor. I diskusjonen om dette sier informantene ved det ene kontoret:

Informant 1: *”Og det er jo illusjonen vi gir utad”*

Informant 2: *”Den er jo kjempeviktig”*

Informant 1: *”Og det er å lure folk rett og slett”*

Informant 3: *”Dem tror at vi har et felles arkiv, dem tror at...”*

Informant 2: *”Et felles datasystem”*

Informant 3: *”Dem tror at; ”det der ordner jo du, det der ordner jo du”*

Informant 1: *”Ja dere er jo blitt et kontor nå da”?*

De ansatte på begge kontorene svarer at det også er tilpasningsproblemer som gjør det vanskelig å få ting til å fungere i den nye organiseringen og at det mangler føringer fra sentralt hold på hva som er deres funksjon i den jobben de gjør. Dette gjør det vanskeligere å skulle realisere intensjonen med en mer oversiktlig tjeneste for brukerne, når de ansatte ikke er sikre på sine arbeidsoppgaver. De ansatte forteller at stort fravær i perioder også gjør at intensjonene blir vanskelig å sette ut i live.

### **8.3 Sosialt arbeid**

Kategoriene for å beskrive det sosiale arbeidet, er dannet på grunnlag av tidligere teori og trekk ved datamaterialet. Dette i likhet med kategoriene innenfor organiseringen som ble behandlet tidligere. Jeg vil her gå gjennom kategorier som beskriver trekk ved det sosialfaglige arbeidet. Vi vil se at disse kategoriene på enkelte områder overlapper hverandre, påvirker hverandre og beskriver ulike sider av samme sak.

Sosialt arbeid er kategorisert ved følgende kategorier:

- klientarbeid
- saksbehandling og saksarbeid
- faglighet og kompetanse
- kompetansekrav
- funksjon som sosialarbeider
- teori – praksis
- Etske konflikter

#### **Klientarbeid**

Mange av dem som kommer trenger sosialfaglig bistand, det er få saker som omhandler kun økonomi, trygd eller arbeidsledighet. Ettersom det er liten arbeidsledighet i dag, er det en tung gruppe som er igjen. Klienter i denne gruppen har en del sammensatt problematikk, som ofte omhandler rus og psykiatri:

*”Veldig ofte handler det om psykiatri og rus og stor problematikk, ikke akkurat borger for noen løsning fra Aetat og Trygd. Det er en lang vei å gå før du kommer dit”.*

Og

*”Altså, det er jo økonomi også, men det er som regel så mye annet i tillegg. Rus og psykiatri og...”.*

Allikevel kommer det til uttrykk at det ikke er tid og rom for å nå denne problematikken, slik som arbeidet i mottaket foregår nå:

*”For de som har ressurser så er det jobber. De som er igjen, det er ofte vi tenker at dette er en økonomisak, men vi bør begynne å tenke; Hvorfor er ikke du i jobb? Hvorfor er ikke du i tiltak?”. Mange av de oppgavene som de ansatte skal utføre i mottaket, som råd og veiledning, krever tid og man er nødt til å kunne gå inn i saken for å kunne gi fornuftige råd og veiledning”.*

Har man ikke god tid til råd og veiledning, forteller de ansatte at det gjerne kan bli gitt ufornuftige råd og dette kan medføre dobbeltarbeid. Med en serviceerklæring som lover ti minutter ventetid er det svært vanskelig å få gjort en grundig avklaring, og ofte gjør det at det er mange klienter på vent at denne tiden kortes enda lengre ned.

Det er også en gruppe mennesker som kommer fordi de har tapt nære relasjoner til andre. De ansatte opplever at de kommer for å snakke og opprettholde en rutine i livet. Etersom klientene også har fanget opp at det ikke skal være noen sosialfaglig bistand i form av støttesamtaler eller terapi, så kommer de gjerne med en søknad i hånden. Klientene dreier fokuset i samtalen på økonomiske forhold for, som informantene sier; *å skjule den egentlige årsaken til at de kommer*. Personer som kommer av mer sosiale eller relasjonelle behov kan også komme hver dag for å sjekke om søknaden er behandlet, om penger er utbetalt eller gjerne krangle på vedtak og levere klage. Det kommer også til uttrykk at det er vanskelig å ha en kort avklaring i mottak, på grunn av at det er mange fremmedspråklige og at det eksisterer mangel på tolk. På det ene kontoret kommer det frem at det er vanskelig å arbeide med innvandrere. Dette knyttes til at det er vanskelig å kommunisere med innvandrere, og at det eksisterer kulturelle forskjeller i den forståelsesrammen disse klientene og saksbehandlere møter de sosiale problemene med. Derfor blir det vanskelig å samarbeide og å finne en felles målsetting for arbeidet:

*”Også kulturforskjeller er noen ganger et kjempeproblem. Jeg har lyst til å riste på hodet, men jeg skal ikke gjøre det. Men det er jo på grunn av min bakgrunn, min oppvekst og hvordan kulturen er i Norge”.*

At det er vanskelig å samarbeide med klientene om felles målsettinger, sees også i sammenheng med at de kravene sosialtjenesten setter til disse klientene ikke er de samme nå

som før. Dette krever at de ansatte må argumentere for de endringer som gjøres, endringer som medfører at klientene blir mer involverte i egen sak. I begge intervjuene kommer det til uttrykk, at det i mottak ikke er tid til å gå skikkelig inn i de sammensatte sakene. Og at man derfor ikke får utnyttet det potensialet som ligger i det å skulle sitte nært Aetat og Trygdekontoret, og få til et mer grundig samarbeid i mottak;

*”Vi sitter sammen med Trygd og Aetat, fordi at vi skal være nær til å samarbeide med dem og kanskje løse sakene med èn gang, men det er en illusjon. Man kan aldri løse en tung sammensatt sak i ”et øyeblikks rus”. Det nytter ikke. Man må alltid trekke seg tilbake og tenke”.*

Og

*”Jeg trodde det skulle bli bedre her jeg, enn jeg føler det har vært. Men det henger sikkert med at det tette samarbeidet bare blir i mottak, og der er det jo så hektisk at det ikke blir noe samarbeid i den forstand. Du får bare innhente opplysninger litt kjapt”.*

I enklere saker er dette imidlertid mulig, men slike saker er det ikke mange av. På begge kontorene er det faste som sitter i mottak, og det kommer frem at det gjør det lettere både å innarbeide gode arbeidsrutiner som mottaksarbeidet krever, og å fremstå som mer stabile og ryddige i møtet med klientene. Det gir mer kontroll og oversikt over arbeidsoppgavene for de ansatte, og klientene møter samme fjes i mottak. Dette er noe som for de ansatte gjør det lettere å kjenne igjen den enkelte saken, og folk slipper å presentere saken gang på gang til en ny person;

*”Ja, det er jo klart det at nå er det jo sånn at du husker kanskje ikke bare ansiktet, du husker kanskje til og med navnet. Mot før så visste du jo bare at han har jeg truffet før eller han har jeg sett før. Men nå er det blitt mer sånn; hei hvordan går det? Du slipper å ta det der bli kjent opplegget for hver gang de kommer innom og må forklare og forklare”.*

At arbeidsoppgavene ikke ”flyter” mellom de ansatte synes på denne måten å gi bedre oversikt og kontroll for ansatte og klienter. Men faste folk i mottaket gjør at det er mer sårbart når folk er borte. For å illustrere dette dilemmaet blir det trukket frem at det var enda lettere å holde oversikt i en tidligere organisering med faste saksbehandlere, men at dette gjorde arbeidet veldig sårbart hvis en saksbehandler var syk og ingen andre kjente til saken.

## **Saksbehandling-/arbeid**

I mottak er det blitt bedre i forhold til de sakene som kan avklares kjapt og hvor man kun trenger noen enkle opplysninger, det er det enighet om på begge kontorene. Det er ikke så enkelt å holde oversikt over eller å gi råd og veiledning i dem mer kompliserte sakene;

*”Vi har jo ikke oversikten vi. Når vi leverer fra oss saken så har vi jo ikke oversikten annet enn at klienten kommer igjen om en uke og spør om hvordan saken står. Så ser vi at den fortsatt er under behandling. Vi, når vi legger fra oss saken så har vi ikke oversikt videre”.*

Når det er stor pågang med mange søknader opplever mottaket som nevnt tidligere at det kan være vanskelig å gi råd og veiledning. Årsaken som oppgis er at ansatte i baklandet ikke får gjort god nok eller grundig nok saksbehandling. Mottaket skal behandle type ”hastesaker” som dukker opp i mottak og er fritatt for den ordinære saksbehandlingen på team i bakland. Dette sees på som noe positivt, fordi de har et mer innskjerpet og tydelig arbeidsområde. De sakene de nå arbeider med, er det mulighet for å prioritere uten å bli dratt mellom de sakene som ligger på team og de som mottas i mottak.

## **Faglighet og ferdigheter**

De ansatte forteller om det de opplever det som smuldring av fagmiljøet og savn av sosialfaglige kolleger. Det er tettere samarbeid med Aetat og trygd i de sakene hvor det er mulighet for det, men dette går på bekostning av samarbeidet mellom de sosialfaglige. Man står som resultat av dette mye mer alene i den jobben man utfører, og det er ikke felles faglig kompetanse å dra nytte av;

*”Det er mye bra med samsitting, men du mister noe av den sosialfaglige diskusjonen, altså å sitte og diskutere fag med naboen din. Når du har Trygd og Aetat på samme side, på samme bordet, så får du ikke noe sosialfaglig. Du må stole på dine egne sosialfaglige vurderinger mer”.*

Og

*”Det er kjempekrav til at du er en fagperson, med tanke på alt man sitter med hver for seg. For tidligere, da jeg begynte, så kunne jeg gå til en kollega og spørre meg til råds, eller jeg kunne gå i et fagmøte å få hele gruppa sitt syn på saken”.*

De ansatte sier at faglighet krever tid i en slik jobb, og man kan ikke løse sammensatte saker på veldig kort tid. De ansatte føler at det er overflødig med den utdannelsen de har, til å utføre de arbeidsoppgavene de er satt til å gjøre nå. Fagligheten i mottaket forsvinner og på det ene kontoret snakker de om at det ikke er tid til å ta en kjapp diskusjon med en kollega. Det kommer altså til uttrykk at de ansatte opplever at hvis fagligheten i arbeidet skal være god, krever det tid. Det som benevnes som tegn på en smuldring av fagmiljøet, er for eksempel at saksbehandlere behandler saker forskjellig fordi de mangler felles retningslinjer. På begge kontorene blir det gitt uttrykk for denne bekymringen, men på det ene av de to kontorene forteller de ansatte at deres ukentlige fagmøte fungerer og de er fornøyde med sine fagmøter. Dette henter de frem som et eksempel på hva som skal til for å bevare fagligheten, som det viser seg i intervjuet mellom informanter på dette kontoret:

Informant 1: *”Så har vi jo fagmøte, det er et møte i uka hvor du kan ta opp enkeltsaker eller mer generelle overordnede tema. Det er jo veldig viktig å ha”.*

Informant 2: *”Ja det er kjempeviktig”.*

Informant 1: *”Hvis vi skulle ha sittet sammen alle sammen, da ville vi i alle fall ha hatt behov for det møtet. Nå er det på en måte... vi gleder oss til det, men det har ikke vært et ”must”.*

På det kontoret, hvor de ansatte opplever at fagmøtene fungerer godt var de mer positive til samlokaliseringen, og det ble også gitt uttrykk for at det de kaller samsitting er viktig for tverrfaglig samarbeid. Men de påpekte at hvis det ble samsitting, ville fagmøtene være av veldig stor betydning, og de gav også uttrykk for usikkerhet knyttet til effekten av samsitting på nyutdannede. Det ble snakket om eventuelle negative konsekvenser i forhold til det å skulle utvikle en sosialarbeiderkompetanse, slik som det fungerer nå. Mye av det arbeidet som gjøres i mottak omhandler å ta imot søknader, gi kort råd og veiledning, gi svar på saksbehandlingen og ta i mot dokumentasjon. Dette kommer frem på begge kontorene, men på det ene av de to kontorene hvor fagmøtene fungerer, virker de ansatte mer forsonet med denne arbeidsoppgaven. Det at fagligheten forsvinner og at de ansatte ikke får anvendt sin kompetanse, ble også hentet frem som en årsak til at de ansatte opplever arbeidet i mottaket som slitsomt. Det blir også sagt at det i tidligere organisering var bedre tid til avklaringer og at de ansatte hadde mer ambisjoner om å avklare mye mer i mottak. Nærhet til sosialfaglige kolleger og tid blir hentet frem som avgjørende for å bevare fagligheten:



*”Du mister noe av den sosialfaglige diskusjonen, altså å sitte og diskutere fag med naboen din når du trygd og Aetat på samme side, på samme bordet, så må du stole på dine egne sosialfaglige vurderinger mer. Du får ikke drøfta det på samme måte, da må du gå for å finne dem (sosialfaglige) i stedet, så noe må du gå for å finne uansett”.*

Selv om det jobber sosionomer ved Aetat og ved Trygdekontoret, opplever de ansatte at det er en annen tenkning som råder ved de to NAV- kontorene, det er mer rettighetsfokus enn en helhetstenkning:

*”En ting, vi vurderer jo om de skal ha dekt en husleierestanse, ofte ut i fra sykdomsmessige grunner kanskje. Og vi vurderer om de skal ha støttesamtaler av en psykiatrisk sykepleier like ofte som vi innvilger økonomisk sosialhjelp, føler jeg nå. Så det er klart at vi ser på mangler eller behov som hele mennesket har i større grad enn de andre må jeg si”.*

De ansatte uttrykker bekymring for det de opplever som at fagmiljøet smuldrer, og er spesielt opptatt av hva dette kan bety for de nyutdannede. De som kommer og tiltrer i liknende stillinger, uten at de har en integrert sosialarbeider i seg. Det gis uttrykk for manglende opplæring og overføring av kunnskap mellom kollegene, og at dette gjør at de mister tryggheten på det de gjør. Også det at man mister en del av fagligheten og det å ha felles forståelse av ting er informantene bekymret over. Stort arbeidspress gjør at saksbehandlingsarbeid og søknadsfokus fortrenger helhetstenkningen som preger sosialt arbeid:

*”Det er vel den der virkeligheten vår, der det er presset på å... Enkelte dager er det fryktelig mange som kommer og da blir du mer opphengt i ”herlighet så mange som er her nå” og skal være mest mulig effektiv. At en velger å ikke bruke tid på å være så være så veldig sosialfaglig. For å få det til å gå rundt”.*

På begge kontorene er de enige om at de anvender sosialfaglige ferdigheter, selv om det ikke er så åpenbart i den utformingen som mottaket har nå. Dette gjelder for eksempel ferdigheter som omhandler å *stille seg inn på møtet med klienten (tuning in)*. Det omhandler det å kunne forberede seg på møtet med klientene, noe som resulterer i at man for eksempel gir råd og veiledning tilpasset den enkeltes behov:

*”Jeg bruker å ta selve vedtaket jeg altså, så viser jeg dem det og viser hvordan vi har skrevet det; ” og her må du for all del legge merke til”. Så det er klart at du bruker jo ting du har lært om kommunikasjon og du ser jo folk an. Du regner jo med at er det en som er mørk i huden og som snakker litt dårlig norsk og forstår litt dårlig, at det er litt ekstra. Så sånn sett bruker vi jo litt sosialfaglig, det er tull å si at vi ikke bruker sosialfaglige ferdigheter”.*

På et kontor som dette er det allikevel ikke mulig å forberede seg grundig på møtet med klienten. Det kommer til uttrykk at det er frustrasjon knyttet til at dette er en manglende mulighet. Det blir allikevel gjort forsøk på dette i form av at de ansatte på et mer generelt grunnlag setter seg inn i klientens opplevelse av det å skulle henvende seg til forvaltningen og legge frem sin sak, og hvordan det påvirker klienten. De ansatte forsøker å sette seg inn i klientens sted, for å bedre kunne gi råd og veiledning tilpasset den enkelte, men de opplever at dette er vanskelig. De føler at det at tiden ikke strekker til, noe som hindrer at de får tid til å nå den ofte underliggende problematikken som enkelte klienter sliter med, og som ikke uttales direkte. Det blir spesielt hentet frem utfordringer i forhold til det å jobbe med innvandrere. De ansatte ser at det er behov for en bedre tolketjeneste for å kunne kommunisere med innvandrere som ikke behersker norsk. De er også frustrerte over at det språket som anvendes i lovtekst i vedtak og formuleringer omkring tjenestetilbud er komplisert og vanskelig å oversette:

*”De av utlendingene som kan norsk, som framstår som gode, med gode norskkunnskaper, de forstår ikke begrepene våre”.*

De gir også uttrykk for frustrasjon knyttet til hva de skal gi av råd og veiledning i møtet med innvandrere, da deres eget livssyn og samfunnsmessige ståsted er svært ulikt det som enkelte innvandrere representerer. Allikevel tolker jeg dette som et uttrykk for et ønske om å imøtekomme disse menneskene og se deres posisjon, men at det er utfordringer knyttet til dette. Det gis også uttrykk for at noen av de ansatte mangler ferdigheter på det å snakke med aggressive klienter, eller å kombinere sosialfaglig arbeid med mer økonomisk veiledning. Det eksisterer en bekymring for at det kan være spesielt vanskelig for nyutdannede å imøtekomme slike utfordringer i mottaksarbeidet.

Måten man snakker med mennesker på, også over behandlingen av vedtak, kan uttrykke empati. Informantene anvender de rette ordene for å gi beskjeder som de vet kan være vanskelige å få for klienten, og for å vise at de føler med klienten. De ansatte gir innpass til

mennesker som de ser trenger mer sosialfaglig bistand enn økonomisk veiledning, men sier at denne delen av arbeidet lett lar seg fortrenge av arbeid som handler om å ta i mot søknader om økonomisk sosialhjelp. Innenfor denne gruppen fins det mennesker som de har fått beskjed om at ikke er deres ansvar å jobbe med. Her nevnes de som opplever ”tap av venn”, mennesker som har mistet nære sosiale relasjoner og som bare stikker innom for å ha noen å snakke med. Disse har gjerne med seg en søknad eller vil snakke om en søknad som er under behandling, fordi dette er det som gjør det mulig å få en samtale. De ansatte opplever det som at det er et påskudd for å få dekt et annet underliggende psykologisk behov. Selv om de ansatte tolker det slik, forsøker de å snakke med disse klientene og dekke dette behovet så lenge tiden strekker til:

*”Det synes jeg er uproblematisk altså, å ta en samtale med folk. Det har jeg opplevd flere ganger altså, dem kommer, men egentlig så koker det ned til å få lov til å gråte litt og å prate litt. Det har jeg ofte i mottak”.*

### **Kompetansekrav**

De ansatte gir uttrykk for at de opplever at det er økte forventninger til at de skal ha kompetanse på et veldig bredt område. Det er mange sammensatte saker som krever mer kompetanse;

*”Den største forskjellen (fra før samlokaliseringen) er at før var det mer enkle sosialhjelpssaker som dreide seg om økonomi, gjerne til folk som var arbeidsledige, nå har vi mer kompliserte og sammensatte saker som krever mer samarbeid”.*

Allikevel knyttes ikke dette kun til samlokaliseringen, det blir også sagt under intervjuet at det er årsaker knyttet til et bedre arbeidsmarked som gjør at den gruppen som ikke er i jobb er de med vanskelig problematikk. De opplever at klientene har forventninger om at de er ett kontor og at de ansatte skal ha kunnskaper på tvers av etatene. I tillegg viser det seg at det ikke er nok med bred kompetanse for å kartlegge situasjonen til klientene som kommer i mottak. En grundig kartlegging må til for at det som skjer videre innover i systemet skal bli riktig, og derfor opplever det som om at de både skal ha kompetanse som går i bredde og i dybde. Dette gjør at det oppleves som at de kompetansekravene som stilles er store, og at ansvaret på den enkelte blir veldig stort når det ikke finnes et skikkelig faglig felleskap å støtte seg til, hvor de kan dra nytte av felles kompetanse.

## **Funksjon som sosialarbeider**

I denne oppgaven bruker jeg i hovedsak begrepet funksjon i stedet for rolle, selv om både jeg selv og de ansatte også snakker om hjelperollen under intervjuene. Årsaken til dette er at begrepet funksjon kan sies å inneholde et mer dynamisk aspekt, og at måten informantene forteller om rollen sin avslører at de også betrakter den som noe dynamisk. De ansatte svarer at deres funksjon er som en type hjelper i et offentlig system. En av de oppgavene som man har i denne hjelpefunksjonen, er ansvar for å veilede og henvise klientene dit de skal i systemet. Dette opplever de ansatte er deres ansvar, i lik grad som å ha fokus på det som omhandler økonomisk sosialhjelp. Utrag fra dialogen mellom to ansatte på spørsmål om deres rolle, viser fokus på denne hjelperollen/-funksjonen:

Informant 1: *"Det er jo noen som går igjen i systemet i mange år"*.

Informant 2: *"Og hvilken rolle spiller vi i deres liv da? Det var litt vanskelig"*.

Informant 1: *"Ja, det var litt vanskelig"*

Informant 2: *"Men vi er jo en hjelper i et offentlig system"*

Informant 1: *"Ja jeg tenkte på det. På det at vi sikkert blir sett på som en slags hjelper. En hjelperrolle, tror jeg"*.

Informant 2: *"Vi er jo det, og da er kunsten å veilede dem dit de skal. For eksempel oppfølging, har du behov for oppfølging i hverdagen din så må du sørge for å få en kontaktperson der"*.

Samtidig kommer det til uttrykk at det er vanskeligheter knyttet til hva som er deres oppgaver eller funksjon som sosialfaglige;

*"Men det er problemet, de overordnede har ikke sagt hva vi skal være. De har ikke sagt om vi skal være merkantile, om vi skal være sekretærer eller om vi skal være sosialfaglige. Men det synes som om, med de signalene vi får, at vi skal være merkantile. Det er som sekretærer som går med papirer. Vi går med dem i mottak, vi tar kopier, vi skriver vedtak, vi sender dem ut, vi gjør det på bestilling fra andre"*.

Det eksisterer altså usikkerhet i forhold til hva de ansatte opplever er deres jobb ut i fra føringer som kommer fra ledelsen, ansvarsoppgaver de blir tildelt og de forventningene de ansatte har til hva de skal gjøre:

*”Hva er faget mitt da? Jeg føler jo at jeg gjør en merkantil jobb”.*

Og videre sier informantene:

*”Jeg føler det en sjelden gang når jeg sitter i på formiddagen og det er lite press, å kunne ta en skikkelig samtale i mottaket. Og det, da føler jeg at jeg har gjort en skikkelig god jobb, for jeg har gitt råd og veiledning”.*

Det kommer altså fram at de ansatte ikke opplever å få brukt faget sitt fordi de ikke har tid til å gjøre det de opplever at deres kompetanse skal anvendes til.

Det som kommer tydelig frem i begge intervjuene, er at de ansatte betrakter seg i en hjelperrolle med ulike funksjoner. Disse funksjonene omfatter både det å henvise, være en samtalepartner som kan gi sosialfaglig bistand, gi råd og veiledning, ta hånd om dokumentasjon og skrive vedtak. Men det er deler av denne funksjonen som lettere lar seg fortrenge enn andre deler, som det å gi sosialfaglig bistand i motsetning til det som omhandler søknader og økonomi. Trygghet og tydelighet på den funksjonen de har på jobben ser ut til å være som en viktig forutsetning for å få de ansatte til å trives og ha det bra på jobben. På det kontoret hvor de ansatte er mer forsonet med den funksjonen de har i mottak, ser det ut til at de ikke opplever like stort stress, og at de føler at de blir sett i jobben.

## **Teori – praksis**

På spørsmål om hvordan de ansatte opplever praksis i forhold til teoretisk ståsted, med henblikk på det de lærte under utdanning, kommer det frem at de opplever at det blir jobbet lite sosialfaglig selv om de også gjør dette:

*”Altså, det skal jo godt gjøres at det ikke drar nytte av den (utdanningen). Det er jo det som ligger i bunnen, det er det jo. Selv om jeg sier... for har du jobbet et annet sted enn sosialkontoret, så hadde du jo kanskje følt at du har jobbet mer sosialfaglig, enn på sosialkontoret hvor du sitter veldig mye med økonomi”.*

Det ser ut til å være forskjeller i hvordan de takler denne avstanden mellom deres teoretiske ståsted, forståelse av hva sosialt arbeid innebærer, og de utfordringer som de møter i praksis. Noen gir klart uttrykk for at dette ikke er en tilfredsstillende arbeidssituasjon og at det ikke alltid er det de forventet av arbeidsoppgaver med hensyn til utdanning:

*”Da hender det seg at jeg tenker at det å sitte i mottak det hadde jeg ikke behøvd utdannelsen min til. Altså, merkantile kunne like godt ha sittet der, fordi du får jo ikke drevet med det som utdannelsen min, eller det som jeg tenkte i hodet mitt at jeg skulle gjøre da jeg ønsket meg en jobb i forvaltningen”.*

Begge kontorene gir uttrykk for at det ikke er så mye sosialfaglig arbeid fordi det handler mye om økonomi, men på det ene kontoret virker de mer forsonet med dette enn på det andre kontoret. De som gir uttrykk for frustrasjon etterspør i større grad hva som er deres egentlige funksjon, og er lite tilfreds med å jobbe med et økonomifokus når de ikke er sikkert på at dette er det som forventes engang. På begge kontorene gir dem uttrykk for at det er gode muligheter for å jobbe sosialfaglig i mottak og anvende teoretisk kunnskap, hvis tiden strekker til, og at det også er behov for dette.

## **Etiske konflikter**

På begge kontorene opplever de ansatte i større eller mindre grad konflikter i forhold til hva de forventer å anvende av sosialfaglige ferdigheter og det de får tid til. Det er ikke alltid at det passer seg å avbryte en samtale fordi det kun er raske avklaringer som skal gjøres i mottak som en av intervjupersonene sier om det å snakke med innvandrerkvinner som lever isolerte og som det kan være vanskelig å komme i kontakt med:

*”En annen ting er jo å gå inn i en samtale som det krever litt å få i gang, slik som det der. Å avbryte den, enten for å si at du må komme på en disponibel time om to dager eller for å få tak i noen andre er jo ganske etisk betenkelig”.*

Det er også konflikter i mellom det å skulle være i en hjelperrolle og samtidig se at folk ikke får den hjelpen de trenger. Dette er med hensyn til at de til tider må vente veldig lenge før de får utbetalt økonomisk sosialhjelp, at det ikke finnes et tilbud til enkelte av de som kommer, at de føler at de ikke kan holde de lovnader som klientene har fått av kontoret, og at de ikke har nok kompetanse på enkelte områder. Da er dette med innvandringsproblematikk et eksempel.

## **8.4 Hovedtrekk ved datamaterialet**

Ut i fra de funnene som kom fram i analysedelen, viser det seg noen hovedtrekk ved datamaterialet. Dette er knyttet til organiseringen og sosialt arbeid. Her gis en kort oversikt over disse hovedtrekkene som danner grunnlaget for diskusjonsdelen:

- Det er ikke lett med en rask avklaring i mottak
- Den nye organiseringen er bra for de enkle sakene
- Det er utfordringer knyttet til samarbeid mellom etatene og mellom sosialfaglige
- Det er behov for avklarte arbeidsoppgaver
- De ansatte opplever smuldring av fagmiljøet
- De ansatte har kompetanse, men opplever at de ikke får anvendt denne
- De ansatte opplever at de har manglende kompetanse når det kommer til:  
1) innvandrere 2) kombinasjon av økonomi og sosialt arbeid og 3) aggressive klienter
- De ansatte opplever at kravene til kompetanse er større
- De ansatte synes de har en uklar funksjon som sosialarbeider
- De ansatte ønsker sterkere ledelse, klarere føringer og mangler felles retningslinjer
- Det er lite kontroll og oversikt i arbeidet
- Fravær er et problem
- Det er lite støtte å hente fra kolleger og ledelse
- De ansatte er ikke negative til omorganiseringen i seg selv
- Det er en vei å gå før intensjonen bak organiseringen er gjennomført

## **8.5 Hva kan gjøres videre, hva bør man tenke på?**

Både under observasjon og under intervjuene var det mulighet for å spørre de ansatte om hva de så som mulige løsninger på de problemstillingene som dukket opp i den nye organiseringen. De svarene som jeg fikk har jeg sammenfattet kort i dette avsnittet. Det vil ikke bli gitt noen grundig gjennomgang av hvorfor informantene tror disse løsningene vil fungere, da de heller ikke ble spurt om en slik redegjørelse i undersøkelsen. Men ut i fra det som har kommet frem i analysen av sosialt arbeid og organisering, kan vi se at mange av årsakene til hvorfor informantene ønsker disse løsningene allerede er blitt besvart. Disse svarene vil bli belyst nærmere i diskusjonsdelen og sammenlignet med funn fra tidligere

forskning på området. Det som etterspørres av de ansatte, eller som kommer frem som svar på utfordringene ved organiseringen er:

- Det er behov for flere ressurser i form av vikarer når det blir fravær for å hindre at belastningen på de ansatte som blir igjen blir for stor (for å hindre dominoeffekt)
- De ansatte ønsker bedre mulighet for et faglig fellesskap
- De ansatte ønsker klarere definerte ansvarsoppgaver og mer styring fra ledelsen
- Det etterspørres større fokus på de ansatte og deres behov
- Den nye organiseringen hvor det skilles ut en egen enhet for utbetaling av økonomisk sosialhjelp, *kan* være en løsning for å få jobbet mer grundig med kartlegging av sakene som kommer i mottak



# 9 Diskusjon

I forrige kapittel fant jeg kategorier i datamaterialet som på ulike måter belyser:

- 1) Trekk ved det sosiale arbeidet på forvaltningen
- 2) Trekk ved den organisatoriske utformingen av forvaltningen i seg selv
- 3) Betydningen organiseringen har for de ansattes tilfredshet med jobben

Dette er for å si noe om utfordringer knyttet til slik arbeidet gjøres nå og videre arbeid ved forvaltningen.

I dette kapittelet vil jeg diskutere hovedfunnene fra analysen og forsøke å gi mulige forklaringer på disse. Dette vil jeg gjøre ved å se de ansattes opplevelser i lys av teori og tidligere forskning på det aktuelle området, og vise hvordan man ved å sette deres opplevelser inn et slikt rammeverk kan få en større forståelse av de opplevelser de har.

Min forantagelse da jeg startet undersøkelsen, som var at de ansatte er misfornøyde med omorganiseringen, viser seg ut i fra datamaterialet å ikke bli bekreftet. Det som viser seg er snarere at det er trekk ved *måten* omorganiseringen ble iverksatt, som de ansatte ikke er tilfredse med. De føler at det ligger utfordringer med hensyn til deres kompetanse, forventninger til arbeidsoppgaver og mangel på påvirkningskraft, i forhold til de beslutninger som tas omkring hva som skal være deres oppgaver på arbeidsplassen.

## 9.1 Intensjoner ved organiseringen

### Brukerens behov i sentrum

For å imøtekomme utfordringene knyttet til den demografiske utviklingen, økte utgifter til helse- og omsorgstjenester og press på arbeidsmarkedsressursene, ønsker regjeringen å samordne tjenestetilbudet. Intensjonen med dette er som vi så i teoridelen, å få flere i arbeid og aktivitet, forenkle tjenestene for brukerne og tilpasse dem til brukernes behov, og få en helhetlig og effektiv velferdsforvaltning. Denne arbeids- og velferdsforvaltningen skal ha brukeren i sentrum og dette skal prege organisering, arbeidsmåter, rutiner, ledelse, personalpolitikk og administrativ kultur (St.prp.nr.46(2004 – 2005)). De ansatte forteller at

brukergruppen som kommer til forvaltningen er en belastet gruppe fordi arbeidsledigheten i Norge er lav. Det er samtidig en gruppe med sammensatt problematikk som ”ikke borger for noen løsning i fra NAV - arbeid eller NAV – trygd”, det vil si som kan delta i arbeidsmarkedstiltak eller som umiddelbart vil få utløst noen trygderettigheter. Det blir også gitt uttrykk for at det er en gruppe klienter som kommer på forvaltningen fordi de ikke har sosialt nettverk og for å opprettholde en rutine i livet, uten at de ansatte har noen hjelp å tilby disse. Disse funnene kan tyde på at det er mangler på et eventuelt lavterskeltilbud til denne type personer for å holde dem i aktivitet. Det kan også diskuteres om det er en effektiv utnyttelse av ressurser at disse personene kommer til forvaltningen, for å søke sosialhjelp for å få dekket sitt sosiale behov. Tjenesten skal være tilpasset den enkeltes individuelle behov, samtidig som det foregår en standardisering av rutiner. Denne standardiseringen kan i enkelte tilfeller stå i veien for å få tak i de individuelle tilpasningene som må gjøres. Samtidig ligger det forventninger til hvilke tjenester klientene kan forvente som er basert på deres erfaring fra tidligere organisering, og det tar tid å omvende klientenes forventninger til tjenesten. Det hjelper ikke å forkaste spesialiseringen og erstatte det med generalister fordi etatsspesialiseringen ikke har ført fram. Problemet ser ikke ut til å være spesialiseringen i seg selv, men heller formen på spesialiseringen. Alternativt til en etatsspesialisering kan man forsøke å utvikle en brukerorientert spesialisering på tvers av etatsgrensene (Pedersen 2002).

## **Et helhetlig tjenestetilbud**

Denne undersøkelsen viser at det er flere aspekter ved det som kan kalles et helhetlig tjenestetilbud, enn det som handler om å samlokalisere tjenestene for å gjøre tjenestetilbudet mer oversiktlig for brukerne. Samlokaliseringen er det mest synlige aspektet ved de endringer som er gjort for å imøtekomme denne intensjonen. Men det gjenstår fortsatt å gjøre tilpasninger i forhold til hvordan man skal organisere seg, slik at samarbeidet gir et *enhetlig tilbud* og en *oversiktlig tjeneste* for brukerne. Dette forteller de ansatte er spesielt med hensyn til arbeidsverktøy som felles dataprogrammer og å organisere tjenestene innenfor lovverket. Undersøkelser viser at det med den organiseringen som eksisterer nå, er brudd på taushetsplikten ved for eksempel utforming av mottak og bakland, servicevertenes innsyn i dokumentasjon som skal til de andre etatene og samarbeidsmøter hvor ulik informasjon går over etatsgrensene. Den største utfordringen er knyttet til den fysiske utformingen i mottak og

bakland. I forhold til baklandet, kan det diskuteres om ansvaret som legges på den enkelte saksbehandler for å skjerme personopplysninger, blir for stort (Furunes og Wuttudal 2005).

At klientene fortsatt er innenfor tre systemer ser man i utbetalingene fra de ulike kontorene. Disse utbetalingene kommer fra tre ulike steder til tre forskjellige datoer og bidrar til å gjøre det uoversiktlig for klientene. Det kommer frem at det er lettere for klientene å ha en fysisk oversikt over tjenestene og bevege seg mellom de forskjellige etatene, og de ansatte har lettere for å samarbeide i enklere saker noe som kan føre til raske avklaringer i enkelte saker. I mer sammensatte saker savner de å kunne diskutere med sosialfaglige kolleger. Dette stemmer også overens med brukernes opplevelser av et samordnet tjenestetilbud (Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten), som viser at det er større spredning i forhold til hvor fornøyde brukerne er når tjenestene blir samordnet. Dette kommer frem i en undersøkelse i Oslo, som belyser hvorvidt samordningen av tjenestene i bydel Frogner har betydning for brukernes tilfredshet med tjenestetilbudet, sammenlignet med Bydel St.Hanshaugen. Dette kan være fordi noen opplever å få et bedre tjenestetilbud og at andre opplever at tjenestetilbudet blir dårligere, som for eksempel det at klienter med enkle saker får en raskere avklaring imens det kan bli et dårligere tilbud for de med sammensatt saksproblematikk. Ellers synes det ikke som at samlokaliseringen gir betydelig antall mer fornøyde brukere, da det er lite skille mellom brukerne av et samordnet tjenestetilbud og et atskilt. Det eneste som synes å være betydelig bedre er ventetid i skranke og utforming av lokalene (Møller 2005).

### **Effektivisering ved å samlokalisere**

Det er heller ikke slik at å samordne tjenestene umiddelbart synes å lede til effektiviseringsgevinster. I en omstillingsprosess kreves det masse ressurser til å tilpasse seg det nye systemet og til å tre inn i nye rutiner for arbeidet. De ansatte forteller at de ikke opplever at det er store effektiviseringsgevinster å se, fordi endringsprosessen krever nye former for kompetanse. Mye av tiden går til å finne konkrete løsninger for arbeidet. Når samarbeid skal foregå på tvers av etatene ved samarbeidsmøter i team, krever dette ekstra ressurser som kunne vært anvendt direkte på det klientrettede arbeidet av hver enkelt saksbehandler. Saksbehandlere må forberede saker og legge fram saker i møtene. Det tar også tid å kalle inn til møter, der det skal passe for alle parter (Pedersen 1996). I sosialt arbeid blir begrepene samarbeid og samordning drøftet på analysenivå og handlingsnivå, tilknyttet instanser, utøvere, klienter, med utgangspunkt i individ, team og organisering av tjenester. Samarbeid kan være knyttet til arbeid mot felles mål og en antagelse om at man må bli

overbevist om deltakelse for å gå inn i et arbeidsfelleskap. Ut i fra en slik beskrivelse er ikke samarbeid noe umiddelbart forlokkende slik at alle parter ønsker å delta. De som ikke lar seg overbevise kan holde seg utenfor eller bli holdt utenfor samarbeidet. Det impliseres at man har en antagelse om at samarbeid medfører økt effektivitet, og vil være en fordel for de samarbeidende parter. Samarbeid blir knyttet til organisasjonsnivå og utøvernivå. Når man ikke tar del i samarbeidet bryter man dermed med forventninger fra overordnede myndigheter, og man unngår den sosiale kontrollen samarbeid innebærer. Samarbeid kan være knyttet til organisasjonsnivå som noe avgrenset og instrumentelt, og kan omhandle samarbeid som noe selvvalgt mellom to frittstående parter. Disse skal i felleskap oppnå delmål i tråd med deres egne eksisterende mål. Samarbeid kan også betegnes som en uformell kontakt uten noe definert oppdrag eller forpliktelse, informasjon utveksles etter behov. Samarbeid er *per definisjon* ikke basert på formelle regler, men foregår uformelt, har begrenset varighet og involverer lite ressurser (Mufford og Rogers 1982 i Zahl 2000).

Endringsprosesser i organisasjoner er knyttet til at det er en viss treghet i systemet og det finnes flere forklaringer på disse. Noe av det som viser seg å forklare denne tregheten er at det kan dukke opp uforutsette hendelser, at de involverte i endringsprosessen tolker situasjonen ulikt og at beslutninger om aktivitet ikke er det samme som den konkrete gjennomførelse av disse beslutningene. Det er også knyttet til at personer opponerer ut i fra klare årsaker, disse kan være for eksempel usikkerhet knyttet til egen rolle i organisasjonen, krav om å investere i eller håndtere ny teknologi, omorganiseringen krever dobbeltarbeid i en viss periode, sosiale miljøer forandres eller at interessentene krever stabilitet (Busch og Vanebo 2003).

Informantene i denne undersøkelsen gav uttrykk for at det var utfordringer knyttet til informasjonsflyten, spesielt det som kommer via IT. De ansatte opplever at informasjonen de mottar pr. mail er overveldende og det er vanskelig å skulle skille mellom hva som er viktig og mindre viktig informasjon. Det er også stor usikkerhet knyttet til hvor mye innsyn de ulike kontorene skal ha i hverandres sak og hvordan man skal gå frem for å lage gode prosedyrer for samarbeidet både internt og i samarbeid mellom NAV – arbeid og NAV – trygd. For at samarbeidet mellom de tre etatene skal fungere er felles målsettinger og visjon viktig for god samhandling. Dette er målsettinger knyttet til faglig utførelse av arbeidet mot felles brukere og målsettinger i forhold til brukerforløpene. Når slike mål er etablert, bør det utarbeides planer for gjennomføring, som tydeliggjør ansvar innenfor og mellom etatene (Henriksen og Onsøyen 2004). Det ble også sett på som svært vesentlig at de ansatte kunne beherske IT –

løsningene i de tilfeller samarbeidet skulle foregå via disse. Undersøkelsen viste at det i mange tilfeller var slik at de ansatte opplevde at de ikke behersket disse samhandlingsverktøyene. Tidligere erfaringer viser at det er utfordringer knyttet til innføringen av IT for å forbedre samarbeidet mellom etatene, spesielt knyttet til det å skulle kunne åpne hverandres kalendere slik at man kan planlegge med utgangspunkt i hverandres kalenderføringer. Det blir videre knyttet til kulturelle forhold som at de ansatte ikke ønsket innsyn i egen sak, at de ikke ønsket andre skulle styre ens egen arbeidsdag og redsel for forutsigbare arbeidsdager (Henriksen og Onsøyen 2004). Ut i fra det denne undersøkelsen viser kan det at de ansatte opplever stor arbeidsmengde, liten tid og lite forutsigbarhet, snarere være en årsak til at de ikke ønsker å bli fastlåst av IT -planleggingsverktøy. Det å skulle vise seg fleksibel i en skiftende arbeidssituasjon krever også en viss fleksibilitet i planleggingen av arbeidsdagen.

### **Mål for eget arbeid og for samarbeid**

Der det ikke er fysisk organisering som innleder til samarbeid ser det ut til at det er viktig med strukturell organisering som støtter opp om samarbeidet, som møter og teamarbeid. At det er viktig med rom for forhandlinger i organisasjonen og at sosialiseringprosessen er viktig for felles forståelse, kan man finne støtte for ut i fra teorier om sosial orden. Som basis for forhandlet sosial orden ligger det enkelte menneskes definisjon av en situasjon. Men denne definisjonen er i hvert enkelt tilfelle basert på sosialiseringprosessen, det vil si at du og jeg har lært å definere situasjonen på omtrent samme måte. Det gjør at vi kan samhandle med hverandre på en meningsfull måte (Levin og Trost 2005). Dette kan styrke forståelsen for at informantene i undersøkelsen etterlyser gode fagmøter og tid til å diskutere saker. De forteller at dette er viktig for å utvikle en felles forståelse som også gjør at de vurderer saker mer likt. Man kan si at ideen om sosial forhandlet orden bygger på fire grunnleggende antagelser. En av dem innebærer at man ser på all sosial orden som forhandlet sosial orden, det er umulig å forestille seg organisasjoner uten forhandlinger. Alle organisasjoner, alt menneskelig samvær, all interaksjon, består av aktører. Aktørene kan motarbeide eller underbygge den sosiale orden. Noen forhandlinger er avhengige av organisasjonens struktur, og av det felt der organisasjonen virker. Forhandlingene følger den maktstruktur og de adferdsmønstre som finnes i organisasjonen (Levin og Trost 2005). Dette er med på å forklare at det av informantene etterspørres mer tid til sosialfaglige møter og samtaler. Slik får de mulighet til å etablere en mer felles forståelse og felles målsettinger.

Det kommer frem at de ansatte opplever at det som er intensjonen eller målsettingen ved en kjapp avklaring i mottak ikke kan oppfylles, fordi de forventningene som ligger til denne avklaringen ofte er umulige under en slik tidsramme som serviceerklæringen forutsetter. For å gjøre en god utredning kreves det god tid. Dette er fordi sakene er sammensatte og fordi disse "sakene" innebærer mennesker med behov for at det blir tatt hensyn til deres opplevelse av, og ofte vanskeligheter med, å legge frem sin situasjon i en offentlig kontekst. Dette er også knyttet til aspekter ved kommunikasjonen som språkproblematikk og aggresjon, som blir presentert senere i diskusjonen om sosialt arbeid i ny organisering. Funnene viser at det også er utfordringer knyttet til det å skulle gi klientene informasjon om saksbehandlingen, fordi de som jobber i mottak har lite oversikt over det som skjer med saken innover i systemet, og fordi baklandet ikke alltid har tid til å jobbe grundig med sakene. Slik mister man også en del av målsettingen for arbeidet i mottak, som er det at man skal kunne avklare og gi informasjon om saken. Resultater fra tidligere forskning viser at klienter ikke alltid har kunnskap om rettigheter som kan styrke deres posisjon. En stor andel har heller ikke innsyn i det som gjøres i egen sak. De redskap som finnes for å planlegge innsats sammen med klientene, arbeidsplaner, er ikke alltid i bruk og når de er i bruk er det ofte at klienten ikke kjenner til dem. Det er også usikkerhet rundt det at slike redskap faktisk brukes til å hjelpe klienten til å mestre egen situasjon, eller om de anvendes til å fremme sosialtjenestens krav til klientene. Slike funn indikerer at kommunikasjonen mellom sosialarbeider og klient kan være uklar, selv om funnene må tolkes med varsomhet (Hermondsson 1998).

De ansatte opplever at hvis de ikke kan få gjort en skikkelig kartlegging i mottak, blir det vanskelig å få gjort skikkelig arbeid innover i systemet. Dette er i tråd med de resultater man finner i teori om bestiller – utfører modellen, hvor det viser seg at manglende kompetanse i bestillerenheten fører til at denne modellen ikke fungerer på en effektiv måte (Busch og vanebo 2001). Her er det ikke snakk om kompetansesvikt hvis vi ser på det informantene mener å ha og ønsker å utøve av kompetanse, men de opplever at de ikke får anvendt denne kompetansen fordi det ikke er tid til det. Dermed kan det se ut til å være et definisjonsspørsmål forbundet med kompetansesvikt. Hvis vi definerer kompetanse som det som faktisk *skjer* i mottak av sosialfaglig arbeid, ser det ut til å være en situasjon som går i retning av kompetansesvikt i bestillerenheten. Men ikke hvis vi tar i betraktning den kompetansen som de ansatte har potensial for å anvende under de riktige tidsrammer. En annen ting er at bestillinger skjer via fattede vedtak og at disse ikke alltid fungerer som et godt redskap hvis de er for definerte. Dette blir synlig for eksempel i vedtak mellom forvaltning og

oppfølging, hvor det viser seg at oppfølgingsenheten kan oppleve det som et hinder for arbeidet hvis det kommer en for konkret bestilling (Thorisdottir og Laupstad 2005).

## **Med sikte på arbeidslivet**

En viktig intensjon bak organiseringen av NAV er å etablere en organisasjon som tar sikte på å få folk ut i arbeid. Arbeid viser seg også som det sterkeste virkemiddel for å få færre personer avhengige av økonomisk sosialhjelp (Breivik 1996). Dette er intensjoner forvaltningskontorene skal samarbeide med NAV- kontorene om, og som også er påvirkende for arbeidet ved forvaltningen. I forhold til enkelte grupperinger møter denne intensjonen på ekstra utfordringer. I denne undersøkelsen kommer det fram at det er vanskelig å få til en god kommunikasjon med fremmedspråklige, i hovedsak fordi det er språkproblemer og fordi det er få tolker tilgjengelige. Når det kommer til denne gruppen, kan vi dermed gå ut fra at det tidlig oppstår en utrednings og informasjonsproblematikk, som også vanskeliggjør samarbeid med NAV. Dette samarbeidet er en del av prosessen med å få denne gruppen bort fra sosialhjelp og ut i arbeidslivet. Det er gjennomført ulikt kvalifikasjonsarbeid for å få etniske minoriteter ut i arbeidslivet. Dette er eksempelvis *norskopplæring, introduksjonsordningen, godkjenning av utdanning fra utlandet og tiltak mot diskriminering i arbeidslivet* (Midtsundstad, Djuve og Drøpping 2003). I forhold til norskopplæringen viser det seg at det er lav gjennomføringsgrad og at mange har manglende utbytte av den. Av de 8800 som deltok i introduksjonsprogrammet i 2006 fullførte 23% (SSB 2007). Når det gjelder introduksjonsordningen og hva den skal omfatte heter det ifølge Integrerings og mangfoldsdirektoratet (IMDI) at:

*”Introduksjonsordningen er et program som skal være individuelt tilpasset og bygge på en kartlegging av den enkeltes deltakers bakgrunn. Introduksjonsordningen skal bidra til en lettere og raskere integrering av nyankomne flyktninger til det norske samfunnet. De kommunale introduksjonsprogrammene tar sikte på å gi grunnleggende ferdigheter i norsk samt innsikt i norsk samfunnsliv. Det er også viktig å forberede deltakerne på et aktivt arbeidsliv eller motivere til utdanning. Personer som deltar i programmet har krav på en introduksjonsstønning. Det er lagt opp til et nært samarbeid mellom kommune og Aetat i arbeidet med programmet”.*

Koplingen av økonomiske rettigheter til deltakelse skal etter hensikten øke motivasjonen. Godkjenningssystemet for utdanning fra utlandet viser seg å være komplisert og

søknadsprosessen tidkrevende. I tillegg oppleves kravene for godkjenning gjerne som svært strenge. Et eksempel på dette er at videregående skole fra land utenfor Europa sjelden er tilstrekkelig for å oppnå generell studiekompetanse. For å oppnå dette kreves det gjerne et par års høgskoleutdanning i tillegg (Midtsundstad, Djuve og Drøpping 2003). Hvis vi ser på den norske befolkningens holdninger til hvor viktig det er å integrere innvandrere i samfunnet, viser det seg at de fleste på spørsmål om integrering er viktig, svarer at det ikke er veldig viktig å integrere dem (Stjernø og Johannessen 2004). Det kan med dette se ut til at denne gruppen møter utfordringer både når det kommer til tiltak eller hjelp til å komme seg ut i arbeidslivet. De møter også utfordringer ute i arbeidsmarkedet, som krever at det gjøres større endringer for å både fange opp og hjelpe denne gruppen ut i arbeid. Arbeidsledigheten for innvandrere som gruppe er over tre ganger høyere enn for befolkningen for øvrig. Det er både strukturelle, økonomiske og individuelle årsaker til arbeidsledigheten. Innsatsen og virkemidlene som tas i bruk for å få folk i arbeid skal derfor være målrettede og tilpasset de problemer som skal løses. Rett og plikt til å delta i norskopplæring og introduksjonsprogram for flyktninger er svært viktige virkemidler, som bidrar til at innvandrere og flyktninger raskt kan komme ut i arbeidslivet og bli økonomisk selvstendige. Arbeids- og velferdsetaten samarbeider med kommunen om introduksjonsordningen, og skal generelt bistå med å få folk raskere ut i arbeid (Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering 2007). Men det at det i bestillerenheten viser seg å oppstå kartleggingsproblematikk, som medfører at innvandreres situasjon og behov ikke nås, er med på å vanskeliggjøre intensjonen om at virkemidlene skal være målrettede og tilpasset de individuelle behov.

## **Utviklingen videre**

I en skandinavisk kontekst kan det argumenteres for at kommunen vil ha større betydning både som tjenesteyter og politikktutformer. Dette begrunnes med at kommunen kan bli styrket fordi globale prosesser svekker nasjonaliteten. Dette innebærer at kommunen og det sivile samfunn vil kunne få økt betydning for ivaretagelse av sivile, politiske og sosiale rettigheter (Lyngstad 2005 i Hutchinson 2007). Dette er av betydning fordi det ligger i sosialarbeideres mandat å være et talsrør for brukerne av de offentlige velferdsordninger. Det er forventet av sosialarbeiderne at de skal varsle ifra, og organiseringen er basert på at de skal varsle ifra oppover i systemet når det ikke fungerer etter intensjonene. Hvis kommunenes rolle blir styrket, vil de ansattes stemme i de kommunale tjenestetilbud dermed også kunne tenkes å få større betydning for utforming av disse tjenestetilbudene og i politikk.



Ut i fra de funnene som kom frem i undersøkelsen og også i forhold til tidligere forskning på organisasjoner, ser vi at det er flere interessenter som skal tilfredsstilles. Det være seg klienter, ansatte, ledelse, stat og så videre, og at det er planer som utarbeides hvor man forsøker å imøtekomme disse interessenters ulike behov. I dette delkapittelet har vi spesielt sett på utfordringene i møtet med klientenes behov. Vi ser også hvordan disse behov, ansvarsområder og myndighet er med på å påvirke hvordan de ansatte ved forvaltningen må utføre sine arbeidsoppgaver.

## **9.2 Organiseringens betydning for de ansattes arbeidsmiljø**

### **Flere forhold påvirkes**

Resultatene fra denne undersøkelsen viser, at de ansatte knytter organisatoriske endringer til faktorer som har betydning for hvordan de opplever sitt arbeidsmiljø. Dette sees spesielt opp i mot endringer som har betydning for kommunikasjonen mellom sosialfaglige kolleger. Men også hvordan endringer i ledelse og styring får følger for ansvarsfordeling og tydelighet i fordelingen av arbeidsoppgaver. De ansatte gir uttrykk for at de opplever store kompetansekrav, i en arbeidssituasjon hvor de ofte møter klienter med sammensatt problematikk, og hvor tiden til å nå og kartlegge denne problematikken er liten. Samtidig avhenger klientens videre innstilling til de tilbud systemet kan gi av et godt første møte (Shulman 2003), og en god kartlegging hos bestillerenheten er grunnlaget for at det blir gjort en god jobb videre innover i systemet. Hvis ikke kan det medføre dobbeltarbeid og sløsing med ressurser (Busch og Vanebo 2001). Dette er ressurser i form av saksbehandlers saksbehandlingstid og det er lett å se hvor i systemet det har skjedd en "glipp". Det gis beskrivelser fra klientene om hvilken saksbehandler som har tatt i mot den bestemte søknaden, beskjeden eller dokumentasjonen. Slik kan det spores tilbake til enkelte saksbehandlere hvis de ikke får gjort sine arbeidsoppgaver i mottak på en tilfredsstillende måte. Observasjon av rutiner ved kontorene viser at saksbehandler skriver navn på mottatt søknad, det står ofte i datasystemet til hvilken saksbehandler søknaden ligger og ansatte jobber i team så det går an å kople ubehandlede søknader til de ulike teamene. På grunn av dette opplever de ansatte seg presset, fordi det blir veldig synlig hvis de ikke får gjort jobben skikkelig eller blir hengende etter.

## **Manglende oversikt i arbeidet**

Shulman (1999) ser på ferdighetene som sosialarbeideren innehar, som avgjørende for at det skal utføres godt sosialt arbeid eller at man skal lykkes som sosialarbeider. I denne undersøkelsen kommer det frem at sosialarbeiderne opplever at de ikke får anvendt sine ferdigheter på grunn av tidspress og manglende oversikt i arbeidet. Arbeidet på forvaltningskontorene fremstår som et arbeidssted med til tider mye stress, det er søknader eller klienter i kø, det er lite oversikt og ansvarsfordelingen er noe uklar, spesielt ved fravær. Ser man dette ut i fra en modell som krav- kontroll modellen (Karasek og Theorell 1990), kan man si at de ansatte opplever en høy grad av krav på arbeidsplassen og lite kontroll. Dette er knyttet til krav som; tidsfrister, arbeidstid i forhold til antall ventende klienter i mottak, arbeidet krever at man er oppmerksom på klientenes behov, og kan gjerne være følelsesmessig engasjerende om det ikke oppleves direkte belastende. Det at ansatte gir uttrykk for å mangle oversikt i arbeidet, at det er uklar ansvarsfordeling, at de ikke får anvendt sine ferdigheter og at det er lite mulighet for personlig utvikling, kan tolkes i retning av redusert kontroll. Dermed havner de i en gruppering som stiller svakest i forhold til opplevd jobbtilfredshet. Sett i et slikt perspektiv er det ikke overraskende at tilfredsheten med jobben ikke synes å være høy hos informantene. Det gis også uttrykk for at de ansatte takler kravene i arbeidet forskjellig. Enkelte takler mye stress og at oppgavene ikke er godt definerte, imens andre takler dette mindre bra. Dette stemmer med teori på området som nettopp viser til at det er individuelle forskjeller når det kommer til å takle jobbrelatert stress, eller at evnen til å takle problemer varierer fra individ til individ. Dette har noe med genetiske faktorer og barndomsopplevelser å gjøre, men ser i det meste ut til å være styrt av voksenerfaringer (Theorell 2003, kap. 1). Studier av krav – kontroll modellen har gitt blandede resultater, og noen studier argumenterer for at høye krav gir negative resultater uavhengig av kontroll. Modellen utvikles videre, da senere funn viser til at hvorvidt kontrollaspektet har en positiv innvirkning på krav og tilfredshet også bestemmes av individuelle forskjeller (Jermier og Michaels 2002). Både for lite og for mye påvirkning ser ut til å kunne skade det psykiske arbeidsmiljøet. Det kan i tillegg endre seg hos vedkommende gjennom arbeidslivet. Variabler som spesielt har fått oppmerksomhet er innflytelse, deltakelse og selvkontroll, fordi de kan vise seg å være skadelig i for høye doser (Eriksen, N. 2006; Lennèr Axelson & Thylefors 2006).

## **Tid til å gi støtte**

I denne undersøkelsen gir de ansatte uttrykk for at de ikke opplever at det er et støttende miljø på jobben. De legger ikke dette til mer personrettede konflikter mellom kollegene, men ser det som et resultat av en travel arbeidssituasjon med lite rom for å støtte hverandre og gi personlig tilbakemelding. På denne måten får de heller ikke utnyttet det potensialet som ligger i det som i teoridelen ble beskrevet som sosioemosjonell eller instrumentell støtte, for å øke tilfredsheten på arbeidsplassen (Karasek og Theorell 1990). Det at det ikke er en sterk integrasjon mellom kolleger, overordnede og andre på arbeidsplassen, fører i følge informantene til at konflikter mellom ansatte eller personlige problemer hos enkelte forblir skjult. Dette ser vi i forhold til det at det er ansatte som slutter i jobben uten at kolleger er forberedt på at det vil skje, eller at de ansatte er redd for å komme tilbake på jobb etter sykefravær og at de ikke føler seg sett. Å takle problemer kan gjøres åpent eller skjult. De som gjør det åpent sier i fra om det de opplever vanskelig eller urettferdig, og de som gjør det skjult går omveier og viser ikke konflikten åpent. I en undersøkelse blant svenske yrkesutøvere ble det funnet at de som sier at de har liten mulighet til å påvirke arbeidsplassen ofte har et skjult taklingsmønster. Flere undersøkelser viser at kvinner ofte har et mer skjult taklingsmønster enn menn. Denne sammenhengen mellom arbeidsmiljø og taklingsmønster, innebærer at et miljø hvor de ansatte opplever å ha mulighet for å påvirke sitt arbeide, er et miljø med frispråklighet hvis noen behandles ille (Theorell 2003, kap 1). Slik kan forskning også være med på å forklare det at informantene opplever at de mangler påvirkningskraft, og at det er ansatte som holder tilbake meningene sine om det de opplever som negative forhold ved sitt arbeidsmiljø.

## **Tilbakemeldinger er viktige for tilfredshet**

Denne undersøkelsen viser at de ansatte opplever å få lite tilbakemeldinger i arbeidet. Tilbakemelding eller det å få vite hvordan man utfører sitt arbeide er et vesentlig bidrag for individets og gruppens læring og utvikling. Arbeidsgrupper som ikke får tilbakemeldinger om hvordan de arbeider, har mer utilfredse medlemmer eller er mindre effektive enn andre grupper. Tilbakemelding kan hentes fra flere kilder som selvevaluering, kollegers bedømmelse, evalueringssamtaler med leder, eller sees direkte ut fra den utførte arbeidsoppgaven (Lennèr Axelson og Thylefors 2006). Undersøkelsen viser også mangel på det som kalles instrumentell sosial støtte (Karasek og Theorell 1990), da det er vanskelig å få ekstra ressurser eller assistanse av kolleger eller overordnede når det er behov for det. Dette

viser seg i forhold til at det er vanskelig å få ekstra bemanning i mottak fra baklandet, selv om informantene opplever at de trenger det. Dette er også fordi de opplever at det er vanskelig å få tilstrekkelig veiledning fra andre ansatte med mer erfaring, eller fra leder, fordi det er for stor arbeidsmengde.

Tilfredshet i jobben er et globalt konsept og består av forskjellige fasetter. Den mest vanlige kategoriseringen består av fem fasetter; lønn, oppgradering, samhørighet med kolleger, veiledning og arbeidet i seg selv (Jönsson 2005). Studier på arbeidsglede og motivasjon viser at de faktorene som skaper høy tilfredshet ikke er de samme som avverger utilfredshet. For å oppnå det man kan kalle en akseptabel tilfredsstillelse, det vil si at de ansatte ikke mistrives på jobben, kreves det at de mest elementære forhold er ivaretatt. Dette er forhold som lønn, materielle goder, arbeidsvilkår, fysisk arbeidsmiljø og personalpolitikk. Men for å øke tilfredsheten over det akseptable nivå, er det ikke nok med forbedringer på disse områdene. Arbeidet må også bygge på motivasjonsfaktorer som avhenger av arbeidsoppgaver og prestasjoner, som gir mulighet for ansvar og utvikling. Man må ha kontroll og innflytelse, oppleve arbeidet som meningsfylt og man må ha kontakt og felleskap med andre mennesker. Disse faktorene kan ikke forklare alt, men viser i flere tilfeller å kunne forklare generelle trekk ved arbeidsmiljøet og tilfredshet (Lennèr Axelson og Thylefors 2006). Informantene i denne undersøkelsen gir uttrykk for at de mangler oppgaver som gir mulighet for ansvar og personlig utvikling. De etterlyser kontakt og felleskap med sine sosialfaglige kolleger og opplever at de har arbeidsoppgave hvor de mangler kontroll og innflytelse. Arbeidsplassen har blitt omorganisert og de har ikke har blitt spurt om deres vurderinger av de endringer som gjøres.

Jobbtilfredshet ser ut til å være knyttet til muligheten til å lykkes med å handle i samsvar med ens egne bakenforliggende ønsker. På denne måten kommer ikke jobbtilfredshet fra utførelsen av jobben i seg selv, men ved å tilfredsstille et bakenforliggende motiv (Jönsson 2005). På forvaltningen ser det også ut til at de ytre (bedriftens) krav og de indre (individuelle) krav til tider kommer i konflikt. Dette ser man med hensyn til hva de ansatte trodde eller hadde ambisjoner om å utrette i jobben og det de faktisk blir pålagt av oppgaver. Slik kan man si at innsatsen i jobben og belønningen blir stående i et motstridig forhold til hverandre. Desto mer innsats vil si at de ansatte handler mot sine personlige krav og motiver, og dermed blir belønningen liten når det kommer til personlig vekst og utvikling. Det er viktig å skille arbeids*motivasjon* fra tilfredshet. Motivasjon ser ut til å produsere det som kan bli tolket som

mer positiv jobbrelatert adferd, inkludert utførelse og produktivitet. Det ser også ut til å at motivasjonen kan bedres med passende belønning. Jobbtilfredshet er et separat fenomen.

Når de ansatte uttaler at de ikke blir sett eller føler seg verdsatt på jobben, er det de selv betegner som en årsak til dette at de mangler veiledning. Det ser altså ut til at faglig veiledning er med på å styrke de ansattes opplevelse av å bety noe personlig for jobben. At veiledningen ikke bare bidrar til faglig styrke og trygghet, men også er med på å fremme opplevelsen av å få bekreftelse *personlig*, ikke bare faglig. Forskning foreslår at det er en positiv sammenheng mellom støttende veiledning og sosialarbeiderens nivå av jobbtilfredshet (Himle, Jayaratne & Thyness i Jönsson 2005). Handlings- og refleksjonsveiledning er en norsk veiledningsmetode som dominerer veiledningen til profesjonene innen helse- og omsorgstjenesten, sosialtjenesten og læreryrket. Veiledningen innebærer at en veisøker har et problem eller en utfordring som han eller hun søker veiledning for. Dette får man i en veiledningssamtale med en veileder eller i en gruppeprosess med kolleger (Solstad og Stemland 2002). Faglig veiledning bærer preg av støtte, følelser, forståelse i kommunikasjon mellom veileder og den som blir veiledet. Veiledere skal sette seg inn i den praksis og tankegang som veiledningskandidaten har. Hun eller han må starte der fagpersonen er. En definisjon på veiledning er: *”Veiledning er en systematisk faglig og personlig læringsprosess, hvor kunnskap, erfaring, visdom og klokhet er hjelpemidler til reflektert erkjennelse. I et anerkjennende felt legges grunnlaget for å innfri kandidatens ønske om å bedre sine handlingsmåter som fagperson”* (Teslo 2006). I sosiale serviceorganisasjoner har lederne begrenset kontroll over arbeidsprosessen. Dette påvirker ledernes muligheter for å gi tilbakemeldinger og motivere ansatte i deres daglige arbeid (Hasenfeldt 1984; Pousette 2001 i Jönsson 2005).

### **Ønske om mer tydelig styring**

At de ansatte ønsker seg en mer tydelig ledelse er også et tema som kommer frem i undersøkelsen. En leder med for eksempel en juridisk eller administrativ utdanning blir nevnt. Forskning viser at lederen spiller en sentral og spesifikk rolle i arbeidsgruppen, dels som ansvarlig for koordineringen av menneskelige og materielle ressurser og dels som forbilde og normsetter. En rekke forsøk i de senere år er blitt gjort for å få grupper til å fungere som selvstyrende enheter, men erfaringer med dette er blandede. I dag er det bred enighet om at arbeidsledere og sjefer er en nødvendighet. Det er mer et spørsmål om hvordan denne rollen skal utformes og hva den bør innholde, enn at man diskuterer dens eksistens (Lennèr

Axelsson og Thylefors 2006). Det informantene forteller kan tolkes som forventninger til at en leder med en annen bakgrunn ville ha en annen lederstil. Det er også forventninger om at en slik leder ikke ville være så knyttet til å ha fokus på det som gjelder klientene og behandlingen av søknader, men at de ansatte og deres rettigheter som arbeidstakere ville få mer oppmerksomhet. Ville kanskje en leder med en annen bakgrunn lettere ta egne beslutninger, uten å ha et klient- og sakserspektiv hele tiden, og kunne dette medføre endringer som gjør at de ansatte får en tydeligere rolle? Det som kommer frem som viktig, er altså at lederen skal være tydelig. Ikke nødvendigvis at en leder med sosialfaglig bakgrunn er dårligere enn en annen leder, så lenge alle ansvarsområder blir tatt hånd om.

Overgangen fra regelstyring til mål- og rammestyring med en desentralisering av ansvar og føringer, gir større lokal handlefrihet. Dette bidrar til at lederrollen får større tyngde samtidig som den blir mer komplisert. Sjefer og andre ledere styres av forskjellige interesser hos politikere, brukere, eiere, direksjoner, kolleger, medarbeidere og spesialister, men også av egen innsikt. Studier av lederrollens egenskaper viser at det er to egenskaper som er spesielt viktige i prosessen med å avveie de ofte motstridende interessene i forhold til hverandre. Dette er indre stabilitet og personlig modenhet. Disse egenskapene avspeiler seg for eksempel i god selvtillit, følelsesmessig balanse og kontroll, selvstendighet, sosial kompetanse, interpersonlig sensitivitet, god fysisk helbred, dominans, presentasjonsbehov og kreativitet (Lenèr Axelsson & Thylefors 2006). I denne undersøkelsen etterlyses det at lederen ser de ansatte og deres behov, og tar selvstendige avgjørelser. Selv om de ansatte uttrykker forståelse for at det er vanskelig for en leder i den nye organiseringen, fordi den har et bredt virkefelt for lederen, blir det at leder ser de ansatte og deres behov etterlyst som viktige egenskaper. Studier på ansatte i Svenske virksomheter viser også at når de ansatte skal skissere bilder av den ideelle leder, står egenskaper som evnen til å lytte, være lydhør og åpen øverst på listen (Lenèr Axelsson & Thylefors 2006).

Et av de behovene informantene gir uttrykk for, er at det blir tatt hensyn til dem og deres meninger og ønsker i omorganiseringen. I kommuneplanen for Trondheim kommune 2001 – 2012 blir det lagt vekt på at arbeidstakerne i kommunen er vant med omstillinger og at dette, selv om dette ble møtt med en positiv innstilling, har medført tretthet og frustrasjon blant arbeidstakerne.

Som en strategi for løsning på denne utfordringen, står det i planen under overskriften ”Kommunen en demokratisk og effektiv organisasjon” som mål nr.21:

- a) Kommunens saksbehandling skal preges av service til, tilgjengelighet og åpenhet. Det skal utarbeides serviceerklæringer for all virksomhet som møter brukerne.
- b) Gjennomføre forsøks- og utviklingsarbeid.
- c) Bruke minst mulig ressurser til administrasjon gjennom forenkling, avbyråkratisering og delegering av myndighet.
- d) Utarbeide og fornye serviceerklæringer, standarder, og kvalitetssikringssystemer for kommunens virksomhetsområder.
- e) Bedre koordinering av kommunens behandling av plan- og utbyggingsaktivitetene.

Det er fokus på hva tjenestemottakerne kan forvente av service, men hva som skal til for å få ansatte til å klare å yte denne service er altså ikke klart definert. Dette kan sees på som en indikasjon på at dette har blitt et utelatt fokus i utarbeidingen av denne planen. Som strategi på at kommunen skal være et attraktivt arbeidssted nevnes det kun lønnspolitikk som strategi i kommuneplanen for å nå denne målsettingen.

### **9.3 Sosialt arbeid i ny organisering**

#### **Krav om økt kompetanse**

De ansatte opplever at det er økende kompetansekrav i deres arbeid. Årsaken knyttes til at det er en vanskeligere klientgruppe de arbeider med nå, ettersom endringer i arbeidsmarkedet gjør at de aller fleste er i jobb, og fordi det er de som fungerer dårligst som er igjen. De opplever også at kompetansekravene øker fordi omorganiseringen legger opp til nye arbeidsmåter og ferdigheter. Dette blir spesielt knyttet til det å skulle samarbeide tverretattlig. Funnene forteller også at de ansatte ikke føler at de har tid til å bruke de ferdighetene de allerede innehar. I NOU 2004:13 pekes det særlig på at brukerne har større forventninger enn tidligere til kompetent og individuell behandling (St.prp.nr.46(2004 – 2005)). Den politiske løsningen på dette, er det vi ser i samlokaliseringen av tjenestetilbudene for å få et mer effektivt og brukerrettet tilbud.

En undersøkelse foretatt av Norsk Institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU) viser at sosionomer og barnevernspedagoger opplever mindre tilfredshet med undervisnings- og studieforhold enn vernepleiere. Denne forskjellen var i stor grad knyttet til at de fleste sosionomer og barnevernspedagoger arbeidet ved sosialkontor eller i førstelinjetjenesten hvor deres arbeidsoppgaver var mer kompetansekrevende enn vernepleiernes arbeidsoppgaver, samtidig som de har mindre utbytte av utdanningen. Flere sosionomer manglet ikke faglig kompetanse, men praktisk og mer personorienterte ferdigheter, til for eksempel å håndtere stressende arbeidssituasjoner. Når det kom til praktiske ferdigheter handlet det om undervisning i tverretattlig og tverrfaglig samarbeid, praktisk tilrettelegging av det daglige arbeidet og vanlig saksbehandling (Arnesen og Næss 2000).

En tydelig forskjell i forholdet mellom ansatt i en velferdsorganisasjon og klienten, og andre typer sosiale forhold, er det fakta at det førstnevnte forholdet er tosidig. I dette forholdet er det både et møte mellom to mennesker og et møte mellom klienten og en representant for organisasjonen. Derfor er det en innebygd ambivalens i denne arbeidsrollen, fordi arbeideren både representerer organisasjonen med dens standard og verdier, og sine egne tanker og erfaringer. Dette fakta innebærer at ansatte i sosiale hjelperyrker altererer mellom personlig og organisasjonsbundet adferd (Jönsson 2005). I denne undersøkelsen kommer det også frem at sosialarbeiderne opplever at de mangler kompetanse på områder som handler om det å takle stressende situasjoner med aggressive klienter, det å knytte de sosialfaglige ferdighetene til en arbeidssituasjon som også omhandler klientens økonomi, eller til å jobbe med mennesker med svært ulik kulturell bakgrunn. Slik sett kan man si at det ser ut til at sosialarbeiderne også mangler en faglig basis som integrerer hjelperollen knyttet til omsorgs- og behandlingsorienteringen, og kontroll- og regelorienteringen i forvaltningsarbeidet. Det er ikke i hovedsak mangel på kompetanse som de ansatte opplever er årsaken til det at de ikke får gjort grundige utredninger, og håndtert arbeidsoppgavene på en skikkelig måte. Tidsaspektet er et viktig moment som blir hentet frem, fordi de ansatte føler at det er for liten tid til å anvende deres sosialfaglige ferdigheter. Allerede på 1980- tallet ble det diskutert at ansatte i sosiale hjelperyrker ofte har begrensede ressurser til å utføre jobben tilfredsstillende. Gjennom 1990- tallet ble dette enda mer iøynefallende, med hensyn til de finansielle nedskjæringene som i stor grad påvirket offentlig sektor (Jönsson 2005).

De ansatte nevner også dette med kommunikasjon og tilgjengelighet i forhold til fremmedspråklige. De opplever at det er vanskelig å kommunisere med disse klientene og at



det mangler tilgjengelige tolker. Det blir også gitt uttrykk for at det ikke alltid er noen hjelp i å hente folk fra baklandet i en slik situasjon, fordi det er språk som er problemet. Språk viser seg å være viktig i kommunikasjonen mellom sosialarbeider og klient, spesielt i samtaler om vanskelige tema. At det ikke er felles kultur og språk, krever mer tid til å avdekke "hvor den andre er". Dette bør sees spesielt med henblikk på psykiske lidelser hos flyktninger, da konservative familiemønstre gjør at det kan være vanskelig å snakke om slike tema fordi de har tradisjon med å holde det innenfor familien (Lillehaug 2005). Informantene forteller også at de mangler redskaper til å kommunisere ved for eksempel at alle vedtak skal skrives på norsk, alle standardfraser, søknader, alt er på norsk. I tillegg er det til tider vanskelige juridiske formuleringer som skal oversettes eller forklares, eller det skal gis informasjon om rettigheter og plikter innenfor et komplekst system. Dette sier informantene skal gis til mennesker som kan være i en vanskelig livssituasjon, noe som kan medføre at det er ekstra utfordrende, og sosialarbeideren må være varsom i måten han eller hun kommuniserer med klienten.

Kommunikasjon handler ikke bare om språk, det innebærer også nonverbal kommunikasjon – å si noe uten ord. Kommunikasjon foregår i en kontekst. Noen ganger er kommunikasjonen svært bundet til konteksten, og andre ganger ikke. Det er også skiller i mellom ulike kulturer når det kommer til hvor kontekstbundet kommunikasjonen er. I Norge gis generelt mye av informasjon uavhengig av konteksten, norsk lovgivning spesielt er et eksempel på kommunikasjon hvor informasjonen er lite kontekstbundet (Døhlie og Askeland 2006). Det blir hevdet at det er flere paralleller mellom sosialt arbeid i en flerkulturell norsk kontekst og internasjonalt sosialt arbeid, og derfor må sosialarbeidere som jobber med mennesker av flere kulturer i Norge ha mye av den samme kompetansen som de som jobber internasjonalt. Et eksempel på at det eksisterer ulikheter mellom ulike samfunn er at vårt land er et av de mest likestilte i verden. Vi har et tilnærmet klasseløst samfunn der politikerne kommer fra alle lag av folket. Likestilling mellom kvinner og menn mellom ansatte og arbeidsgiver og mellom foreldre og barn er viktig. Slik er det ikke i overalt (Døhlie og Askeland 2006, kap.2). Å innta perspektivet til den andre kan være et viktig hjelpemiddel til å forstå hvordan de andre tolker sin livsverden og gjør som de gjør (Shulman 1999). Dette innebærer at å ha en viss kunnskap om de andres kultur og forståelsesramme, er vesentlig i arbeidet ved forvaltningen. Andre funn viser at det kanskje ikke er spesiell kulturkompetanse, men sensitivitet for at det eksisterer kulturforskjeller og at man ser ting forskjellig som er viktig. Det å se at klienten har

andre referanser, verdier og interesser, og dermed være åpen for individuelle behov hos mennesker fra en annen kultur (Lillehaug 2005).

## **Et uverdlig møte**

Måten informantene gir uttrykk for hvordan det oppleves å ikke få tatt seg tid til samtaler på en skikkelig måte når det er behov for det, både når det gjelder norske og innvandrere, uttrykker det de oppfatter som en uverdlig behandling av klientene. De gir uttrykk for at det ikke gir tillit til systemet, og at det står i veien for å få gjøre godt sosialfaglig arbeid og få til endring hos klientene. Dette kan knyttes til en forståelse i samsvar med den vi finner hos Shulman (1999), ved at hvordan vi føler påvirker hvordan vi handler og tenker om oss selv i et sirkulært forhold. Ut i fra denne følelses- adferds- kognisjonsforbindelsen blir det viktig at klientene opplever en verdig behandling i møtet med sosialarbeidere i mottak ved forvaltningen. Å stille seg inn (*Eng. tuning in, forfatters oversettelse*) omhandler sosialarbeideren evne til å komme i kontakt med mulige følelser og tanker som klienten kan bringe med seg til møtet med hjelpeapparatet. For å lykkes med å stille seg inn på dette møtet, må sosialarbeideren mer eller mindre oppleve disse følelsene ved å bruke erfaringer fra sitt eget liv, for å fremkalle lignende følelser (Shulman 1999). Dette innebærer at de ansatte må ha en mulighet for å ta seg tid til å reflektere over klientens følelser og tanker som han eller hun kan ha med seg i møtet med forvaltningen. I tillegg eksisterer det forventninger fra klientens side som også vil påvirke hvordan klienten opptrer. Den adferden man tar ovenfor andre er som oftest legitim og institusjonalisert. De fleste mennesker ønsker å opprettholde en troverdig fremstilling av seg selv i den sosiale sammenhengen han eller hun er en del av. Dette kan også begrunnes ut i fra en redsel for at man ved å tape ansikt kan miste andres respekt i fremtiden. Et møte med mennesker som en derimot ikke vil ha noe å gjøre med igjen, gir en frihet til å oppføre seg på en måte som ikke setter en i godt lys for fremtiden. Eller man kan tåle ydmykelser som det ville vært pinlig å stå ansikt til ansikt med i fremtiden (Goffman 2004). Tar vi utgangspunkt i dette, kan det tenkes at en viss kunnskap om den andre kan hjelpe sosialarbeidere til å sammenlikne både innvandreres og andre klienters opplevelser av sin situasjon, med egne erfaringer. Man kan også forsøke å forstå hvordan disse mennesker opplever det å skulle gi en fremstilling av seg selv i møtet med forvaltningen.

Enkelte mennesker vedrøres av at vi har satt ”merkelapper” på dem, at vi definerer dem innen en kategori av mennesker som har et sett tilhørende negative egenskaper eller svakheter, og som vi dermed har negative forventninger til. Dette kalles stigmatisering og kan stå i veien for

at vi ser disse menneskers styrke og ressurser på andre områder. Det kan føre til diskriminering, handlinger som hindrer disse menneskers mulighet til å utfolde seg basert på våre forventninger til dem (Goffman 1975). I en hovedoppgave av Thor Edvard Ellefsen, ” Sosialkontoret - venn eller fiende?” fra 2005, har han definert tre sentrale faktorer eller variabler som er av særlig stor betydning for utfallet av møtet mellom sosialkontoret og sosialklientene. Disse faktorene er klientkategori (innvandrere, rus, aleneforeldre, psykisk sykdom etc.), betydningen av det organisatoriske rammeverket som sosialkontoret er underlagt og betydningen av det sosiale arbeidet som utføres på sosialkontorene. Det kom frem at det som preget de vellykkede møtene mellom sosialkontoret og klienten, i forhold til organisatorisk rammeverk, var at sosialarbeideren innehar et helhetsperspektiv. At de sammen med klientene kunne identifisere og formulere problemet eller problemene, slik som problemets framtid, årsak og konsekvenser. Det å forholde seg til et mangfold av problemer og ha et helhetsperspektiv var et kjennetegn på de ”vellykkede” møtene mellom klient og saksbehandler. Mange av disse sakene hvor klienten beskrev at sosialarbeideren hadde et helhetsperspektiv, skyldtes et godt samarbeid med andre etater. I følge denne undersøkelsen ble også *tilgjengelighet* og *tilstrekkelig tid* viktige momenter i sosialt arbeid, og kunne være avgjørende for å få til en positiv relasjon og arbeidsfelleskap med klienter (Ellefsen 2005). Dette stemmer overens med de uttalelsene informantene i denne undersøkelsen kommer med. Uttalelser som tilsier at det å ha tid til å lytte og utvikle en mer grundig forståelse av situasjonen til klientene, er viktig for å gjøre godt sosialt arbeid. At klientkategori spiller en rolle, kan også sees i sammenheng med som informantene sier, at de mangler kompetanse eller tilbud i arbeidet med enkelte klientgrupper.

## **Betydningen av tid i praksisfeltet**

Også i Shulmans teori er det fokus på *tidsaspektet* i arbeidet med klienter. Han sier for eksempel at klientene kan ha skjulte intensjoner og at det krever at sosialarbeideren har ferdigheter til å lete etter disse intensjonene, og at klienten må bli trygg på kontakten med sosialarbeideren for å tørre å gi uttrykk for disse. Slik som hans modell blir presentert, er det første møtet mellom sosialarbeider og klient viktig for videre kontakt, og tidsaspektet av relevant betydning for å danne en god arbeidsrelasjon mellom sosialarbeider og klient. Sett i lys av denne modellen, blir informantenes utsagn om at det ikke kan foregå en grundig utredning og at det er vanskelig å gi fornuftig råd og veiledning innenfor en stram tidsramme forståelig.

Man kan bruke begrepene påstandskunnskap, ferdighetskunnskap og fortrolighetskunnskap som tre ulike aspekter ved kunnskapen. Med disse tre kan vi beskrive aspekter ved kunnskapen som kan sies å være taus eller uttalt, og vise hvordan forståelsen av kunnskapen ligger til grunn for å si at den er det ene eller det andre (Johannessen 1999). Dette kan være et viktig aspekt også i sosialt arbeid. Et eksempel på dette er at undersøkelser viser at kultursensitivitet er viktigere enn kulturkompetanse, og at de ansatte gir uttrykk for at de trenger mer tid til å arbeide med innvandrere. Det at det trengs mer tid til å oppnå sensitivitet for en annen kultur, er kanskje et tegn på at det er en fortrolighetskunnskap som benyttes i møtet med disse menneskene. Ut i fra teoridelen har vi sett at kunnskap gir seg til uttrykk på forskjellige måter. Dette kan være nedskrevet i ords form som i den vestlige vitenskapstradisjonen, eller den kan uttrykkes seg via kroppslige ferdigheter, i kulturen eller i handlinger. Ved å gjøre dette ser vi deler av kunnskapen som er vanskelig å legge merke til (Johannessen 1999). Det som også er et interessant her er at Molander (1996) knytter disse aspekter ved kunnskap til fenomener som eksisterer i *tid*. Tiden spiller en rolle i anvendelsen av kunnskap ved det at handlinger skjer i et gitt tidsrom, dette uavhengig om det er refleksjon eller om det er kroppslige utførelser. Han tar opp betydningen av pauser i arbeidet som en kilde til god refleksjon og ervervelsen av ny kunnskap i utførelsen av praktisk yrkeskunnskap. Praktiske ferdigheter eller kunnskap, forklarer han, kan være knyttet til *tidsbundne* faser av en arbeidsprosess.

Dette kan være med på å forklare informantenes fokus på at de trenger tid for å gjøre et skikkelig arbeid. De to mest sentrale aspektene for sosialarbeidere omhandler antallet av arbeidere på saker og klienter, og tid. Sosiale hjelperyrker har typisk stort arbeidspress og høy grad av ansvar. Antallet klienter og saker, er mindre viktig enn det faktum at de ikke greier å oppfylle sitt mandat og ta sitt ansvar med en slik arbeidsmengde (Lipsky 1980 i Jönsson 2005). Studier viser at sakspress, det vil si antall klienter sett i en viss tidsperiode, antall timer i direkte klientkontakt, og prosentvis tid på klientarbeid kan påvirke erfaringen av arbeidspress og arbeidskrav (Koeske og Koeske 1989; Stjernø 1983 i Jönsson 2005). I et klima som preges av New Public Management – tenkning, samtidig som det er krav om større deltakelse og demokrati, kan kapasitetsproblemer oppleves sterkt av sosialarbeidere. Det kan oppfattes som syting når sosialarbeidere forsøker å varsle om dette lenger opp i systemet, og dette kan medføre resignasjon og at sosialarbeidere gir opp. På denne måten blir ikke disse problemene del av den offentlige samtale og dermed ikke del av den offentlige politikk (Hutchinson 2007).

## Fagligheten i mottaksarbeidet

De ansatte opplever at den sosiale fagligheten møter på en utfordring når man samlokaliserer, dette er avhengig av *graden* av samlokalisering. Det kan sees i forhold til det at de tre etatene er flyttet i samme hus, til at man velger å flytte de tre etatene ved siden av hverandre i kontorlandskapet, det som benevnes som "samsitting". At man flytter de tre etatene sammen gjør at de får mer uformell kontakt og de lærer mer om hverandres fagområde. Allikevel kommer det til uttrykk at dette gjøres på bekostning av det de betrakter som en kompetanse som har utviklet seg på sosialtjenesten, spesielt i forhold til samtaleferdigheter. Det å kunne få i gang en god samtale, og også dette med å se klienten i et helhetsperspektiv. De knytter dette til at det for å jobbe på sosialtjenesten har det vært krav om treårig høgskoleutdanning, i motsetning på Aetat eller trygdkontor. Dette knyttes også til at det er et annet lovverk som styrer de andre kontorenes tenkemåte. Spesialisering og profesjonalisering innen de tre sektorene viser seg å ha ført til forskjellige klientideologier. De har utviklet ulik identitet med ulik orientering, interesser, normer og oppfatninger om hverandre. Grovt sett kan man si at arbeidskontoret har en formidlingsorientering, sosialkontoret en form for behovsorientering og trygdekontoret en rettighetsorientering (Pedersen 1996).

Sosialarbeidere i Norden arbeider ofte ved et eller annet offentlig kontor eller i en institusjon av et eller annet slag. Her foregår det en spesiell type regelmessig aktivitet og hver arbeidsplass krever mye av arbeiderens oppmerksomhet. Når mye av den sosiale samhandlingen foregår innenfor arbeidsplassens fysiske sted og er regulert av dens mandat påvirker det arbeidernes måte å tenke på og å handle på (Kokkinn 1998). Når man gjør endringer i den organisatoriske utformingen av de omgivelsene vi handler innenfor, er det tilfeller hvor man ikke ser hva disse endringene vil bety før etterpå. Dette kan forklares ved at det er svært komplekse strukturer i sosiale forhold og det er vanskelig å forutsi hvordan adferd forandrer seg (Goffman 1974). Nye styringsformer i tråd med New Public Management kan bidra til nedbygging av profesjoner generelt. Ved å vektlegge økonomiske mål som kriterier for god virksomhet, kan faglige kriterier knyttet til profesjonen komme i annen rekke. Dette kan vekke mistillit til profesjonenes evne og vilje til å holde styr på sitt virkefelt. I en slik situasjon kan det kanskje være av avgjørende betydning at sosialarbeideren er kreativ i sin søken etter løsninger (Hutcinson 2007).

Lov om sosiale tjenester åpner for utøvelse av skjønn og en del av den jobben som utføres ved sosialtjenesten er preget av dette. Funnene viser at det betraktes som nødvendig med et felles fagforum for å utvikle felles forståelse for behandling av saker hvor det utøves skjønn, og også i skjønnsvurderinger i råd - og veiledningsarbeide knyttet til mottak og telefonvakt. Dette bekrefter at det eksisterer usikkerhet i forhold til utøvelsen av skjønn i sosialt arbeid, at det er en utfordring for utøvelsen av faget og at det er behov for forum for å utvikle en felles forståelse av målsettingen for praksis. Dette synes å være i tråd med noe av den argumentasjonen vi finner hos Terum (2003), som også etterlyser felles målsettinger for utførelsen av faget. Ifølge den norske professoren Harald Grimen er skjønnsutøvelse noe som skjer hos den enkelte og mellom individer. Utøvelse av skjønn kan skje i interaksjon mellom kolleger, man medskjønner (Grimen 2004 i Levin 2004). Ut i fra det informantene forteller, kan felles faglige forum påvirke til mer likhet i skjønnsvurderingene.

## **Sosialarbeiderens funksjon**

På det ene kontoret er det som nevnt tidligere stor usikkerhet knyttet til deres funksjon som sosialarbeidere. Fellesmøtene mellom sosialarbeiderne hvor sosialfaglige tema skal tas opp, fungerer heller ikke slik de var tenkt. På dette kontoret forteller de ansatte om at disse møtene blir brukt til å diskutere hvordan ting skal organiseres på arbeidsplassen, og at de ikke opplever å ha utbytte av disse møtene. Helst skal man gå styrket ut av fellesmøter for å oppleve at de har en mening. Forskning viser at det ikke alltid er slik, da møter ofte avspeiler det åpne eller lukkede arbeidsklima, eller at man ikke vet å planlegge eller strukturere møtene. Det kan også være at man oppfatter dem som et nødvendig onde. Mange fellesmøter utvikler seg til å bli rene informasjonsmøter, noe som kan medføre at arbeidstakerne opplever at det ikke er tid til å stille spørsmål, og i verste fall fører det til færre deltakere på møtene. Negative undergruppedannelser fremmes lett i et slikt miljø (Lennøer Axelson og Thylefors 2006).

Terum (2003) utfordrer til refleksjon om hva sosialt arbeid i en offentlig kontekst skal være og det at sosialarbeidere mangler den spesielle fagkompetanse de bør inneha. I denne undersøkelsen viser det seg at det er stor usikkerhet knyttet til sosialarbeidernes funksjon, og at det eksisterer et skille mellom det de opplever seg utdannet til og de arbeidsoppgaver de har i praksisfeltet. De uttrykker også at de ikke får brukt sine sosialfaglige ferdigheter og at dette gjør at de ikke opplever jobben som tilfredsstillende. Som sagt i teoridelen bygger Shulman (1999) sin forståelse av sosialarbeiderens funksjon på Schwartz (Schwartz i Shulman 1999) definisjon av begrepet. Dette innebærer at det er av vesentlig betydning at sosialarbeideren vet

presist hvilken funksjon han eller hun spiller i det arbeidet som gjøres, for å lykkes med sine intervensjoner. Ser man funnene opp i mot denne teorien, er det forståelig at de ikke føler at de lykkes i den jobben de gjør. Da vil deres manglende forståelse av sin funksjonelle rolle være å betrakte som en årsak til at de ikke får anvendt sine ferdigheter på en fruktbar måte. Det andre kontoret uttrykker ikke at de opplever jobben som like utilfredsstillende, og det kan forstås ut i fra at det virker som om de har et mer avklart syn på hva som er deres funksjon. Selv om deres funksjon er knyttet opp i mot det å henvise videre, ha et kjapt møte og at de ikke vet hva som skjer lenger inn i systemet. Det at dette kontoret har fagmøter som fungerer kan også tenkes å tydeliggjøre deres funksjon for de andre ansatte. At de opplever sin rolle tydeligere handler sannsynligvis ikke bare om hvordan de ansatte ved dette kontoret ser på seg selv, men også at deres funksjon er tydelig for resten av kontoret. En viktig del av den interne kommunikasjonen viser seg også å være stimulerende arbeidsplassmøter. Fellesmøter, uansett formål, er de eneste situasjoner hvor alle er samlet på én gang og har mulighet for å drøfte virksomhetens områder i felleskap (Lennèr Axelson og Thylefors 2006). Det kontoret hvor funksjonen er tydelig for de ansatte, har også hatt faste ansatte i mottak i lengre tid og det kan derfor være at de derfor har kommet lengre med å tydeliggjøre sin funksjon.

I Shulmans interaksjonsmodell er sosialarbeideren en mekler mellom individet og individets sosiale omgivelser. Dette kan være i samhandling med andre enkeltpersoner, grupper av mennesker, eller på samfunnsnivå i forhold til samfunnsmessige trekk som påvirker individets sosiale omgivelser. Shulman (1999) mener at sosialarbeiderens funksjonelle rolle skal baseres på hva som er den optimale funksjonen sosialarbeideren kan utfylle i en gitt situasjon, og dermed til en viss grad variere fra sak til sak. Han er også opptatt av at sosialarbeideren gjennom hele arbeidsprosessen gjør en nyttevurdering av hva som skal være neste skritt for å utfylle denne rollen på en god måte. Arbeidsprosessen slik han fremstiller den, innebærer et samarbeidsforhold hvor sosialarbeideren innlemmer klienten i det arbeidet som gjøres, og på denne måten åpent definerer funksjonen, selv om den kan variere fra begynnelse til slutten i en arbeidsprosess. På den måten arbeidet ved de to kontorene i denne undersøkelsen er organisert, kan man si at den funksjonelle rollen i de ulike stadiene av arbeidet allerede er definert før klienten kommer til kontoret. Det er liten mulighet for forandring. Dette er fordi sosialt arbeidsprosess er blitt oppstykket i mottak, bakland som en bestillerenhet og ulike utførelsenheter som de arbeider opp i mot. At sosialarbeiderrollen ikke er helt "fri" vil det alltid være uansett organisering, fordi sosialarbeideren er styrt av trekk ved organiseringen som både begrenser og gir mulighet for arbeidet. Det som er spesielt her og vesentlig for

denne undersøkelsen, er at kartlegging og det første kontraktsarbeidet er skilt ut i mottaksfunksjonen. Dette gir ikke rom for store forandringer med hensyn til funksjonell rolle i en *arbeidsprosess*. Her er arbeidet kun basert på et kort møte. Det er heller ikke mulighet for å evaluere sosialt arbeid i en helhetlig prosess, slik at det kan gi god faglig refleksjon over egen utøvelse eller praksis (Halvorsen og Gjedrem 2006). Dermed utgjør denne oppstykkningen av arbeidsoppgaver en utfordring for å bevisstgjøre seg sitt teoretiske og verdimessige grunnlag for utøvelsen av faget.

I tolkningen av svarene sosialarbeiderne ved de ulike kontorene gir, kan det se ut som at det eksisterer en forventning om å skulle kunne jobbe i en prosess med klientene, i likhet med arbeidsprosessen som presenteres av Shulman (1999). Og at det er utfordringer knyttet til det å skulle ha et samarbeid basert på et raskt møte. At det er et tillitsaspekt knyttet til kontraktsetableringen i sosialt arbeid kommer også fram i Shulmans modell. De ansatte omtaler ikke dette direkte som viktig for et videre samarbeid, men det er heller fokus på ubehaget ved å ikke kunne jobbe videre, å ikke kunne ta seg tid til klienter som legger frem sine ofte sårbare sider i mottak, og at de opplever at det er etisk uriktig å avslutte samarbeidet når det har oppstått det som rett og slett kan kalles ”en åpen samtale”. Dette er samtaler hvor klienten kanskje legger frem sensitive opplysninger vedrørende sin sosiale situasjon. Sett i et slikt perspektiv blir dette møtet mer preget av å gi informasjon om hvordan klienten skal tilpasse seg systemet, heller enn en arbeidsprosess. Det blir ikke en prosess der man mekler for å finne løsninger hvor klient og system kan møtes i en søken mot hverandre, for å etablere et forhold basert på gjensidig tilpasning. At det gis lite rom for å finne individtilpassede løsninger, fordi de individspesifikke forhold ikke kan nås i mottak, blir ikke sett på som et nødvendig trekk ved et system som skal gi et rettferdig tjenestetilbud. Det blir heller sett som et hinder for god utnyttelse av klientenes potensial.

Informantene gir uttrykk for ønsker om å forandre systemet slik at det er mer tilpasset klientenes behov, men det er ulike forhold på arbeidsplassen som vanskeliggjør dette. Et sterkt fokus fra de ansatte på klientens behov og ressurser og deres uttrykk for maktesløshet i en posisjon hvor de ut i fra ytre faktorer kan sies å forvalte mye makt, kan synes å bekrefte det positive menneskesynet som sies å prege sosialt arbeid (Botnen Eide og Skårstad 2005). Dette kan hevdes, fordi det er maktesløsheten over å ikke kunne tilfredsstillende de individuelle behovene til klientene som kommer til uttrykk fra de ansattes side. Slikt sett blir ikke maktbegrepet å kunne tillegges den enkelte sosialarbeider, men heller som en konsekvens av



de kontekstuelle rammene arbeidet utføres innenfor. Opplevelsen av avmakt ligger både hos de ansatte og klientene, og slik kan det se ut som om Terum (2003) sin kritikk av sosialarbeidernes manglende refleksjon ikke stemmer. Refleksjonen hos informantene er tydelig til stede.

Både Terum (2003) og Shulman (1999) har også fokus på at løsningene som utvikles for å imøtekomme klienters problemer bør være basert på individets behov. Men å skulle definere de individuelle behovene er ingen enkel sak. Funnene i denne undersøkelsen viser at det kan være store forskjeller i det enkelte klienter gir uttrykk for å ha behov for og de sosialarbeiderne mener klienten har behov for. Dette er knyttet til for eksempel rusproblematikk, psykiske lidelser og konflikter rundt livssyn. Det er også forskjeller mellom ulike sosialarbeidere i slike individtilpassede vurderinger, noe som gjør at det etterspørres behov for klarere retningslinjer. Men å finne et entydig svar på hva som skal være de konkrete målsettinger i sosialt arbeid, ser ut til å være en umulig problemstilling. Det kan som vi har sett i teoridelen om sosialt arbeid, ha mer med problemets eller sosialt arbeids natur å gjøre, heller enn metodene for tilnærming. Verken Terum eller Shulman definerer helt konsist hva det er sosialarbeiderens funksjon faktisk består av. Ikke bare i forhold til det enkelte individ eller den bestemte situasjonen, men hva som skal være målsettingen ved denne funksjonen innenfor den offentlige konteksten hvor sosialt arbeid utføres. Shulman gir ikke noe konkret svar, da han sier at sosialarbeideren blir en mekler mellom individet og dets omliggende sosiale omgivelser. Han har en empirisk basert praksisteori og gir gode beskrivelser av ferdigheter i sosialt arbeid, men han sier for eksempel ikke noe om hva som ligger som institusjonelle forutsetninger for sosialt arbeid i Norge. Terum beskriver de kontekstuelle forhold her til lands. Han har fokus på at yrkesutøvelsen til sosialarbeidere er formelt regulert og at kunnskapsdanningen i sosialt arbeid må bidra til forståelse av sosialt arbeid slik det finner sted i det offentlige rom. Slik sett er han mer spesifikk når det kommer til konteksten for fagutøvelsen. De individuelle tilpasninger mener han også må også finne sted innenfor disse rammer. Men han gir ikke noen videre definering av hva sosialt arbeid er, som et konkret bidrag til diskusjonen om hva sosialt arbeid som et praktisk fag faktisk består av. Terum ytrer i likhet med andre, at det er behov for en videre konkretisering av hva som er felles eller overordnede målsettinger for det sosiale arbeidet slik det utøves i praksis. Han møter kritikk fordi hans målsettinger om å anvende samtalefora i de enkelte saker vil møte på kapasitetsproblemer i praksis (Oltedal 2000 i Conradi og Vindegg (red.) 2002).

Ut i fra funnene i denne undersøkelsen er dette med kapasitetsproblemer et viktig poeng. Allikevel ser det ut til at de ansatte etterlyser faglige møter hvor de kan finne enighet om mer *overordnede* mål for arbeidet. Informantene forteller også at dette fungerte bedre innenfor en tidligere organisering. Dermed kan det være grunn til å tro at det mellom yrkesutøverne kan eksistere et behov for, og kanskje også være et realistisk mål, å utvikle en bedre forståelse av felles målsettinger for praksis gjennom ulike samtalefora. Dette kan tenkes å tydeliggjøre den funksjonen sosialarbeiderne utgjør for hverandre på arbeidsplassen, og at arbeidet de utfører oppleves mer meningsfullt med felles faglige målsettinger. Felles forståelse av arbeidet knytter informantene også til saker som omhandler bruk av skjønn, og det at man har tid til å diskutere ser ut i fra informantenes utsagn til å øke sannsynligheten for at man tolker saker mer likt. Dette kan også sees i sammenheng med et rettighetsfokus hos informantene og at like saker skal behandles likt. Men dette innebærer ikke at de utvikler en felles forståelse av hva sosialt arbeid som fag i sin helhet skal være. Selv om det i denne undersøkelsen ikke finnes belegg for å hevde at en mer felles faglig forståelse vil medføre bedre praksis i når det kommer til klientbehandlingen, ser det derimot ut til å ha betydning for de ansattes selvforståelse. At de ansatte etablerer en felles forståelse av overordnede mål for praktiseringen, ser ut til å spille en viktig rolle med hensyn til deres opplevelse av å være trygg og tilfreds i yrkesrollen.

## **Organiseringen og mål for praksis**

Et kontor som bygger på en samarbeidsmodell mellom de tre etatene har vist seg å ikke alltid være tilpasset målgruppens behov. Et kontor som består av generalister skal kunne hjelpe personer med svært ulike behov innenfor et bredt spekter av offentlig service. Mennesker som trenger informasjon, veiledning og hjelp til å finne frem i hjelpeapparatet, vil kunne få nyttig hjelp av generalister på offentlig service. Dette er ikke situasjonen for personer med behov for samordnet bistand fra flere sektorer, som ofte er gjengangere på ulike stønader med store saksmapper i etatene. De har ofte enkelte løsrevne problemer, men et mer sammensatt problembilde. Med offentlige servicekontorer i førstelinjetjenesten, det vil si kontorer som er bemannet for å gi veiledning på mange områder og enkel saksbehandling, treffer man ikke en målgruppe av klienter som både har behov for trygd, sosialhjelp og arbeidsmarkedstiltak (Pedersen 2002). Informantene i denne undersøkelsen forteller at det ikke er lett å nå problematikken til klientene som henvender seg nå. Dette settes i sammenheng med at det ofte er klienter med et sammensatt problembilde, at det er vansker med å kommunisere med klientene og at dette medfører at de ikke får kartlagt problematikken til klientene på en

tilstrekkelig måte. I Danmark er kommunene ansvarlig for tildeling av trygd og sosialhjelp og generalistmodellen står fortsatt sterkt. Allikevel har det vist seg behov for spesialisering, især i de større kommunene. De siste årene har det skjedd en spesialisering i takt med at kommunene har fått ansvaret for en mer heterogen gruppe brukere, og fordi antallet tilgjengelige virkemidler har økt. Vanlig praksis er at kommunene har en kvikkskranke som avklarer de enkleste sakene, mens alt som krever mer behandles av rådgivere som er mer spesialiserte (Øverbye 2004). Ut i fra diskusjonen om hva sosialt arbeid som fag er, så vi også at det er deler av kunnskapen i sosialt arbeid som vanskelig lar seg beskrive i ut i fra et mer tradisjonelt vitenskapelig synspunkt. Dette kan også tenkes å medføre at den delen av kunnskapen som for eksempel er mer kompleks og vanskelig å beskrive (Johannessen 1999), ikke vinner plass i planene for utforming av velferdstilbudet.

Shulmans (1999) modell innebærer en tro på at individet og systemet innehar potensial til å forandre seg og på den måten forandre interaksjonen mellom individet og dets omliggende sosiale system. Slikt sett er hans teori også basert på et positivt menneskesyn. Men hvis systemet skal endre seg forutsetter det at det er kanaler hvor ønsker om endringer kan nå frem. De sosiale koder for enhver krets er preget av en forventning om hvordan en bør te seg for å vedlikeholde et inntrykk av seg selv. Når man først påtar seg og uttrykker et selvilde forventes de at man lever opp til det. Den fremstillingen vi har gitt av oss selv, og dermed får respons for er kun til låns fra samfunnet rundt oss. Hvis vi ikke lever slik det sømmer seg i forhold til forventningene, vil vi tape ansikt og miste de reaksjoner samfunnet gav på vårt tidligere bilde av oss selv (Goffman 2004). Dette viser utfordringer ved det å skulle endre interaksjonen mellom individet og det sosiale systemet det er en del av. Dette kan innebære at det er utfordringer både knyttet til interaksjonen mellom klienten og hans eller hennes sosiale system, i forholdet mellom klienten og saksbehandler, og også i mellom saksbehandler og de sosiale omgivelsene på arbeidsplassen. I den nye samordningen av tjenestene skal det utvikles en ny kultur for de tre etatene. Det ligger også i sosialarbeiderens mandat å skulle varsle videre opp i det ansvarlige politiske systemet, hvis man ser at regelverket er uheldig for grupper av brukere (Hutchinson 2007). I en ny organisering som denne blir det da spesielt viktig at hele mandatet tas i bruk, at sosialarbeiderne ikke møter vansker knyttet til de sosiale forhold på arbeidsplassen, slik at det varsles om hindringer som står i veien for å utvikle et godt tjenestetilbud. Datamaterialet viser at ansvar blir både betegnet som en rett og som en mulighet. Dette illustrerer at det å ha ansvar både er noe som innebærer at den enkelte har et

ansvarsområde med den form for belastning dette måtte innebære, men at det også gir mulighet til å vokse og gjøre seg synlig i jobben.

Selv om det er en intensjon kan det imidlertid diskuteres om brukernes behov er det som gjennomsyrrer den nye organiseringen, iallfall i en omorganiseringsprosess som denne. I følge politiske intensjoner bak omorganisingen, skal økte effektiviseringsgevinster skal tas ut i menneskelige og økonomiske ressurser, som skal komme klientene til gode. I en omorganiseringsprosess kreves det imidlertid ekstra ressurser fra de ansatte, noe som øker arbeidspresset. For å få en vellykket endringsprosess kan det derfor være nødvendig at man setter inn ekstra ressurser (Jacobsen 1998 i Busch og Vanebo 2003). Ut i fra de tenkte intensjonene og forventninger om økte effektiviseringsgevinster bak omorganisingen, har man også gitt lovnader til klientene om bedre service. Det kan se ut som om dette lar vente på seg. Enten til omorganiseringsprosessen er kommet lengre, eller til det settes inn ekstra ressurser til å kompensere for ekstrabelastning knyttet til omorganisingen. Det kan sees på som en selvmotsigelse at de ansatte sier at de ikke får utnyttet sin kompetanse, samtidig som de sier at de opplever forventninger om at de skal ha mer kompetanse og at de har lite tid. Slik jeg tolker dette opplever de at kravene til hva de skal gjøre er veldig høye og at tiden de har til å få tilfredsstilt disse kravene er liten. Derfor får de ikke utnyttet ferdighetene de allerede innehar, fordi krav et om å bruke liten tid står i veien for det.

## **Ulike blikk i ulike tradisjoner**

Tatt i betraktning det funnene i denne undersøkelsen viser, kan det synes som om diskusjonen mellom pionerene Mary Richmond (1861-1928) og Jane Addams (1860 -1935) om hvorvidt sosialt arbeid skulle et teoretisk eller praktisk fag, fortsatt er være aktuell. Selv om en profesjonalisering tydelig har ledet til en forbedring av flere sosiale problemstillinger, ser det ut til at Addams hadde et poeng med sin skepsis i mot å gjøre dette. Det å profesjonalisere ser også ut til å lede til en byråkratisering, som blir en utfordring for det å kunne sette seg inn i klientens sted og møte klientens individuelle behov. Ut i fra et konstruksjonistisk ståsted er det ikke vanskelig å argumentere for at de tanker om hva sosialt arbeid er og hvordan det skal utføres, har en forbindelse til den historiske utviklingen og er skapt i samspill mellom mennesker. Når det oppstår usikkerhet rundt hva faget skal være, ser vi at det både i teori og i utsagnene fra informantene blir etterlyst forhandlinger. Det gjelder både for å definere sosialarbeiderens funksjon, sett ut i fra mer overordnede mål og verdier slik det eksisterer innenfor en offentlig kontekst (Terum 2003), og slik det defineres og utøves i den bestemte

praksissituasjon i relasjonen mellom de berørte parter (Oltedal 2000 i Conradi og Vindegg 2002). Det synes å være en forutsetning for et godt samarbeidsforhold i den bestemte praksissituasjonen, at sosialarbeideren har definert sin funksjon som utøver av faget i en offentlig kontekst. Dermed synes behovet for forhandlinger å gjøre seg gjeldende, iallfall for å definere et mer overordnet mål for utøvelsen av faget i den bestemte praksissammenheng. Når det kommer til sosialt arbeid som fag i sin helhet, synes det å være grunnleggende trekk ved faget som gjør at det vanskelig lar seg definere på noen enkel måte. Dermed er det også vanskelig å finne klare og definerte målsettinger for sosialt arbeid.

Når ulike kulturer eller tradisjoner møtes, slik som prinsipper for utførelsen av sosialt arbeid, organisering og markedsøkonomiske prinsipper, oppstår det konflikter. Disse kan sees på som ulike kulturer med ulikt forhandlede syn på hva som er viktig ved organiseringen. Ikke fordi de er direkte motstridende teorier, men fordi de har ulikt fokus på hva de ser som betydningsfullt. Dette kan knyttes til en form for reifikasjonsprosess<sup>5</sup> (Lundby 2000) fordi det som inngår i vårt eget verdensbilde, som vårt vitenskapssyn er en del av, er det vi ser som betydningsfylt. Det som er utenfor vår synsfelt er det vanskeligere å legge merke til. Uansett om det gjelder sosialt arbeid, organisasjonsfaget eller markedsøkonomisk tenkning, er det ulike forhold vi betrakter som viktige for å si noe om utviklingen av forvaltningen som organisasjon, og som leverandør av sosiale tjenester. En mer utførlig beskrivelse av denne prosessen knyttet til utvikling av vitenskapelig forståelse finner vi i Thomas Kuhns (1922 – 1996) teori om vitenskapelige paradigmer. Et vitenskapelig paradigme forutsetter at det eksisterer en sammensetning av problemstillinger, metoder, antagelser og løsningsforslag i det relevante forskerfellesskapet, men disse kan endre seg over tid knyttet til ulike epoker. Dette uansett om det gjelder sosialt arbeid, organisasjonsfaget eller markedsøkonomi (For videre innføring i Kuhn se et al. Døhl Dybvig og Dypvig 2000).

I dette kapitlet har vi gått gjennom intensjonene bak samlokaliseringen, hvordan disse virker inn på organisatoriske strukturer og hvorvidt de ansatte synes intensjonene er oppnådd i den nye organiseringen. Deretter ble det sett på hvilken rolle organiseringen spiller på de ansattes arbeidsmiljø og det ble hentet frem noen trekk ved organiseringen som er av vesentlig betydning for arbeidsmiljøet. Til slutt ble det gjennomgått hvilken rolle organiseringen spiller for det sosialfaglige arbeidet, og hva de ansatte opplever som styrker og svakheter for utførelsen av sosialt arbeid i den nye organiseringen. Dette ble diskutert ut i fra funnene i

---

<sup>5</sup> Se side 39. om reifikasjonsprosessen.

datamaterialet i denne undersøkelsen og ut i fra tidligere forskning og teori. I det følgende kapittel vil jeg se på hvilke konklusjoner som kan trekkes om organiseringens betydning for den praktiske utførelsen av sosialt arbeid. Denne vil være basert på det som kommer fram i den overnevnte diskusjonen.

# 10 Konklusjon

## 10.1 Hva viser undersøkelsen?

Funnene fra denne undersøkelsen viser at organiseringen av velferdstilbudet har stor betydning for utøvelsen av faget sosialt arbeid. En organisering som denne gjennomføres i henhold til et sett av verdier. Disse er basert på det man har fokus på i utformingen av velferdstilbudet, og ser som den mest riktige og effektive måte å gjennomføre organiseringen på. Slike verdier er påvirket av flere forhold som både gjelder sosialt arbeid som fag, markedsøkonomisk tenkning og organisasjonsteori. Ut i fra disse legges det planer for forbedringer av strukturer ved organiseringen. Disse kan ha intensjoner som det å få til et bedre tjenestetilbud, mer effektivitet og økonomiske besparelser. De definerer på sett og vis hva som er viktig eller ikke viktig, og dermed også hva som er mest riktig eller gal prioritering i forhold til de målene som er gitt. Dette påvirker de ansattes tankesett og handlinger i utøvelsen av faget. Verdikonflikter kan oppstå mellom praksisutøvelsen, utdanningsmessig bakgrunn, livssyn, ønsker, forventninger etc. Dette gjør at de ansatte kan føle seg på rett sted i forhold til disse overnevnte verdier eller at de opplever verdikonflikt og føler seg på feil sted i arbeidssituasjonen.

I de organisatoriske endringer som er gjort i Trondheim Kommune, ser vi at det bakenforliggende tankesett for å gjennomføre disse endringene, finner betydelig påvirkning fra teorier i markedsøkonomi og organisasjonsfaget. Det ser ut til at disse ikke alltid er basert på vitenskapelig utprøvde modeller, men kan være basert på ideologisk tenkning. Dette gjelder forståelsen bak New Public Management, Bestiller - Utfører – modellen anvendt i en velferdsorganisatorisk sammenheng, eller for effektiviteten av driftskostnader i NAV ved å samlokalisere. Dette gjelder også tenkningen bak ulike ønskede effektiviseringsgevinster med hensyn til økonomiske og menneskelige ressurser. Slik kan det påstås at de organisatoriske endringer i forvaltningen og bakgrunnen for disse, også vil være påvirket av ideologi. Dette betyr imidlertid ikke at disse trenger å feile i sine prediksjoner for hvordan systemet kan effektiviseres, i møtet med høye driftsutgifter knyttet til demografiske endringer. Men de er ikke alltid basert på grundig utprøving av nye former for organisering og klare resultatmål for hvordan disse virker.

Resultatene av denne undersøkelsen viser at implementeringen av disse nye strukturene for organisering kunne vært preget av mer gjennomtenkte løsninger. En gjennomgang av

tilgjengelig teoretisk kunnskap på dette området, sett opp i mot det de ansatte forteller, bekrefter mangel på grundig nok gjennomtenkte planer. Planer med fokus på ulike virkningsforhold i organisatorisk arbeid, og dermed også konsekvensorientering i strategiplanleggingen for omorganiseringen. Ut i fra tilgjengelige forskningsresultater eksisterer det funn, som kunne ha forutsagt iallfall noe av hva som ventes av utfordringer i en slik omorganisering.

Det ser for eksempel ut til å ha vært behov for klarere planer for ledelse som gir stabil styring. En ledelse med lite utskifting, som vet hva de har å forholde seg til og som kan gi de ansatte føringer for arbeidet. Det er også lite tydelige planer for å motvirke uheldige virkninger ved samorganiseringen, som planer for forfordeling av ansvar og bevissthet på hvor mye ansvar som kan ligge på de ulike funksjonene av ansatte i organisasjonen. For de ansatte har det vært store endringer knyttet til den fysiske organiseringen, ansvarsområder, målsettinger i arbeidet og nye IT - løsninger. I tillegg har informasjonsflyten økt, uten at det har vært noen klar plan for hvordan de skulle håndtere dette. Mangel på tilstrekkelig gjennomtenkte planer for driften, gjør at de ansatte selv må bruke tid på å finne praktiske løsninger på utfordringer i sin arbeidshverdag. Dette viser seg å gå ut over fagligheten i det klientrettede arbeidet, og utgjør en fare for det sosialfaglige arbeidet og de ansattes opplevelse av tilfredshet i jobben.

Konsekvensene dette har for det sosialfaglige arbeidet er for eksempel at hele mandatet ikke tas i bruk. Det ser ut til at de ansatte er mer opptatt av å få ting til å gå rundt enn at de kan melde i fra om tilfeller hvor loven eller systemet ikke fungerer. Det eksisterer også en svekket tro på at de vil bli hørt videre opp i systemet. At det mangler tilstrekkelig forum for sosialfaglig arbeid, gir lite utvikling for felles forståelse av relevante sosialfaglige problemstillinger og faglig utvikling. Sosialt arbeid og praktiseringen av dette, trenger å innta nye former når forventninger til velferdssystemet endres eller organisasjonen er i forandring. Derfor er det viktig med faglige forum. Dette er med på å skape den forståelsen som gjør det mulig å forhandle om mål for videre arbeid. Denne undersøkelsen synes å bekrefte at sosialt arbeid som fag er bundet til konteksten det utføres i, og at samfunnsmessige og organisatoriske endringer får betydning for fagutøvelsen. Den synes også å bekrefte at sosialarbeidere generelt er usikre på sin funksjon og hvordan de skal utføre arbeidet i en offentlig kontekst, men at dette spesielt blir utfordrende i en omorganiseringsprosess.



Det at kontekst har betydning for fagutøvelsen, innebærer at en større bevissthet rundt de kontekstuelle rammene er viktig for å se sosialt arbeid i et mer helhetlig perspektiv. Dermed må forskning og kunnskapsdanningen i sosialt arbeid være preget av dette. Vi må se på de strukturer som sosialt arbeid lever innenfor, slik som for eksempel samlokaliseringen med NAV. Slik kan det utvikles en mer helhetlig kunnskap om sosialt arbeids praksis, som også kan lede til en utdanning av sosialarbeidere som har en bedre forståelse av og trygghet på sin funksjon.

For videre arbeid i en omorganiseringsprosess som denne, er det derfor svært viktig med klare strategier for hvordan de organisasjonsmessige endringer skal imøtekommes. Dette må gjøres uten at det får negative konsekvenser for fagligheten i arbeidet, og gi rom for å utvikle en ny forståelse av faget i kontekst. Dette innebærer større fokus på de konkrete løsninger for endringsarbeidet, som de ansatte i forvaltningen nå må ta ansvar for. For at de ansatte skal få tatt vare på fagligheten og få tilpasset sitt faglige arbeid til den nye organiseringen, er det nødvendig å legge inn tid til faglige forum i de strategier som legges for omorganiseringen. Dette er ikke bare en fordel for å utvikle en fagforståelse, men også for å gi arbeiderne positiv bekreftelse og følelse av å ha betydning i arbeidet. Det innebærer også å ta hensyn til det merarbeidet som en omorganisering krever, også for ledelsen, og ta høyde for at det kan kreve å forsterke bemanningen i en omorganiseringsprosess. Det krever også at de som jobber i praksisfeltet blir hørt oppover i systemet og at de føringer og målsettinger som legges for praksisarbeidet er tydelige.

I denne konklusjonen legges det frem flere alternative løsninger for å imøtekomme utfordringer knyttet til den nye organiseringen. En oppsummering av disse er:

- Faglige forum for å utvikle ny forståelse av og målsettinger for faget i praksis
- Faglige forum også for å gi ansatte bekreftelse i arbeidet
- Mer hensyn må tas til det merarbeidet som en omorganisering krever
- At de ansatte må bli hørt oppover i systemet fordi det er et prinsipp som organiseringen bygger på
- Tydelige føringer og målsettinger for arbeidet fra ledelsen

## 10.2 Videre forskning

Praksisteori i sosialt arbeid ved forvaltningen, må også handle om det å se sammenhenger på tvers av sosialt arbeid og andre fagfelt, som påvirker konteksten arbeidet utføres innenfor. Dette kan for eksempel være mellom sosialt arbeid, organisasjonsteori og markedsøkonomisk tenkning. Dette er viktig for å forstå de kontekstuelle rammer for praksis. Å se helheten i slike sammenhenger er vanskelig, fordi det er svært ulike felt med ulike fagtradisjoner. Men hvis man gjør dette viser ikke undersøkelsen noen overraskende resultater. Man kan se at forskning på bestiller-utfører modellen, selv om den ikke ble utviklet med henblikk på sosiale velferdsorganisasjoner, har betydning for de erfaringer som nå gjøres ved forvaltningen. Som det at organiseringen støter på vanskeligheter fordi det er tendenser til det som kan kalles ”kompetansesvikt” i bestillerenheten. For å hindre at teori om sosialt arbeid utvikler seg isolert fra konteksten det fungerer innenfor, og dermed mister relevans for praktiseringen, er det viktig å se på de kontekstuelle rammer i forskningen videre. Dette gjelder både tid, fysisk sted og tankemessige rammer ved målsettingen for utøvelsen av faget.

Ut i fra de funnene denne undersøkelsen viser, er det sammenhenger mellom organisering og faglighet som det kan være av stor verdi å se nærmere på. Årsaken til dette, er at det viser seg at organiseringen får tydelige konsekvenser for praktiseringen av sosialt arbeid ved forvaltningskontorene. Noen eksempler på hva som kan være interessant å gå nærmere inn på er:

- Betydningen av veiledning og faglige forum i ny organisering. Å se på hvilken betydning disse har for fagligheten og tilfredshet med jobben.
- Konsekvenser ved fravær, både i forhold til dominoeffekter og i forhold til belastning på de som er igjen på jobben, og hva som skal til for at folk vil være på jobb.
- Lederrollen og det ansvar som er lagt på lederen. Det synes å være utfordringer ved lederrollen, som kan åpne for en diskusjon om leders ansvarsområde bør redefineres. Dette er spesielt knyttet til personalansvar. Selv om det endelige ansvaret må hvile på lederne, er det verdt å diskutere om enkelte oppgaver relatert til personaloppfølging bør utøves av andre i organisasjonen. Kan det for eksempel tenkes å legge slikt ansvar på kolleger i ansvarsgrupper, eller personer med personaloppfølging som eget arbeidsområde?
- Det er også utfordringer i møtet med klienter med innvandrerbakgrunn som det kan forskes videre på.

- Til sist, men ikke minst, er det verdt å se på tidsaspektets eller tid per klient/sak, og betydningen dette har for praktisk utøvelse av sosialt arbeid. Hvordan tidsaspektet påvirker praktiske handlinger og får betydning for de ansatte i møtet med flere av de overnevnte problemstillingene.



# Litteratur

- Aadland, E. (2004): *"Og eg ser på deg" - Vitenskapsteori i helse- og sosialfag*, 2.utg, Oslo: Universitetsforlaget
- Andersen, K. M. og H. P. Wollebæk (2003): *Kontroll og oppfølging ved konkurranseutsetting*, rapport, 2003, hentet 13.09.07,  
<http://www.trondheim.kommune.no/content.ap?thisId=1076681053>
- Arnesen, C. Å. og T. Næss (2000): *Personellsituasjonen i sosialtjenesten og barneverntjenesten*, Norsk Institutt for studier av forskning og utdanning, rapport 13/2000
- Aust, B., R. Peter, og J. Siegrist (1997): *Stress Management in Bus Drivers: A Pilot Study Based on the Model of Effort-Reward Imbalance*, International Journal of Stress Management, Vol. 4, No. 4, 1997, hentet 11.09.07,  
<http://www.springerlink.com/content/k4u62p4x02273184/fulltext.pdf>
- Axelson Lennèr, B. og I. Thylefors (2006): *Arbejds gruppens psykologi - det psykososiale arbeidsmiljø*, 3. utgave, 2. opplag, København: Hans Reitzels Forlag
- Botnen Eide, S. og B. Skårstad (2005): *Etikk – utfordring til ettertanke i sosialt arbeid*, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS
- Breivik, I. (1996): *Sosialhjelpsklienters arbeid, helse og oppvekst - analyse av undersøkelsen "stønadsmottakere 1990"*, NIBR-rapport, 1996:24
- Busch, T., E. Johnsen, K.K. Klausen og J.O. Vanebo (red.) (2001): *Modernisering av offentlig sektor – New Public Management i praksis*, Oslo: Universitetsforlaget
- Busch, T. og J.O. Vanebo (2001): *Bestiller-utfører-modellen – utfordringer og problemområder*, TØH-serien 2001:11
- Busch, Tor og Vanebo, Jan Ole (2003): *Organisasjon og ledelse – et integrert perspektiv*, 5.utg., Oslo: Universitetsforlaget
- Christiansen Ustvedt, B. (1977): *Forvaltning eller behandling – klientarbeidet i sosialomsorgen*, Sosionomen s. 400-410, 1977:9

- Conradi, H. og J. Vindegg (red.) (2002): *Profesjon og fag – sosionomkompetanse i utvikling*, seksjonsrådet for sosionomer i Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere
- Døhl Dybvig, D. og M. Dybvig (2000): *Det tenkende mennesket, filosofi - og vitenskapshistorie med vitenskapsteori*, Trondheim: Tapir Akademisk Forlag
- Døhlie, E. og G.A. Askeland (red.) (2006): *Internasjonalt sosialt arbeid: Innsats på andres arena*, Oslo: Universitetsforlaget
- Eilertsen, K.M og J.M. Fagerli (2004): *Styringsproblemer som følge av innføring av bestiller – utfører modellen i kommunal sektor – en casestudie av Bodø kommune*, siviløkonomutdanningen, Høgskolen i Bodø
- Ellefsen, T.E. (2005): *Sosialkontoret - venn eller fiende?*, Hovedoppgave i sosialt arbeid, Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap, NTNU, Trondheim
- Eriksen, N. (2006): *Arbeidsplassutvikling – med fokus på det psykososiale arbeidsmiljøet*, 1.utg., 1.opplag, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Flyvbjerg, B. (2006): *Five Misunderstandings About Case-Study Research*, Qualitative Inquiry, Volume 12, Number 2, 2006
- Fook, J. (2002): *Critical Theory and Practice*, London: SAGE Publications Ltd.
- Furunes, T. og K. Wuttudal (prosjektleder) (2005): *Offentlige servicekontor og Trondheim kommunes taushetsplikt*, hentet 13.09.07, <http://www.trondheim.kommune.no/search/>
- Goffman, E. (1975): *Stigma. Notes on the management of the spoiled identity*, Dansk oversettelse av Brian Gooseman (1975): *Stigma – om afviklerens sociale identitet*, Gyldendalske boghandel, Copenhagen: Nordisk Forlag A.S.
- Goffman, E. (1974): *Frame analysis: an essay on the organisation of experience*, New York: HARPER COLOPHON BOOKS, Harper & Row Publishers
- Goffman, E. (2004): *Social samhandling og mikrosociologi*, dansk oversettelse av Stig W.Jørgensen, Michael Hviid Jacobsen og Søren Kristiansen, København: Hans Reitzels forlag
- Gyldendal (2007): *Fra fattigvesen til trygd*, hentet 20.08.07, <http://www.gyldendal.no/sosialkunnskap/html/velferdsstaten/8.htm>

Halvorsen, A. og J. Gjedrem (2006): *Bedre praksis i sosialt arbeid*, Oslo: universitetsforlaget AS

Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering, Vedlegg til St.prp.nr.1(2006 – 2007)- Statsbudsjett 2007

Healy, K. (2005): *Social Work Theories In Context – Creating Frameworks for Practice*, PALGRAVE MACMILLAN

Helgøy, I. og B. Ravneberg (2003): *Byråkrat, sosialarbeider eller innovatør? Organiseringens betydning for utviklingen av yrkesroller i sosialtjenesten*, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnstudier, rapport 2003:5

Henriksen, B. og L.E. Onsøyen (2004): *Prosessanalyse Felles førstelinje – Samlokalisering og samhandling mellom Aetat, Trygdetat og Trondheim kommune*, SINTEF Teknologi og samfunn, SINTEF-rapport, 2004

Hermondsson, A. (1998): *Klientdemokrati – vision och verklighet*, rapport i sosialt arbete, nr. 86 – 1998, Stockholms universitet, institusjonen för socialt arbete, Socialhögskolan

Husabø, G. (2005): *Samordning som verkemiddel i arbeidslinja – vi prosjektet på saupstad i Trondheim*, Masteroppgave i statsvitenskap, Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU, Trondheim

Hutchinson Strand, G. (2007): *Sosialt arbeid i kommunen – samfunnsmandat og handlingsrom*, 1 utg., 1 opplag, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS

IMDI (2007): Introduksjonsordningen, hentet 01.08.07

[http://www.imdi.no/templates/Tema\\_4270.aspx](http://www.imdi.no/templates/Tema_4270.aspx)

Jermier, J.M. og C.E Michaels (2002): *Autonomy at Work*, International Encyclopedia of the Social and Behavioral sciences, Available online 2002, hentet 14.05.07,

<http://www.sciencedirect.com/>

Johannessen, K.S. (1999): *Praxis och tyst kunnande*, Stokholm: Dialoger

Jönsson, S. (2005): *Klient Work, Job Satisfaction and Work Environment Aspects in Human service Organisations*, Doctoral Dissertation, Department of Psychology, Malmö, Sweden

Kaplan, R.S. og A.A. Atkinson (1998): *Advanced management Accounting*, 3<sup>rd</sup> ed., USA: Prentice Hall, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

- Karasek, R. og T. Theorell (1990): *Healthy Work – Stress, Produktivity and the Rekonstruksjon of Working Life*, USA: Library of Congress Cataloging-in-Publication data, Basic Books, A Member of the Perseus Books Group
- Kokkinn, J. (1998): *Profesjonelt sosialt arbeid*, Tano Aschehoug
- Kommuneplanen for Trondheim kommune 2001 – 2012, hentet 14.09.07,  
<http://www.trondheim.kommune.no/content.ap?thisId=1053253343&language=0>
- Kvale, S. (2001): *Det kvalitative forskningsintervju*, 1. utg.(1997), 7. opplag, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS
- Levin, I. (2004): *Hva er sosialt arbeid*, Oslo: Universitetsforlaget AS
- Levin, I. og J. Trost (2005): *Hverdagsliv og samhandling – med et symbolsk interaksjonistisk perspektiv*, Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS
- Lillehaug, T. (2005): *Interkulturell kommunikasjon i sosialt arbeid – etnisitetens og kulturforskjellenes relevans i interkulturelle møter mellom sosialarbeidere og flyktninger*, HIO- masteroppgave, 1:2005
- Lundby (2000): *Historier og terapi – om narrativer, konstruksjonisme og nyskriving av historier*, Tano Aschehoug
- Lundstøl, J. (1999): *Kunnskapens hemmeligheter*, Oslo: Cappelen Akademiske Forlag
- Løvseth, E., E. Eidissen Børset, V. Torvaldsen og E. Edvarsen (2005): *Felles førstelinje i Trondheim – fra samarbeid til samhandling*, rapport 2005
- Malterud, K. (2003): *Kvalitative metoder i medisinsk forskning - en innføring*, Universitetsforlaget
- Meyer, H.D. og B.Rowan (2006): *The New Institutionalism in education*, USA: State University of New York Press, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data
- Midtsundstad, T., A.B. Djuve, og J.A. Drøpping (2003): *Inkluderende arbeidsliv på norsk - en beskrivelse av tiltak rettet mot eldre arbeidstakere og etniske minoriteter i Norge, med sideblikk til Nederland og Danmark*, Fafo-notat 2003:13
- Molander, B. (1996): *Kunnskap i handling*, Gøteborg: Bokforlaget Daidalos AB
- Morgan, D.L. (1998): *The focus group guidebook*, California: Sage Publications, Inc.



- Møller, G. (2005): *Evaluering av samordningsforsøkene*, Telemarksforskning Bø, arbeidsrapport 21:2005, hentet 04.09.07,  
<http://www.tmforskbo.no/publikasjoner/filer/1158.pdf>
- Møller, G. (2005): *Brukerundersøkelse ved Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten i Bydel Frogner og Bydel St.hanshaugen*, Telemarksforskning Bø, arbeidsrapport 22:2005
- Møller, G. (2006) *Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, Trygdeetaten og Sosialtjenesten*, Telemarksforskning Bø, rapport 231:2006, hentet 04.09.07,  
<http://www.tmforskbo.no/publikasjoner/filer/1199.pdf>
- NOU 18:1985
- NOU 13: 2004, hentet 15.10.07,  
<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20042004/013/PDFS/NOU200420040013000DDDPDFS.pdf>
- Oltedal, S. (2005): *kritisk sosialt arbeid*, 1 utg, 1 opplag, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS
- Pedersen, J.T. (1992): *Vannette skott eller åpne dører – enhetsforvaltning av sosialhjelp, trygd og arbeidsmarkedstiltak under frikommuneforsøket i Grimstad*, Oslo: Universitetsforlaget
- Pedersen, J.T. (1996): *Klientene og den offentlige sandkasse – kampen om etatsgrensene og resultatene av å rive dem*, Oslo: Kommuneforlaget AS
- Pedersen, J.T. (2002): *Rehabiliteringen av velferdsforvaltningen – Arbeidslinjen – Samordning – Klienteffekt*, Oslo: Kommuneforlaget AS
- Potocky-Tripody og Tripody (1999): *New Directions – For Social Work Practice Research*, USA: NASW Press, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data
- Rundskriv I – 1/93
- Saksvik, P.Ø. og K. Nytrø (red.) (2003): *Ny personalpsykologi for et arbeidsliv i endring*, Oslo: Cappelen akademisk forlag
- Solstad, A. og M. Stemland (2002): *Veiledning – en del av jobben*, HBO – rapport, 2002:17, nr. 1
- Sonnentag, S. (2002): *Well-being and Burnout in the Workplace*, Psychology of, International encyclopedia of the social and the behavioral sciences, hentet 14.05.07,  
<http://www.sciencedirect.com/>

- Shulman, L. (1999): *The skills of helping individuals families, groups and communities*, fourth edition, USA: F.E. Peacock Publishers, inc., Library of Congress Catalog Card No. 97 – 76284
- Seeberg, M.L. (2007): *Velferdsstaten møter verden*, 1. utg., 1. opplag, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS, Gyldendal Akademiske
- Serviceerklæringen, hentet 01.09.07  
<http://www.trondheim.kommune.no/content.ap?thisId=1117612733>
- SSB(2007): *Færre fekk økonomisk sosialhjelp*, frigitt 4. juli 2007, hentet 19.08.07  
<http://www.ssb.no/emner/03/04/30/soshjelpk/>
- SSB(2007): *Flere har fullført introduksjonsordningen*, frigitt 17. juli 2007, hentet 01.08.07  
<http://www.ssb.no/emner/04/02/50/introinnv/>
- St.prp.nr.46(2004-2005)
- Stjernø, S. og A. Johannessen (2004): *Attitudes of solidarity in Western Europe*, HiO-rapport, 2004:2
- Stjernø, S. (1995): *Mellom kirke og kapital*, Oslo: Universitetsforlaget AS
- Thagaard, T. (2002): *Systematikk og innlevelse – en innføring i kvalitativ metode*, 2.utg, 2.opplag, Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS
- Theorell, T. (red.) (2003): *Psykosocial miljø och stress*, Sverige: Studentlitteratur, Lund
- Thorisdottir, H. og K. Laupstad (2005): *No spælle vi bare baill te kvarainner*, Master of Public Administration, Copenhagen Business School
- Terum, L.I. (2003): *Portvakt i velferdsstaten*, Oslo: Kommuneforlaget AS
- Teslo, A.L. (2006): *Mangfold i faglig veiledning*, 2.utgave, Oslo: Universitetsforlaget
- Thyness, P.A. (2006): *Sosialt arbeid, lokal organisering og selvhjelp – en innføring for helse- og sosialarbeidere*, 2. utg., Oslo: Universitetsforlaget AS
- Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere, hentet 19.08.07, <http://www.fobsv.no>
- Zahl, M.A. (2000): *Sosialt arbeid i sosialpolitiske rammer*, Dr. polit.-avhandling, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap, NTNU, Trondheim

Zahl, M.A. (red.) (2003): *Sosialt arbeid – refleksjon og handling*, Bergen: Fagbokforlaget  
Vigmostad & Bjørke AS

Øverbye, E. (2004): *Hva kan vi lære av Danmark? – sosialforvaltning i en desentralisert  
velferdstat*, NOVA – skriftserie 2:2004



# Vedlegg 1: Brev til forvaltningskontor

Til leder og ansatte ved forvaltning, xxxxxxxx

Trondheim xx/xx-2007

Jeg er en masterstudent i Sosialt Arbeid ved NTNU som skriver en masteroppgave om å arbeide ved sosialtjenesten. Hovedtema for min oppgave er hvordan sosialarbeidere opplever å arbeide i mottak ved Offentlige Servicekontor i Trondheim Kommune etter samlokaliseringen som har funnet sted de senere årene. Er opptatt av mottaksarbeidet sett i forhold til hvordan de ansatte opplever egen arbeidssituasjon, klientarbeid og anvendelsen av faget sosialt arbeid. Betrakter i min oppgave samlokaliseringen som er blitt gjennomført ved servicekontorene som en tilpasning til innføringen av NAV.

Som veileder har jeg Inger Marii Tronvoll, som også har vært i kontakt med ansatte på deres kontor som et ledd i HUSK - prosjektet som utføres i samarbeid med Trondheim Kommune. Min masteroppgave blir også utført i samarbeid med dette prosjektet.

Jeg vil derfor be om tillatelse til å komme som observatør på deres kontor i en uke. Dette er for å observere hvordan det sosialfaglige arbeidet er organisert og utføres på deres kontor. Dersom det blir gitt tillatelse til dette fra leder, har veileder på bakgrunn av tidligere samtaler foreslått at jeg kunne ta kontakt med xxxxxx for å avklare en eventuell fremgangsmåte og tidspunkt for gjennomføring av observasjonsstudiet.

Ønsker også å rekruttere 3 -4 frivillige til å være med på intervju for å fortelle om sin arbeidssituasjon. Det forutsetter ansatte som sitter i mottak. Ønsker gjerne at det er ansatte med ulik fartstid ved forvaltning, men som alle har arbeidet både før og etter samlokaliseringen fant sted. Dette intervjuet bør helst skje på slutten av observasjonsuka, eller kort tid etter.

Det sentrale i min masteroppgave er å se resultater av de endringene som gjøres, og i dette tilfellet ønsker jeg å basere det på de ansattes opplevelser. Disse mener jeg kan gi oss en pekepinn på hvilke utfordringer man står ovenfor i møte med NAV og hvordan de kan håndteres.

Hvis det er mulig ønsker jeg å få samlet inn mitt datamateriale snarest mulig og er svært takknemlig hvis det er noen som tar seg tid til dette.

Tar kontakt med leder for å høre om det er noen interesserte og for å avtale eventuelt tidspunkt.

For kontakt:

Heidi Pedersen: mobil: 97070176

Email: [heidiped@stud.ntnu.no](mailto:heidiped@stud.ntnu.no)

Inger Marii Tronvoll(veileder): arbeid: 73591929

Email: [inger.tronvoll@svt.ntnu](mailto:inger.tronvoll@svt.ntnu)

Til leder og ansatte ved forvaltning, xxxxxxxx

Trondheim xx/xx-2007

# Vedlegg 2: Informasjon om studien

## Informasjon om studien

Tema for min masteroppgave er hvordan sosialarbeidere opplever å arbeide i mottak ved OSK i Trondheim kommune etter samlokaliseringen av Aetat, trygdekontor og sosialtjenesten. Jeg ønsker å finne ut hvordan de ansatte opplever å jobbe i mottak i forhold til egen arbeidssituasjon, klientarbeid og anvendelsen av faget sosialt arbeid.

Jeg ber derfor å få komme som observatør på deres kontor i en uke for å observere hvordan det sosialfaglige arbeidet er organisert og utføres på deres kontor, og for å rekruttere frivillige til å være med på gruppeintervju for å fortelle om sin arbeidssituasjon.

Resultatene av observasjonen skal brukes som et bakgrunnsmateriale for å bedre forstå de strukturelle trekkene ved organiseringen av deres arbeidssted. Dataene fra gruppeintervjuene skal brukes til å fange opp de ansattes synspunkter for hvordan de opplever sin arbeidssituasjon.

I min oppgave vil jeg anvende dette materialet til å gi innblikk i noen av de utfordringene man står ovenfor i møte med NAV i Trondheim Kommune, basert på de ansattes opplevelser. Hvordan de ansatte opplever de endringer som gjøres, mener jeg kan gi oss en pekepinn på hvilke utfordringer man står ovenfor i møte med NAV, og hvordan de kan håndteres på en god måte.

I analysen og fortolkningen av resultatene vil de som deltar i intervjuet få tilbud om innsyn, slik at de har mulighet til å komme med tilbakemelding. Dette er for at resultatene skal gi et mest mulig riktig bilde av det som blir sagt under intervjuet. Analyse og fortolkning vil etter planen bli gjort i løpet av våren -07.

**Deltakelsen er basert på frivillighet og det er også lov til å trekke seg underveis. Alle data blir behandlet i tråd med forskningsetiske regler om anonymisering og generalisering, slik at det ikke skal kunne være mulig å tilbakeføre data til enkeltpersoner.**

# Vedlegg 3: Intervjuguide

## Intervjuguide

Forhåndsspørsmål:

- 1) Hvor lenge har du jobbet på forvaltning?

**Spørsmål:**

### **1. Egen arbeidssituasjon:**

- 4) Hvilke forventninger hadde du til samlokaliseringen av de tre etatene?
- 5) Hvordan oppleves arbeidsoppgavene/arbeidsdagen for deg etter samlokaliseringen?
- 6) Hva er de største forskjellene i din opplevelse av din arbeidssituasjon fra før og nå?
- 7) Styrker og svakheter ved den nye utformingen?

### **2. Samhandling med klienter: Funksjon, ferdigheter og sosialfaglig fokus**(hjelper- eller forvalterrolle):

- 1) Hva kjennetegner mottaksarbeid med klienter før og nå?
- 2) Hva opplever du som styrker og svakheter ved klientarbeidet etter sammenslåingen?
- 3) Hvilken funksjon/rolle har du i arbeidet du utfører?
- 4) Hvilke sosialfaglige ferdigheter anvender du i din arbeidssituasjon?
- 5) Opplever du at du drar stor nytte av din teoretiske kunnskap fra utdanningen?
- 6) Hva skiller dine ferdigheter fra andre sosialarbeidere eller helsefaglig utdannede?
- 7) Opplever du noen konflikter i forhold til ditt etiske grunnlag, arbeidsplassen og din faglige kompetanse?
- 8) Hva kan gjøres for å lette på det som oppleves som utfordringer?

### **3. Realiseres NAV - tilpasningen etter intensjonene?:**

- 1) Opplever du at det er mer samarbeid mellom sosialtjeneste, Aetat og trygdekontor?
- 2) Har du noe inntrykk av at det er blitt en mer oversiktlig tjeneste for klientene?
- 3) Tror du det vil bli noen forandringer når det er en stund siden samlokaliseringen av tjenestene/at det er noen "tilpasningsproblemer" knyttet til samlokaliseringen? Ev. hvilke forandringer?

(spørsmål om arbeidslinja og telefonmottak?)

*Intervjuene utføres etter observasjonsuka.*