

Jorunn Theresia Jessen

## Forvaltning av velferd

Yrkesutøvelse i møte med byråkrati og brukere

Avhandling for graden philosophiae doctor

Trondheim, desember 2011

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse  
Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap



**NTNU**

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Doktoravhandling for graden philosophiae doctor

Fakultetet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse  
Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap

© Jorunn Theresia Jessen

ISBN 978-82-471-3187-9 (trykt utg.)  
ISBN 978-82-471-3188-6 (elektr. utg.)  
ISSN 1503-8181

Doktoravhandling ved NTNU, 2011:306

Trykket av NTNU-trykk

## Forord

Min interesse for velferdsforvaltningen startet allerede på 1970-tallet, da jeg som nyutdannet sosionom arbeidet i sosialtjenesten og senere i andre deler av tjenesteapparatet. Arbeidet ga meg praktisk erfaring og innsikt i feltet og de oppgaver og dilemmaer som de ansatte i førstelinjen er satt til å løse. Som sosiolog og forsker på NOVA førte denne interessen til en rekke studier av trygdeforvaltningen og andre offentlige tjenester. Noen av disse har vært viktige og relevante for arbeidet med avhandlingen: evalueringen av forsøksprosjektet om regionalisering av trygdetjenester og implementerings- og dokumentstudien av forvaltningsreformer i trygdeetaten (Jessen 2002).

Avhandlingen er en direkte videreføring av prosjektet "Velferdsyrker i endring. En komparativ studie av yrkesutøvelse og kompetanse i trygdeforvaltningen og sosialtjenesten". Prosjektet er basert på en kvantitativ spørreundersøkelse, der jeg var ansvarlig for undersøkelsesopplegget, innsamlingen og bearbeidingen av data. Resultatene fra prosjektet er formidlet i NOVA rapport 15/05 (Jessen 2005). Prosjektet ble finansiert med forskningsmidler fra det tidligere Arbeids- og Sosialdepartementet. Formålet var å studere forvaltningsapparatets virkemåte og tjenestemannsatferd og framskaffe kunnskap om rammebetingelser, fagutøvelse og kompetansebehov, sett fra praksisfeltet og yrkesutøvernes ståsted. Undersøkelsen ble gjennomført i samarbeid med personalledelse på sentralt og lokalt nivå, og fikk stor oppslutning, takket være velvilje hos ansatte ved både små og store kontor i utvalget. Jeg er svært takknemlig for at NOVA har lagt til rette for at jeg har kunnet benytte dette materialet til å gå dypere inn i analyser og utforske nye og teoretisk spennende problemstillinger.

Når jeg nå omsider har fullført denne avhandlingen, er det mange jeg gjerne vil takke. Først vil jeg takke hovedveileder Rolf Rønning for råd og innspill på opplegg og utkast til manuskript. Selv om den geografiske avstanden til Lillehammer har ført til færre møter, har han vært en viktig støttespiller og oppmuntret meg via mail og telefon underveis. Dernest vil jeg takke biveileder Ann-Helén Bay som har fulgt meg gjennom hele prosessen

og vært en uvurderlig støtte for meg. Som veileder og tidligere forskningsleder på NOVA var hun involvert i prosjektet fra starten av og hadde derfor god kjennskap til undersøkelsesopplegget som lå til grunn for avhandlingen. Gjennom hele prosjektperioden har hun stilt opp når det var nødvendig, for å diskutere problemstillinger, kommentere artikkelutkast og oppmuntre meg til videre innsats.

En særlig takk til NOVA som har gjort det mulig for meg å fullføre arbeidet, og spesielt gruppa for trygdeforskning og gode kollegaer på instituttet, som har gitt meg faglige råd til artikkelskrivningen og til arbeidet med analysene. Videre vil jeg takke biblioteket for at de alltid yter god service, og for at de har hjulpet meg med å finne fram mye relevant litteratur.

Takk også til Senter for Profesjonsstudier ved Høgskolen i Oslo , der jeg har deltatt på flere spennende og relevante seminarer og doktorgradskurs, og til professor Lars Inge Terum som i starten bidro med konstruktive ideer fra StudData og tilbakemeldinger på opplegget for prosjektet.

Den største takken går likevel til Trond, mine nære venn og kjæreste gjennom mange år, som har støttet meg i alle faser, korrekturlest engelskspråklige artikler og gitt meg mot.

Oslo, juni 2011

Jorunn Theresia Jessen

# Innhold

<b>1 Innledning</b> .....	7
<b>2. Bakgrunn og institusjonell kontekst</b> .....	13
2.1 Mandat og oppgaver i forvaltning av trygd og sosiale tjenester .....	13
2.2 Velferdsarbeidets lovgrunnlag og organisering .....	16
<b>3 Teoretiske perspektiver</b> .....	19
3.1 Velferdsarbeid i et profesjonsteoretisk perspektiv .....	19
Ulike tilnærminger til studiet av profesjonsutøvelse .....	20
Sosialt likeartede yrker med felles trekk .....	25
3.2 Profesjonalisme eller deprofesjonalisering? .....	27
Tese 1 – Innskrenket handlingsfrihet ("curtailment") .....	29
Tese 2 - Fortsatt handlingsfrihet ("continuation") .....	30
Tese 3 - Gradert handlingsfrihet og ulike former for skjønn .....	32
3.3 Velferdsarbeid i et organisasjonsteoretisk perspektiv .....	35
Velferdsforvaltning som "human service" .....	36
Organisatoriske trekk ved velferdsarbeidet .....	38
Organisatoriske vilkår og institusjonelle rammer .....	40
3.4 Velferdsarbeid i et relasjonelt perspektiv .....	41
Forholdet mellom forvaltningen og brukerne: legitimitet, tillit og kontroll .....	42
Kilder til motivasjon og jobbtilfredshet .....	45
<b>4 Data og metode</b> .....	47
4.1 Spørreundersøkelsen .....	47
Datagrunnlag og metode .....	49
Framgangsmåte og innsamling av data .....	49
4.2 Trekking av utvalg .....	50
Sammenliknende statistikk over stillinger og kontorstørrelse .....	51
Deltakelse og svarprosent .....	52
4.3 Kjennetegn ved utvalget .....	52
Kjønn og aldersfordeling .....	52
Etatserfaring og stillingsnivå .....	53
Arbeidsoppgaver og saksområder .....	54
Utdanning og profesjonsprofil .....	55
4.4 Oversikt over variabler og indekser .....	56
4.5 Begrensninger og svakheter ved datamaterialet .....	59

4.6 Bruk av måleinstrumenter.....	61
Korrelasjonsanalyser.....	62
Linear regresjonsanalyse.....	63
Indekskonstruksjon og reliabilitetsmål .....	64
<b>5 Sammen drag av publikasjonene .....</b>	<b>65</b>
Artikkel 1: "Mindre frihet og skjønn i forvaltning av velferd?" Tidsskrift for Velferdsforskning, Vol.10, no. 4, 2007: side 246-261 .....	65
Artikkel 2: "Trust and recognition: a comparative study of client attitudes and workers' experiences in the welfare services". <i>European Journal of Social Work</i> , Vol.13, 2010, side 1-18 .....	68
Artikkel 3: "Job satisfaction and social rewards in the social services". <i>Journal of     Comparative Social Work</i> . No.1, 2010.....	70
Publikasjon 4: "Forvaltningen og brukerne" Kap.8. i <i>De norske trygdene</i> . Framvekst, forvaltning og Fordeling, i Bay, A.H., A. Hatland, , T. Hellevik og C. Koren (red.), Gyldendal Akademisk 2. utgave. 2010 .....	72
<b>6 Oppsummering, konsekvenser og politiske implikasjoner.....</b>	<b>75</b>
Sosialpolitiske implikasjoner .....	84
<b>Litteratur .....</b>	<b>89</b>
<b>Vedlegg 1: Publikasjonene .....</b>	<b>97</b>
<b>Artikkel 1:</b> "Mindre frihet og skjønn i forvaltning av velferd?" <i>Tidsskrift for Velferdsforskning</i> , Vol.10, no. 4, 2007, side 246-261.....	99
<b>Artikkel 2:</b> "Trust and recognition: a comparative study of client attitudes and workers' experiences in the welfare services". <i>European Journal of Social Work</i> , Vol.13, no 3, 2010, pp.301-18. Routledge, Taylor & Francis Group. www.informaworld.com .....	115
<b>Artikkel 3:</b> "Job satisfaction and social rewards in the social services". <i>Journal of Comparative Social Work</i> . No.1, 2010 www.jcsw.no.....	133
<b>Publikasjon 4:</b> "Forvaltningen og brukerne", kap.8 i Bay, A. H., Hatland, A., Hellevik, T. og Koren, C. (red.) i <i>De norske trygdene. Framvekst, forvaltning og     fordeling</i> , Gyldendal Akademisk 2010, 2. utgave side 145-161 .....	151
<b>Vedlegg 2: Spørreskjema .....</b>	<b>169</b>

# 1 Innledning

Tema for avhandlingen er forvaltning av velferd som profesjonell yrkesutøvelse i møte med byråkrati og brukere. Avhandlingen retter søkelyset mot velferdsarbeidernes innflytelse og avhengighet av velferdsforvaltningen som byråkratisk organisasjon og undersøker i hvilken grad de som profesjonsutøvere og arbeidstakere påvirker og samtidig formes av organisasjonen og brukerne. Arbeidet i velferdsforvaltningen består av mange ulike oppgaver og ansvarsområder som danner grunnlaget for en sammensatt og kompleks yrkesrolle. Som bindeledd mellom staten og innbyggerne har velferdsarbeidere en viktig oppgave med hensyn til å levere offentlige tjenester og administrere stønadsordninger, ivareta offentlig forsørgelse og dekke sentrale velferdsbehov hos grupper av befolkningen (Kuhlman 2006). På den annen side spiller de en viktig rolle som buffere i sosiale konflikter, ved å legitimere politiske beslutninger og iverksette velferdspolitiske mål. Som forvaltere fungerer de både som portvakter i et byråkratisk system basert på regler, kontroll og skjønnsrett, samtidig som de fungerer som advokater som skal hjelpe og veilede sine klienter (Lipsky 1980, Terum 2003). I dette spenningsfeltet får velferdsarbeidere en dobbelt rolle - som 'objekter' for et byråkratisk styringssystem og som 'subjekter' (profesjonelle aktører) som former den politiske prosessen.

Avhandlingen er i hovedsak basert på egne surveydata, samlet inn i forbindelse med prosjektet "Velferdsyrker i endring. En komparativ studie av yrkesutøvelse og kompetanse i trygdeforvaltningen og sosialtjenesten", dokumentert i Jessen (2005). Undersøkelsen studerte yrkesutøvelse i førstelinjen og rettet seg mot *sosialarbeidere* i den kommunale sosialtjenesten og *saksbehandlere* (trygdefunksjonærer) ansatt på lokale trygdekontor i perioden før NAV-reformen ble iverksatt. Selv om begge yrkeskategorier hadde ansvar for å yte service og bistand i møte med brukere på lokalt nivå, har de tradisjonelt hatt ulik profesjonsbakgrunn. Saksbehandlerne på de lokale trygdekontorene var tillagt en byråkratrolle som den gang ikke stilte krav til formell utdanning, mens den kommunale sosialtjenesten i hovedsak rekrutterte sosialarbeidere

med profesjonsutdanning fra høyskole. Som ansatte i forvaltningen var de tillagt forvaltningsoppgaver og beslutningsmyndighet på vegne av systemet, samtidig som de skulle ivareta brukernes rettigheter og behov for økonomisk hjelp. Som bakkebyråkrater utøver de skjønn i ansikt-til-ansiktmøter med befolkningen og er leverandører av offentlige tjenester som transformerer og iverksetter politikkenes vedtatte mål og virkemidler gjennom sin praksis (Lipsky 1980). Som velferdsstatsyrker leverer de offentlige tjenester i form av behandling eller rådgivning, med sikte på endring i brukernes livssituasjon (Knutsen 1989). En sammenlikning av de to yrkesgruppene roller, oppfatninger og erfaringer utgjør derfor en viktig del av analysene i denne avhandlingen.

Avhandlingen er basert på tre tidsskriftsartikler og ett bokkapittel, der jeg er eneforfatter på samtlige publikasjoner:

1. "Mindre frihet og skjønn i forvaltning av velferd?" *Tidsskrift for Velferdsforskning*, Vol.10, no. 4, 2007, s.246-261
2. "Trust and recognition: a comparative study of client attitudes and workers' experiences in the welfare services". *European Journal of Social Work*, Vol.13, no.3, 2010, pp.301-18. Routledge, Taylor & Francis Group.
3. "Job satisfaction and social rewards in the social services". *Journal of Comparative Social Work*. No.1, 2010. online [www.jcsw.no](http://www.jcsw.no)
1. "Forvaltningen og brukerne", kap.8. i Bay, A.H., A. Hatland, T. Hellevik, og C. Koren (red.) *De norske trygdene. Framvekst, forvaltning og Fordeling*, Gyldendal Akademisk. 2. utgave. 2010, s.143-161

Publikasjonene omhandler ulike aspekter og dilemmaer knyttet til rollen som henholdsvis forvalter og bruker av velferdstjenester. *Artiklene* belyser hvilke oppfatninger de ansatte i førstelinjen har av sin egen arbeidssituasjon og rollen som forvalter i møte med institusjonelle regler, organisatoriske forhold og brukerkrav. Hvilke muligheter har de, som regelforvaltere og velferdsarbeidere, til å utøve selvstendig skjønn og ta i bruk organisasjonsmessige og sosiale ressurser og handle i tråd med institusjonelle og profesjonelle verdier? *Bokkapitlet* belyser ulike sider ved forholdet mellom forvaltningen og brukerne, med vekt på muligheter og hindringer for samhandling. Kapitlet retter også søkelyset mot noen dilemmaer og utfordringer knyttet til rollene som forvalter og bruker og diskuterer hvordan rollene utformes og endres med nye oppgaver



og samhandlingsidealer i den nye Arbeids og Velferdsforvaltningen. Hvor tilgjengelig og troverdig framstår forvaltningen for brukere, og hvilke rettigheter og krav til medvirkning møter de som stønadsmottakere?

En sentral problemstilling for avhandlingen er hvilket handlingsrom de ansatte har som profesjonsutøvere i førstelinjen, og hvordan de oppfatter muligheten for kontroll over egen yrkesutøvelse. Tradisjonelt har velferdsstatens yrker vært tildelt et omfattende mandat, som gir dem myndighet til å fatte beslutninger på et normativt grunnlag (Kjølørød 2003). Velferdspolitiske reformer og nye styringsregimer har imidlertid ført til endringer på flere områder. Blant annet er innføringen av mål og resultatstyring eksempel på styringsformer som utfordrer profesjonenes autonomi og skjønn (Taylor og Kelly 2006). Samtidig har endrete samhandlingsidealer, med krav til service, kvalitet og brukermedvirkning, påvirket forvaltningens virkemåte. Fra flere hold blir det hevdet at velferdsprofesjonenes status, autonomi og tillit er i ferd med å svekkes (Harris og McDonald 2000, Freidson 2001, Evetts 2003, Healy og Meagher 2004). Påstandene inngår i tesen om deprofesjonalisering og er et felles utgangspunkt for de tre artiklene i avhandlingen. Debatten på området danner grunnlaget for å undersøke nærmere hvorvidt norske velferdsarbeidere opplever deprofesjonalisering i betydningen redusert *handlingsfrihet* (artikkel 1) og manglende *tillit og anerkjennelse* (artikkel 2), med mulige konsekvenser for *motivasjon og jobbtilfredshet* (artikkel 2 og 3).

Et annet sentralt tema i avhandlingen er hvorvidt forholdet mellom brukerne og forvaltningen er preget av tilgjengelighet og tillit. Yrket som velferdsarbeider er nært koblet til staten og borgerne, der alle parter er avhengige av hverandre. Forholdet er tillitsbasert, dvs. at klientene overlater informasjon og problemløsning i offentlig varetekt. Relasjonen er samtidig kjennetegnet ved en innebygget asymmetri. Som myndighetsutøvere har de ansatte kontroll over de tjenester og ressurser som enkeltindividene har bruk for, mens brukerne er avhengige av hjelpen som ytes og har liten innflytelse på organisasjonens målsettinger og beslutninger. Dersom brukeren opplever at de må forsvare og legitimere sine rettigheter vis-à-vis velferdsforvaltningen, vil det lett oppstå mistillit og samhandlingsproblemer, og møtet med forvaltningen kan for den enkelte bli et vanskelig møte. Byråkratiske trekk ved tjenesteapparatet kan også oppleves som terskler i samhandlingen og i praksis gjøre kontakten med forvaltningen mindre tilgjengelig for enkelte brukere (Hatland 1992).

Selv om de ansattes bruk av intervensjon og metoder i stor grad er hjemlet i dagens velferdspolitikk, vil rommet for faglige vurderinger og bruk av skjønn variere. Tjenesteytingen er ofte basert på skjønn i tilfeller der beslutninger forutsetter bruk av individuelle behovsvurderinger, og i møte med forvaltningen vil mistro til fordelingspraksis og prosedyrer lettere oppstå i forhold til de skjønnsbaserte ordningene (Rothstein 2005). Fordi forvaltning av trygd og sosialhjelp er basert på ulike institusjonelle regler og prinsipper for tildeling, kan dette få konsekvenser for samhandlingen mellom partene. På denne bakgrunn vil jeg undersøke forskjeller i institusjonell tillit blant brukerne av de ulike ordningene og studere betydningen av tillit og anerkjennelse for yrkesutøvernes motivasjon og selvforståelse.

Saksbehandlere og sosialarbeidere administrerer offentlige ressurser på vegne av velferdsstaten og forventes å opptre lojalt i tråd med forvaltningens mål og ressursbruk. Samtidig er det forventet at de opptre profesjonelt med en yrkesmessig forpliktelse overfor yrkesgruppens etiske standarder. Forskning på arbeidslivet viser at arbeidstakere i økende grad styres gjennom tidsfrister og resultatkrav, og at arbeidstakerne opplever at effektivitetskravene og særlig tidspresset har økt (Grimsmo og Hilsen 2000, Engelstad m.fl. 2003). Endringene er blant annet knyttet til nye ledelseskonsepter og styringsprinsipper som innebærer at ledelsen setter rammebetingelser for arbeidet ved tidsfrister eller kvalitetskrav eller ved at klienter og kunder bestiller tjenester og stiller krav (Sennet 1998, Vike m.fl. 2002). Som arbeidstakere vil ansatte i førstelinjen derfor være spesielt utsatt for jobbpress og motsetningsfylte krav. I denne sammenheng skal jeg undersøke hvilke trekk ved arbeidet som motiverer og hvilke interne og eksterne faktorer ("rewards") som kan være kilde til jobbtilfredshet. Undersøkelsen er særlig rettet mot sammenhengen mellom sosialarbeidernes jobbtilfredshet og deres subjektive oppfatning av sosial verdsetting (anerkjennelse og anseelse), faktorer som i internasjonal litteratur har vært lite gjenstand for utforskning.

Avhandlingen inneholder seks kapitler, i tillegg til publikasjonene. Det neste kapitlet gjør rede for bakgrunn og institusjonell kontekst. Kapitlet beskriver sosialtjenesten og trygdeforvaltningens lovgrunnlag og organisering på undersøkelsestidspunktet (2004), samt hvilke oppgaver som den gang falt inn under de to yrkeskategorienes mandat. Deretter følger en presentasjon og utdyping av de overordnede perspektivene for avhandlingen (kapittel 3), og

en grundigere drøfting av profesjonalisme og deprofesjonalisering som komplementære teser for de tre artiklene. Kapittel 4 gjør rede for datagrunnlag, undersøkelsesopplegg og de metodiske tilnærminger som er brukt i analysene. Deretter følger et kort sammendrag av publikasjonene (kap.5). Det siste kapitlet i kappen summerer opp resultater, trekker konklusjoner og peker på noen sosialpolitiske implikasjoner av de empiriske funnene. Til slutt presenteres de fire publikasjonene: tre tidsskriftsartikler og ett bokkapittel.



## 2. Bakgrunn og institusjonell kontekst

Artiklene som inngår i avhandlingen tar utgangspunkt i trygd- og sosialforvaltningens organisering, *før* den nye Arbeids- og Velferdsforvaltningen (NAV) ble etablert. Denne organiseringen utgjør den institusjonelle kontekst for rolleutforming og yrkesutøvelse. De to forvaltningsetatene var på tidspunktet for undersøkelsen (2004) organisert som to separate etater, representert ved egne kontorer på lokalt nivå. Begge etatene var på undersøkelsestidspunktet i 2004 representert med (statlige) trygdekontor og (kommunale) sosialkontor i alle landets kommuner. Fra 1. juli 2006 ble den tidligere trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten samordnet i den nye Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), der deler av sosialtjenesten inngår som kommunal samarbeidspartner (NOU 2004: 13). Samordningen medførte at trygdeetaten og Arbeidsmarkedsetaten i sin tidligere form er lagt ned, men fortsetter som én statlig etat. Den nye statlige forvaltningsenheten skal i samarbeid med alle landets kommuner etablere lokale NAV-kontorer over hele landet innen utløpet av år 2010.

Dette kapitlet gjør rede for yrkesgruppenes mandat og oppgaver på lokalt nivå, og trygdekontorene og den kommunale sosialtjenestens organisering, *før* det nye NAV ble etablert og samordningen av tjenester fant sted.

### 2.1 Mandat og oppgaver i forvaltning av trygd og sosiale tjenester

Trygd og sosiale tjenester har sitt utgangspunkt i lov om folketrygd (1997) og lov om sosiale tjenester (1991) og er stønadssystemer som skal ivareta offentlig forsørgelse og dekke sentrale velferdsbehov hos grupper av befolkningen (St.meld. nr. 14(2002–2003)). De to velferdssystemene har tradisjonelt vært preget av ulike ideologier, fagtradisjoner og tildelingssystemer (Øyen 1975, Halvorsen 1996). Som stønadssystemer er de forskjellige med hensyn til hvilke prinsipper og kriterier som vektlegges ved tildeling av ytelser (Jessen 2005: 11). Selv om stønadsordningene i dag forvaltes av den nye Arbeids- og Velferdsforvaltningen, er de basert på det samme lovgrunnlaget

og prinsippene som før samordningen. Trygdeytelsene er i hovedsak basert på rettigheter og prinsippet om likebehandling, mens sosialhjelpen skal være selektiv og behovsprøvd (Jessen 2005: 46-47). Trygdesystemet som sosialpolitisk instrument skal ivareta sosial og økonomisk trygghet og virke omfordelende. De fleste trygdeytelser er langtidsytelser som skal sikre kompensasjon ved tap av inntekt. Sosialtjenesten skal fungere som et siste sikkerhetsnett, som kan fange opp hjelpebehov som ikke dekkes gjennom andre ordninger. Den overordnede målsettingen for den økonomiske sosialhjelpen er å gjøre klienten selvhjulpne. Samtidig er begge systemene tillagt et ansvar for å følge opp arbeidslinja i sosialpolitikken. I forvaltningen av disse ordningene står sosialarbeidere og administrative saksbehandlere (trygdefunksjonærer) sentralt.

Sosialarbeidere i sosialkontortjenesten skal på vegne av forvaltningssystemet levere sosiale tjenester og yte hjelp til mennesker som er i en vanskelig livssituasjon (Rundskriv 1-34/2001). Sosialhjelpen er rettet mot dem som enten ikke får støtte gjennom trygdesystemet eller som trenger støtte i tillegg til trygd eller arbeidsinntekt. Med sosialhjelp menes i hovedsak økonomisk stønad som er ment å være en midlertidig og en subsidiær løsning. Det er derfor en forutsetning at den økonomiske sosialhjelpen skal gå hånd i hånd med rådgivning og veiledning, for å gjøre klientene mer selvhjulpne (Terum 2003). I arbeidet med brukere med økonomiske problemer vil sosialarbeideren derfor ha en rolle som veileder og forvalter, hjelper og kontrollør. Informasjon, råd og veiledning er en sentral del av sosialt arbeid som har som mål å hjelpe individer eller grupper til å forbedre eller gjenopprette sine evner til å fungere som selvstendige individer i samfunnet. Fordi mange av sosialkontorets klienter har sammensatte problemer, vil det være nødvendig å foreta en skjønnsmessig og helhetlig vurderinger av klientens livssituasjon for å kunne finne fram til tiltak eller henvise videre i hjelpeapparatet. I mange tilfeller vil sosialhjelpsmottakere ha rusproblemer eller sosiale/psykiske vansker i tillegg til en vanskelig økonomisk situasjon, noe som krever at sosialarbeideren tar i bruk faglige vurderinger og metodiske tilnæringer i oppfølging og motiveringsarbeidet. Sosialarbeidere skal i henhold til lov om sosiale tjenester fra 1991 foreta individuelle

vurderinger av søkerens situasjon, men loven gir liten veiledning for sosialarbeidernes vurderinger.

Lov om sosiale tjenester er basert på prinsippene om behovsorientering og hjelp til selvhjelp. Loven understreker at det er den enkelte individs behov som skal imøtekommes. Dette er i tråd med sosialarbeiderideologien, som framhever de unike aspektene ved hver enkelt klient. Det skal i følge loven ligge en *individuell vurdering* til grunn for tildeling av hjelpen. Ansvar for tilståelse av ytelser og iverksetting av tiltak skal baseres på faglig skjønn og ble i forbindelse med tidligere lov om sosial omsorg (Ot.prp. nr. 56 (1962–63)) tillagt yrkesutøvere med sosialarbeiderutdanning innenfor sosialomsorgen. Intensjonen var at sosialarbeideren skulle foreta en *helhetlig tilnærming* til klientens problemer på et sosialfaglig og kunnskapsbasert grunnlag. Helhetlig tilnærming innebærer å framskaffe informasjon om familiesituasjonen og andre sider ved klientens situasjon for å danne seg et bilde av klientens totale livssituasjon. Implisitt i oppgaven ligger også arbeidet med å utøve sosial kontroll og gi hjelp til selvhjelp. Kontrollen innebærer at sosialarbeideren fatter administrative vedtaket som angir hvor lenge sosialhjelpen gis (midlertidig) og kan sette betingelser for hjelp. I likhet med trygdefunksjonærer er de etter dagens lovgivning forvaltningens forlengede arm og må operere innenfor de rammene som lovverket gir.

For saksbehandlere i trygdeetaten var juridisk saksbehandling av enkelt saker en dominerende arbeidsoppgave. Saksbehandlingen var i stor grad regelstyrt og standardisert og følger av forskrifter som utdyper loven (Jessen 2005, s.47). I praksis går denne saksbehandlingen ut på å vurdere søknader om økonomisk kompensasjon ved bortfall av inntekt og dekning av utgifter ved sykdom, uførhet, arbeidsledighet, oppnådd pensjonsalder og ved visse endringer i familiesituasjon (som barnefødsler, tap av forsørger, skilsmisse osv.). Trygdene fordeles etter relativt klare kriterier, og fortolkningen og anvendelsen av *regler* står sentralt i saksbehandlingen (Hoven 1981, Solheim 1992). Vilkårene for rett til stønad kan være av allmenn karakter, eller de er spesifikt knyttet til bestemte ytelser. Lover og forskrifter skal sikre korrekt saksbehandling og likebehandling, og rettsikkerhet er en sentral verdi i forvaltningen av regelverket. En rekke rundskriv beskriver hvordan lover og forskrifter skal tolkes og praktiseres, og de fungerer som hjelpeverktøy initiert

fra overordnet nivå. Retningslinjer og utfyllende forskrifter for saksbehandling og administrativt skjønn har derved erstattet eller redusert behovet for formell juridisk kompetanse og fagmetodikk i førstelinjen. Selv om saksbehandlingen i trygden på mange områder er regelstyrt og tildels standardisert, er det innen flere stønadsområder også rom for skjønnsmessige vurderinger av vilkår og av søkerens funksjonsevne. Saksområder som krever skjønnsutøving er ofte mer kompliserte søknader om langtidsytelser, som uførepensjon, rehabilitering og attføring, eller søknader om forhøyet hjelpestønad der saksbehandler skal ta stilling til tilsyns- og pleiebehov.

Norsk velferdsforvaltning har siden tidlig på 1990-tallet vært preget av endringer i regjeringens velferdspolitik. Endringene innebar omlegginger i trygdesystemet, blant annet i reglene for rehabiliterings- og sykepenger og stønad til enslige forsørgere, lovendringer og innstramninger i folketrygdens regelverk og ytelsesnivå, strengere tildelingskriterier og skjerpet oppfølging og kontroll av de trygdede (St.meld. nr. 12 (1988-89)). Utviklingen har gitt trygdeetaten nye oppgaver og større ansvar for å følge opp regjeringens aktiveringspolitikk. Målet er færre langtidssykemeldte og flere enslige forsørgere over i aktive tiltak (NOU 2004: 13). I praksis vil det si at en større del av arbeidsoppgavene skal knyttes til tidlig intervensjon i sykemeldinger, og aktivisering av stønadmottakere, framfor rutineutbetalinger og rundskrivpraksis. Over tid har samhandling med publikum og samarbeidspartnere også blitt en viktig oppgave for saksbehandlere på lokalt nivå, og saksbehandlerne har i større grad fått rollen som rådgiver, veileder, informasjonsinnhenter og samhandlingspartner (Solheim 1992). Endringene har konsekvenser for rolleutforming og yrkesutøvelsen i førstelinjen og utgjør en viktig del av den institusjonelle konteksten.

## 2.2 Velferdsarbeidets lovgrunnlag og organisering

Lovgrunnlaget for trygdeforvaltningen innebærer *Lov om folketrygd* av 28.02.97, i tillegg til en rekke andre lover om sosiale stønader og overføringsordninger (barnetrygd, kontantstøtte, krigspensjon, barnebidrag og avtalefestet pensjon). Folketrygden er i hovedsak et rettighetsbasert system som gir stønader og ytelser ved sykdom, legemsfeil, svangerskap og nedkomst, arbeidsløshet, alderdom, uførhet, dødsfall og tap av forsørger (Lov



om folketrygd, § 1-1). Loven skal sikre inntekt, kompensere for utgifter og gi hjelp til selvhjelp slik at den enkelte kan fungere både privat og i yrkeslivet.

Trygdeetatens styringsstruktur besto tidligere av tre nivåer: sentralt, regionalt og lokalt nivå. Helse og sosialdepartementet var på undersøkelsestidspunktet overordnet instans, mens Rikstrygdeverket hadde det administrative ansvaret sentralt. Fylkestygdekontorene var tillagt både råd og veiledningsfunksjon og kontroll- og styringsfunksjon overfor de lokale trygdekontorene. De lokale trygdekontorene utgjorde førstelinjen, som er forvaltningens utøvende ledd og det nederste nivået i organisasjonen. Etter folketrygdlovens bestemmelser var det ett trygdekontor i hver kommune, noe som medførte mange små kontorer med relativt få ansatte. Kontorstørrelsen varierte fra to til 100 ansatte, og de lokale kontorene var i større byer og kommuner inndelt i distrikts- eller bydelskontor.

Lovgrunnlaget for sosialkontorenes tjenester er Lov om sosiale tjenester av 13.12.91. Kommunene er pålagt ansvaret for å yte sosiale tjenester, som omfatter forebygging av sosiale problemer, opplysning, råd og veiledning og en rekke tjenester som omfatter pleie, omsorg, institusjonsplassering, midlertidig husvære og særlige tiltak overfor rusmiddelmissbrukere, samt forvaltning av økonomisk sosialhjelp og stønad til livsopphold etter § 5-1 og § 5-2 i Lov om sosiale tjenester.

Økonomisk sosialhjelp utgjør den nedre sikkerhetsnettet med inntekts-sikring og annen bistand for personer som er uten tilstrekkelige midler til å forsørge seg selv, og/eller har sosiale eller helsemessige problemer som hindrer dem i å skaffe seg egen/tilstrekkelig inntekt.

I følge lov om sosiale tjenester § 5-1 skal saksbehandleren vurdere *hvorvidt søkerens situasjon er slik at han/hun ikke er i stand til å sørge for sitt livsopphold*. I praksis vil saksbehandlingen styres av retningslinjer og kommunal praksis for tildeling av økonomisk hjelp til livsopphold etter denne paragrafen. Lov om sosiale tjenester § 5-2 åpner derimot for større bruk av skjønn. Her heter det at *økonomisk hjelp kan gis til personer som trenger det for å overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon*. Sosialarbeidere skal i henhold til loven foreta individuelle vurderinger av søkerens situasjon, men loven om sosiale tjenester gir liten veiledning for sosialarbeidernes vurderinger (NOU 13: 2004).

Sosialkontortjenesten i større kommuner var på undersøkelsestidspunktet ofte spesialisert og inndelt i flere enheter, med egne mottak (henvendelser, søknad og informasjon) og tiltaksavdelinger (oppfølging av særlige brukergrupper). I de største kommuner/byer var sosialtjenesten også inndelt i distrikter (som regel basert på bydeler), der ansvaret for økonomisk sosialhjelp flere steder var atskilt fra tiltak, barnevern og andre hovedarbeidsområder. I mindre kommuner var det mer vanlig at sosialarbeiderens ansvarsområder falt innenfor flere lovverk, som regulerte økonomisk sosialhjelp, hjemmehjelpstjenester, bistand etter barnevernloven ol. Det vil si at mange sosialarbeidere arbeidet som generalist med et bredt og variert arbeidsområde.

Etter etableringen av den nye Arbeids- og Velferdsforvaltningen i 2006, ble trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten fusjonert til én statlig etat, og samlokalisert i et lovpålagt partnerskap med kommunenes sosialtjeneste i de lokale NAV-kontorene (St.meld. nr. 46 (2004-2005)). Det vil si at NAV fortsatt styres etter en statlig og en kommunal linje.<sup>1</sup> I den nye førstelinjen har saksbehandlere vedtaksmyndighet til å utløse virkemidler fra et samordnet tjenestetilbud, og utøve skjønn der regelverket tillater det. Ansvaret for veiledning og oppfølging av brukere er videreført og lagt til de lokale NAV-kontorene, som i større kommuner er organisert i egne mottaks- og oppfølgingsavdelinger.

---

<sup>1</sup> Den statlige delen av NAV er organisert i en fylkeslinje (tidligere fylkestrygdekontor) og en spesialenhetslinje (med ansvar for pensjoner), med Arbeids- og velferdsdirektoratet som øverste ledelse. Mange av trygdekontorenes tidligere oppgaver er i den nye modellen overført til egne forvaltnings- og spesialenheter på fylkes- og regionalt nivå.

## 3 Teoretiske perspektiver

I dette kapitlet vil jeg utdype og gjøre rede for det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for avhandlingen og de overordnede tesene som er utgangspunkt for problemstillingene.

Yrkesutøvelse kan belyses gjennom et bredt spekter av teorier. Jeg har valgt å forankre avhandlingen innenfor to sentrale teoritradisjoner. Det ene perspektivet tar utgangspunkt i profesjonssosiologien som åpner for å studere og sammenlikne de ulike gruppernes profesjonsinteresser, fagtradisjoner, kompetanse- og verdigrunnlag. Det å tilhøre en profesjon har betydning for rollen som formidler og forvalter av kunnskap og ferdigheter og for utøvelse av faglig skjønn. Perspektivet er egnet til å belyse ulike dilemmaer og utfordringer som oppstår i spenningsfeltet mellom profesjonell autonomi og byråkratisk/politisk styring. Det andre perspektivet åpner for å belyse de ansattes roller og oppgaver i en organisasjonsteoretisk og kontekstuell ramme og studere sammenhengen mellom rammevilkår og lokal praksis. De organisatoriske rammebetingelsene har betydning for yrkesutøvernes rolleutforming og muligheter til å løse oppgavene de møter som forvaltere og tjenesteytere i dagens velferdssystem. Perspektivet gir inntak til å forstå ulike organisatoriske dilemmaer og utfordringer som møter de ansatte i rollen som henholdsvis arbeidstaker og velferdsbyråkrat. I tillegg har jeg valgt å trekke inn et relasjonelt perspektiv for å belyse noen aspekter ved forvaltningens forhold til brukere. Sentrale aspekter vil være betydningen av tillit, motivasjon og jobbtilfredshet for yrkesutøvernes relasjon til brukerne.

De tre tilnærmingene vil på flere områder berøre hverandre og være til dels overlappende.

### 3.1 Velferdsarbeid i et profesjonsteoretisk perspektiv

Å studere velferdsarbeid i et profesjonsteoretisk perspektiv vil i denne sammenheng si å studere velferdsyrkene som institusjoner og som aktører i samfunnet. Jeg vil konsentrere meg om tre sentrale retninger i studiet av profesjoner og diskutere noen av de sosiale prosesser og interne faktorer som påvirker

profesjonalisering av velferdsyrker. Tilnærmingen har særlig relevans for analysen av rollen som velferdsarbeider i en moderne forvaltning, der kravet til ekspertise i form av kunnskap, ferdigheter og skjønnsutøvelse står sentralt.

### *Ulike tilnærminger til studiet av profesjonsutøvelse*

Det finnes i litteraturen ulike tilnærminger til studiet av profesjonell yrkesutøvelse. Den ene hovedretningen er *funksjonalistisk* og legger vekt på særlige kjennetegn ved profesjonene og deres samfunnsmessige rolle. Denne tradisjonen definerer profesjonstilhørighet med utgangspunkt i strukturelle trekk ved yrkesutøvelsen (Greenwood 1957, Wilensky 1964). Analysen legger vekt på yrkesgruppens plass i den sosiale strukturen og betydningen av visse karakteristika som sikrer profesjonenes eksistens og muligheter til å oppnå egen mål. Profesjoner har ifølge tradisjonen blitt definert og klassifisert etter mange ulike kjennetegn: sosialisering og kvalifisering gjennom formell utdanning, en formell organisasjon eller yrkessammenslutning som ivaretar profesjonenes interesser og kultur, sterk faglig identifikasjon, spesialiststatus, samfunnsmessig monopol, kontroll over egen utdanning, rekruttering og autorisasjon, og en felles etisk yrkeskodeks. Innenfor denne tradisjonen er profesjonsbegrepet avgrenset til å gjelde yrkesgrupper som har enerett til deler av arbeidsmarkedet, et formelt kunnskapsgrunnlag og en betydelig grad av autonomi og kontroll over det arbeidet de utfører (Greenwood 1957, Abbott 1988). I følge definisjonen vil bare de færreste yrker kunne oppfylle alle disse profesjonskriteriene.

Selv om det ikke eksisterer noen konsensus om hvilke idealtypiske trekk som er gjeldende, inngår kravet om kunnskapsbasert yrkesutøvelse i nesten alle definisjoner. I følge Abbott er det et viktig profesjonskriterium at yrkesutøvelsen forutsetter en eller annen form for formalisert utdanning eller visse kvalifikasjoner som grunnlag for det praktiske arbeidet. Hans utgangspunkt er at profesjonelt arbeid består i å benytte spesialisert kunnskap til å løse menneskelige problemer for individer eller grupper (Abbott 1988: 40-52). Kunnskapen som anvendes i utøvelsen av et yrke har imidlertid flere former, både formal kunnskap, ferdigheter (skills) og praktisk kunnskap (Freidson 2001). Formal kunnskap er knyttet til spesialisert kunnskap og teoretiske disipliner, mens praktisk kunnskap er i følge Freidson "learned by experience, and instrumental for performing concrete tasks in concrete

settings” (Freidson 2001: 31). Praktisk kunnskap er særlig viktig i velferds- og omsorgssektoren, der yrkesutøvernes ferdigheter utvikles og læres i arbeidssituasjonen og i stor grad baseres på praktisk tenkning, såkalt ”skilled practical thinking” (Scribner 1986: 21). Den praktiske tenkningen er kjennetegnet ved at yrkesutøveren kan tilpasse kunnskapen til situasjonen og løsningen til problemet og innbærer mer enn bare mekanisk og rutinemessig anvendelse av kunnskap. Det vil si at yrkesutøvelsen forutsetter bruk av skjønn basert på kunnskaper og ferdigheter. Yrkesutøvelsen representerer en form for yrkesmessig spesialisering, såkalt ”discretionary specialization” (Freidson 2001: 23). I følge denne definisjonen av kunnskap vil saksbehandlere som anvender trygdefaglig skjønn også omfattes av profesjonskriteriet om faglige kvalifikasjoner. Selv om administrative saksbehandlere (til forskjell fra sosialarbeidere) mangler formell kompetanse i form av egen profesjonsutdanning, har de praktisk kompetanse og kvalifikasjoner på spesialområder innenfor trygden som utgjør en vesentlig kunnskapsbase i utøvelsen av yrket.

Profesjonsbegrepet kan anvendes som et analytisk begrep og som målestokk på oppnådd profesjonalisering. I den funksjonalistiske tilnærmingen er begrepet brukt til å rangere ulike yrkesgrupper etter graden av oppnådde kriterier eller egenskaper (Greenwood 1957, Hall 1968, Toren 1972). Forsøk på å anvende en slik tilnærming har imidlertid gitt ulike utfall. Blant annet ble sosialarbeideryrket i sin tid karakterisert som en semi (halv) profesjon sammenliknet med andre mer etablerte profesjoner, med trekk som i henhold til teorien bare var delvis utviklet (Etzioni 1969, Toren 1972). Sosialt arbeid ble vurdert og gradert som hierarkisk underordnet andre yrker som følge av sitt diffuse kunnskapsområde. På bakgrunn av disse profesjonskriteriene er sosialarbeideryrket senere blitt karakterisert som en ”emerging” og ”developing” profesjon, som har utviklet sin faglige kunnskapsbase gjennom formalisert utdanning på universitets- og høghskolenivå (Johnsen og Yanca 2001). På samme måte kan tilnærmingen anvendes for å belyse hvorvidt yrkesgrupper over tid reduserer eller mister sin verdi i forhold til ett eller flere de oppsatte profesjonskriteriene, også omtalt som deprofesjonalisering.

En annen tilnærming er å betrakte profesjoner som *institusjoner* som representerer grunnleggende samfunnsmessige verdier. I dette perspektivet vil

institusjonalisering av en yrkesgruppe som profesjon innebære en samfunnskontrakt, hvor yrkesgruppen forplikter seg til å tjene visse allmenne interesser (Parsons 1954, 1968). Gjennom utdanning og sosialisering blir profesjonene opplært til å ivareta kollektivets interesser og utføre tjenester til allmennhetens beste. I følge Parsons er profesjonene bærere og formidlere av et felles normsystem, og fungerer som en motvekt til markestenkning og økonomisk egeninteresse, fordi de har en akademisk og arbeidsmessig forankring som gjør dem til bærere av altruistiske verdier (Parsons 1937). Det institusjonelle rammeverket som velferdsyrkene opererer innenfor, skaper betingelsene for altruistiske verdier og handlinger. Derfor blir selve handlingssituasjonen og den institusjonelle konteksten viktig for å forstå hvilke normer og verdier som styrer yrkesutøvelsen. Parsons karakteriserer verdiene ved å ta i bruk begrepsmessige dikotomier, såkalte mønstervariabler, både for å analysere individuelle valg og for å skille mellom ulike normative mønstre i det kulturelle systemet. I følge hans analyse skal den profesjonelle ideelt sett opptre følelsesmessig (affektivt) nøytralt i møte med klienter, behandle alle likt etter prinsippet om universalisme og arbeide for alles velferd (kollektivt orientert).

Kallstanken og den altruistiske forpliktelsen til å tjene samfunnet som helhet har tradisjonelt vært framtrødende i beskrivelsen av den ideelle profesjonsutøver og vært framhevet som et alternativ til markedet og byråkratiets styringslogikk (Freidson 2001). Den altruistiske verdiorientering fungerer først og fremst som tjenesteideal for velferdsyrker og tjenesteytende virksomheter. De altruistiske normene opprettholdes både gjennom det institusjonelle rammeverket, ved intern kollegial kontroll og ved egne etiske retningslinjer for yrkesgruppen. Idealet innebærer en etisk forpliktelse (commitment) på vegne av profesjonen om å utnytte sine kunnskaper og ferdigheter i arbeidet for samfunnets beste og ikke utnytte sine klienter i egen interesse (Goode 1969). Egennytte og altruisme er i denne sammenheng gjerne framstilt som motstridende motiver. Det altruistiske idealet er imidlertid utfordret av studier som viser en forskyvning fra en plikt- og andreorientering i retning av mer selvrelaterte verdier og livsmål (Ziehe 1993). Intensjonen om å hjelpe andre er i teorien begrunnet rasjonelt med utgangspunkt i aktørenes behov for å maksimere egne ønsker og mål, som det å være til nytte, oppnå anerkjennelse og takknemlighet, eller nærhet og selvrealisering i arbeidet med

klienter/pasienter (Elster 1986, Le Grand 2006). Nyere studier viser eksempelvis at mange unge yrkesutøvere realiserer egne verdier gjennom å hjelpe andre (Jensen og Tveit 2005). Motiver for valg av sosialarbeiderutdanning er i stor grad relatert til ønsker om personlig utvikling gjennom å arbeide med mennesker og ønske om et yrke som kan være meningsfullt og engasjerende (Jensen 2003). Ønsket om å hjelpe andre er i liten grad begrunnet i det tradisjonelle tjeneste- og kallsmotivet, som handler om å være selvoppofrende og gjøre det gode uten å få noe igjen.

Profesjoner kan også betraktes som institusjoner ved at de utøver yrkesmessig kontroll og regulerer adgangen til visse områder av arbeidsmarkedet. Denne dimensjonen innebærer både en ytre kontroll og utestengning av andre yrkesgrupper, som er ekskluderende, og en intern kollegial kontroll med yrkesutøvelsen (Freidson 1986, 2001). I følge den idealtypiske definisjonen er profesjoner ansvarlige overfor egne yrkessammenslutninger og profesjonsetiske retningslinjer. Selvregulering i form for indre kontroll er omtalt som "the self-governing character of professions", som ideelt sett skal virke disiplinerende og styrende på yrkesutøverens samvittighet i arbeidet (Freidson 1994: 129). For velferdsstatens profesjoner er yrkesmessig kontroll i stor grad basert på delegasjon av ansvar og myndighet gjennom den samfunnsmessige kontrakten. Gjennom sitt mandat har profesjonene et moralsk ansvar, og de må kunne legitimere sitt krav på yrkesmessig kontroll gjennom å begrunne og anvende sin kunnskap på en etisk, forsvarlig måte.

En tredje tilnærming til profesjonalisme er å studere profesjoner som kollektive *aktører*, med fokus på yrkesgruppens egeninteresser og kamp for sosial status og anerkjennelse. Profesjonalisering innebærer at yrkesutøverne opptrer som en organisert gruppe med en kollektiv selvforståelse som profesjon. Profesjonalisering vil i dette perspektivet oppfattes som en kollektiv strategi for å utvide yrkesgruppens makt, fremfor fellesskapets beste. Tilnærmingen er omtalt som neo-weberiansk og legger vekt på profesjonenes samfunnsmessige og organisatoriske maktposisjoner (Freidson 1970, Brante 1988). Den grunnleggende antakelsen er at profesjoner strever for å oppnå eksklusiv rett til å utføre visse typer arbeidsoppgaver, og at de er i konstant konflikt med andre yrkesgrupper for å forsvare sine grenser og rettigheter med hensyn til ressurser, klienter og oppdrag. Innenfor dette perspektivet kan profesjonalisering i form av kunnskap og ekspertise brukes som middel

til yrkesmessig kontroll over eget yrke og til disiplinering og utestengning av andre yrkesgrupper. Denne kampen om yrkesstatus er beskrevet som et profesjonsprosjekt (Larson 1977). I dette prosjektet vil formaliserte utdanningsløp, kontroll over utdanningen og anerkjent kunnskap være strategiske ressurser i yrkesgruppenes streben etter å etablere og sikre markedskontroll. Statlig beskyttelse ved regulering av tilgangen til yrket vil være en viktig maktfaktor ved at profesjonen får status og sikkerhet gjennom offentlige utdanningsinstitusjoner som sikrer gruppen særskilte posisjoner i yrkeslivet. Det vil si at den nære forbindelse mellom utdanning og yrke gir faggrupper en indirekte beskyttelse i markedet. For sosialarbeidere som egen profesjon er koblingen mellom utdanning og kontroll over markedet (gjennom indirekte beskyttelse eller monopol på stillinger) foreløpig svak.

Sentrale forskningsspørsmål innenfor denne retningen er hvordan yrkesgrupper etablerer og opprettholder dominans innenfor eget felt dersom de trues av konkurrerende interesser fra andre yrkesgrupper, arbeidsgivere eller politiske myndigheter i form av regulering og styring (MacDonald 1995, Popple 1985). Et nøkkelbegrep innenfor dette perspektivet er *jurisdiksjon*, det vil si retten til å utføre og kontrollere bestemte oppgaver (Abbott, 1988). Profesjonenes råderett og kontroll over feltet kan ha ulik styrke, men de fleste yrkesgrupper reguleres gjennom lover, regler og generelle politiske målsettinger, og må akseptere begrenset kontroll over deler av fagfeltet. Kampen om kontroll kan foregå på ulike arenaer, som eksempel den politiske og juridiske arena, som kan gi yrkesgruppene formell anerkjennelse gjennom yrkesspesifikke godkjenningslover, og lisenser som innebærer avgrensning av ansvarsområder, taushetsplikt, og retten til å utøve behandling og/eller ta beslutninger på vegne av andre. Yrkesgruppenes status vil innenfor dette perspektivet kunne forklares med henvisning til hvor mye eller lite makt og kontroll de har over produksjon, distribusjon og konsumpsjon av tjenester. Tilnærmingen er relevant i studiet av velferdsarbeidernes handlingsfrihet og kontroll over eget arbeid som ansatte i det offentlige velferdsbyråkratiet og for spørsmålet om anerkjennelse. Både sosialarbeidere og saksbehandlere vil i et slikt perspektiv tilskrives liten makt og kontroll over egen yrkesutøvelse, delvis fordi de mangler lisens som beskytter arbeidsområdet og eneretten til å yte offentlige forvaltningstjenester, og delvis fordi yrkesutøvelsen er byråkratisert og styrt av statlige rammer og retningslinjer.



### **Sosialt likeartede yrker med felles trekk**

Nyere profesjonslitteratur er i mindre grad opptatt av å trekke et definatorisk skille mellom profesjoner og andre yrkesgrupper, men betrakter profesjoner som sosialt likeartede grupperinger med mange felles karakteristika (Evetts 2003, Crompton 1990). I følge Evetts er det et felles trekk ved velferdsyrker at de er ”*extensively engaged in dealing with risk, with risk assessment and through the use of expert knowledge, enabling customers and clients to deal with uncertainty*” (Evetts 2003: 297). Andre deler av litteraturen definerer profesjoner etter hvem som fatter beslutninger og utfører arbeidet, eksempelvis Abbott (1988), som framhever diagnostisering, vurdering og behandling som hovedkriterier på profesjonell praksis. Karakteristisk for profesjonelt arbeid er at yrkesutøverne både tar beslutninger (fatter vedtak og stiller diagnose) og utfører arbeidet (gir behandling, omsorg og iverksetter tiltak). Dette innebærer at yrkesutøvelsen ikke bare forutsetter kunnskaper og ferdigheter, men baserer seg på skjønn (Mintzberg 1979). I følge disse kriteriene vil mange velferdsstatsyrker kunne regnes som profesjoner, selv om de ikke har enerett til stillinger eller monopol på arbeidsoppgaver.

Rollene som sosialarbeider og administrativ saksbehandler i offentlig velferdsforvaltning har flere likhetstrekk. Som saksbehandlere er de tildelt en portvaktrolle i forvaltning av velferd (Terum 2003), med ansvar for kontroll og oppfølging av stønadsmottakere og med en utsilingsfunksjon overfor søkere av sosial- og trygdeytelser. Denne utsilingen foregår med utgangspunkt i regelanvendelse og dels ved bruk av skjønn. Som myndighetsutøvere har de som oppgave å fordele offentlige ressurser på en rettferdig måte, i tråd med forvaltningens normer om likebehandling og upartiskhet. Samtidig er de gitt mandat til å foreta skjønnsmessige vurderinger, selv om handlingsrommet varierer både med hensyn til fortolkning av regler og mål-middel-vurderinger.

Begge yrkeskategorier har, som tidligere beskrevet, en dobbelt funksjon som myndighetsutøvere (regelforvaltning) og tjenesteytere (råd, veiledning). Som regelforvaltere har de ansvar for vurdering av ordninger og tildeling av økonomiske ytelser (trygd og sosialhjelp). Et felles trekk er at tjenesteytingen tar utgangspunkt i virkemidler og opplegg innenfor rammen av loven, og at oppfølging av brukere skal være tiltaks- og endringsorientert med vekt

aktivering. Til begge rollene hører forvaltningsmessige verdier som rettsikkerhet, rettferdighet og likhet for loven. Selv om litteraturen trekker et skille mellom profesjonelle og ikke-profesjonelle med henvisning til kriteriet om formell utdanning, er de to yrkesgruppene sosialt likeartete kategorier i rollene som velferdsbyråkrater og tjenesteyter, med felles karakteristika, målsettinger og oppgaver innenfor den lokale velferdsforvaltningen.

I rollene som sosialarbeider og administrativ saksbehandler er begge yrkeskategorier tillagt saksbehandleroppgaver og beslutningsmyndighet på vegne av systemet, samtidig som de skal ivareta klientens eller brukerens rettigheter og behov for hjelp. Det vil si at oppgaven som myndighetsutøver (byråkrat) og profesjonell tjenesteyter er kombinert i en moderne forvaltningsrolle. Som velferdsbyråkrater har de rollen som kontrollører med ansvar for tildeling og utmåling av ytelser (trygd eller økonomisk sosialhjelp). Som tjenesteytere har de ansvar for å yte service, råd og veiledning i oppfølging av enkeltklienter. Det vil si at yrkesgruppenes legitimitet både er regelbasert og kunnskapsbasert (Svensson 2008, Larson 1977). I følge den teoretiske analysen vil de to yrkeskategoriene rå over regelbaserte organisasjonsressurser og kunnskapsbaserte ressurser i form av sosial faglig og trygdefaglig kompetanse, samtidig med at de er underlagt institusjonelle normer og retningslinjer og må operere innenfor de rammene som lovverket gir.

De ansatte i velferdsforvaltningen er satt til å utøve skjønn ved vurdering av søknader, rådgiving og oppfølging av enkeltklienter, uavhengig av hvorvidt de som sosialarbeidere og saksbehandlere har sin kunnskap ervervet gjennom intern eller ekstern opplæring. Som myndighetsutøvere har de fått i oppgave å bestemme hvilken situasjon som eksisterer for en person som søker hjelp eller bistand, samt å avgjøre hva som kan og bør gjøres innenfor et nærmere definert handlingsrom. Kjølørød (2003) kaller dette for et system av *delegert og kontrollert autonomi* med de offentlige myndigheter som garantist. Som yrkesgrupper er de tildelt et omfattende mandat med myndighet til å fatte beslutninger på et normativt grunnlag, basert på en *samfunnsmessig kontrakt* mellom yrkesutøverne og myndighetene (Marshall 1965, Kjølørød 2003). I rollen som velferdsforvalter og iverksetter av sosialpolitikk er både sosialarbeideren og saksbehandleren tildelt en handlings-

frihet som åpner for moralske vurderinger og håndtering av verdikonflikter i utøvelsen skjønn (Terum 2003).

I stedet for å betrakte profesjoner som egne segment eller klasser i samfunnet kan yrkesgrupper alternativt klassifiseres etter hvilke relasjoner de har til markedet (Brante 1988). Velferdsyrker kan i følge denne tilnærmingen klassifiseres som en felles kategori ved at de er produsenter av velferdstjenester. Som tjenesteprodusenter står velferdsyrkene i et spesielt avhengighetsforhold til offentlige (statlige og kommunale) myndigheter som bestemmer yrkenes lønn, status og arbeidsbetingelser. Ulike yrkeskategorier vil av den grunn ha forskjellige muligheter og interesser, avhengig av organisasjonsforhold og tjenesteområde.

### 3.2 Profesjonalisme eller deprofesjonalisering?

Profesjonalisme som modell er basert på frihet til å fatte selvstendige vurderinger og ha kontroll over yrkesutøvelsen. Idealet er at kontrollen i stor grad skal foregå på kollegialt nivå, med liten grad av byråkratisk overordnet innblanding og styring (Larson 1977). Som profesjoner er de tildelt myndighet til å foreta beslutninger basert på et personlig og faglig skjønn, med kunnskap og ferdigheter som gir dem innflytelse og makt (Freidson 1986). Denne framstillingen av profesjonell autoritet og autonomi (profesjonalisme) har de senere årene vært gjenstand for debatt. En tese går ut på at de profesjonelles *status* er vesentlig redusert og truet, som følge av kritikken mot det offentlige byråkratiet og en økende mistillit til profesjonenes makt generelt (Evetts 2003). I følge denne tesen om deprofesjonalisering står vi overfor profesjonenes fall og en utvikling preget av synkende *tillit* til profesjonell kompetanse og autoritet (Freidson 2001, Evetts 2003). I flere land går utviklingen i retning av innskrenkede muligheter for velferdsarbeidere til å utøve selvstendig skjønn og endrete arbeidsbetingelser som begrenser og delvis hindrer profesjonell utvikling og *anerkjennelse* (Healy 1998, Epstein 1992, Harris og McDonald 2000). Endringen omtales som *deprofesjonalisering* og brukes ofte om prosesser som innebærer formell regulering og standardisering av yrkesutøvelsen, tap av yrkesmessige ferdigheter og endrete arbeidsbetingelser og arbeidsmiljø for profesjonelle yrkesutøvere (Healy og Meagher 2004).

Diskursen om deprofesjonalisering startet ved at det ble stilt spørsmål ved de profesjonelles kontroll og muligheter til å sette egne standarder for yrkesutøvelsen (Haug 1973). Tendensen ble forklart med yrkesdifferensieringen, som over tid ga reduserte muligheter for fri og uavhengig yrkesutøvelse, fordi lønnsarbeidere blir underlagt byråkratiske styringsformer og standardiserte former for kontroll (Derber 1982). Deprofesjonalisering er i nyere tid forklart i lys av nye styringsregimer og reformbevegelsen New Public Management, som i stor grad har påvirket offentlig sektors virkemåte og organisering i mange land (Politt 1993, Christensen 2002). Reformbevegelsen kjennetegnes av ideer som vektlegger økonomisk effektivitet, slanking av offentlig sektor, bruk av markedsmekanismer, konkurranseutsetting og fristilling (Klausen og Ståhlberg 1998). Bakgrunnen for reformene var tildels økende kritikk mot det offentlige velferdsbyråkratiet og behovet for mer innsyn og kontroll med profesjonell skjønnsutøvelse (Rothstein 2005, Eriksen 2001). Et viktig element i reformene er ”managerialisme”, som innebærer å la ledelsen styre gjennom incentiver, med frihet til å velge virkemidler og bestemme over bruken av ressurser lokalt. (Clarke, Gewitz og McLaughin 2000). Den økende byråkratiseringen i form av nye styringsformer, reguleringer og administrativ kontroll erstatter og underordner de profesjonelles handlingsfrihet og fører til redusert autonomi for praktikere og spesialister innen offentlig sektor (Newman 1993, Freidson 1994). Tilsvarende viser norske studier at offentlig tjenestesektor over tid er preget av strammere rammebetingelser og standardisering som har gitt mindre handlingsfrihet for ansatte (Engelstad m. fl. 2003). Samlet sett varsler dette om en utvikling preget av redusert yrkesmessig kontroll og innskrenket kunnskapsmonopol for mange velferdsprofesjoner. Felles er antakelsen om at profesjonell status er markert *endret* og at profesjonene er underlagt nye og endrete former for sosial kontroll.

I debatten om deprofesjonalisering er det ulike oppfatninger av hvorvidt mulighetene for profesjonelt skjønn *over tid* er innskrenket eller fortsatt tilstede for velferdsprofesjonene (Evans and Harris 2004). I denne debatten er det særlig to ytterpunkter som framheves: tesen om ”*curtailment*” (innskrenket handlingsfrihet) og ”*continuation*” (fortsatt handlingsfrihet).

### *Tese 1 – Innskrenket handlingsfrihet ("curtailment")*

Antakelsen om at handlingsrommet for profesjonelt skjønn er *innskrenket* ("curtailment") er forklart med at nye styringsregimer og ledelsesformer har medført økt byråkratisering og administrativ kontroll (Evans and Harris *ibid*). Det vises også til at rammeverket av lover og regler, politiske retningslinjer og ressursfordeling i stor grad styrer og begrenser utøvelsen av skjønn på en indirekte måte (Howe 1991). Enkelte studier har pekt på at arbeidsforholdene i sosial- og velferdssektoren de senere årene er endret som følge av nye ledelsesformer og styringsregimer, såkalt "managerialisme" (Jones 1999, Clarke and Newman 1997). I følge Clark (2005) er arbeidsforholdene endret gjennom økt politisk styring av mål og virkemiddelbruk, mer regulering og kontroll av prosedyrer, resultater og kostnader. Økningen i nye styrings- og ledelsesformer innebærer et markant skille og en endring av maktforholdene i offentlig tjenestesektor fra profesjonell skjønnsbruk til en praksis som blir stadig mer lov regulert og regelbasert, og styrt av ledere (Howe 1991).

Except in matters of style, all the substantive elements of their work are determined by others, either directly in the form of managerial command or indirectly through the distribution of resources, departmental policies and procedures, and ultimately the framework of statutes and legislation that create both welfare clients and welfare agencies (Howe 1991: 204).

Endringene kan betraktes som en underminering av profesjonell skjønnsutøvelse og som en trussel mot sosialt arbeid i særdeleshet (Evans and Harris 2004). Studier viser at engelske sosialarbeidere har fått betydelig innskrenket autonomi sammenliknet med situasjonen på 1970- og 80-tallet ved at de er blitt en større del av statens velferdsapparat (Jones 2001). De profesjonelle er blitt "avhengige" byråkrater, underlagt administrative styringsregimer og nye serviceidealer i produksjonen av tjenester. I følge Jones innebærer denne utviklingen en degradering av sosialt arbeid som fører til en mer instrumentell og rutinemessig klientrelasjon og innskrenkede muligheter til bruk av skjønn (Jones 2001: 552).

Selv om økt byråkratisering og nye styringsformer (som for eksempel resultatstyring) kan ha innvirkning på yrkesutøvelse, er det imidlertid lite empirisk belegg for å hevde at de nye styringsregimene har fått uinnskrenket

eller sterk innflytelse og kontroll over yrkesutøvelsen, eller har ført til at sosialt arbeid er blitt mer mekanisk og rutinemessig (Evans og Harris 2004, Lewis og Glennerster 1996).

### *Tese 2 - Fortsatt handlingsfrihet ("continuation")*

Tesen om "continuation" har som utgangspunkt at mange velferdsyrker fortsatt har et relativt stort handlingsrom som en følge av arbeidets art. Denne friheten gir både muligheter til å utøve skjønn og til å unndra seg ytre kontroll. Antakelsen er nært knyttet til teorien om profesjonell dominans basert på legal autoritet, som gir velferdsprofesjoner delegert myndighet til å utøve skjønn (Freidson 1986). Tesen støtter seg også til Lipskys analyse av bakkebyråkratiet og velferdsbyråkratenes rolle som iverksettere av sosialpolitikk. I følge Lipsky er skjønnsutøvelse både et nødvendig og et karakteristisk trekk ved velferdsstatens yrker:

Street level bureaucrats seem to have a great deal of discretionary freedom and autonomy. This is particularly true of the many publicly employed semi-professionals like teachers and workers who secure a degree of the autonomy allowed to professional workers. Although they work within a bureaucratic structure, their independence on the job is fairly extensive, and discretionary decision-making is one component of their independence (Lipsky 1980:197).

Lipsky identifiserer tre hovedfaktorer som påvirker bakkebyråkratenes bruk av skjønn, graden av *delegert beslutningsmyndighet* og frihet (mandat) for å kunne utføre arbeidsoppgavene, nødvendige fortolkninger som følge av *uklare regler og vage mål* samt mulighet og evne til å omforme og iverksette politikk. Et sentralt poeng i hans teorier er at bakkebyråkratenes arbeidsbetingelser og ansvarsområde gjør det vanskelig å redusere innslaget av skjønn i førstelinjen. Velferdsoppgavene som skal løses er ofte for komplekse til at regler, instruksjoner og retningslinjer fullt ut kan regulere innholdet eller utfallet av saker:

Street level bureaucrats have discretion because the nature of service provision calls for human judgement that cannot be programmed and for which machines cannot be substitute (Lipsky 1980:161)

Bruk av skjønn i denne type arbeid vil være uunngåelig, fordi bakkebyråkratene må hanskens med problemsituasjoner som er for uforutsigbare til å underordnes regler alene. Klientene er mennesker som befinner seg i ulike situasjoner, hvis atferd aldri helt kan predikeres eller forutsies i form av regler eller instruksjoner (Lipsky 1980: 15). Dersom klientens situasjon og problemer er sammensatte kan de ikke løses ved bruk av standardiserte eller ”prescribed” responser. I tillegg vil selve sakskomplekset og defineringen av problemer ofte gjøre det nødvendig for velferdsbyråkratene å foreta sensitive vurderinger og observasjoner.

Skjønn er i følge teorien mulig fordi sosialpolitiske mål ofte er diffuse, motsetningsfylte og uklare. Det gjør det nødvendig for bakkebyråkratene å foreta valg, tolke regler og takle uklarheter i møte med klienter eller pasienter. Fordi ressursene er begrenset blir de ansatte tvunget til å prioritere og på skjønnsmessig grunnlag velge ut hvilke grupper som skal få hjelp og tiltak. I sitt daglige virke må de, i følge Lipsky, operere innenfor en ”corrupted world of service” som preges av utilstrekkelige ressurser og vage politiske mål (Lipsky 1980: 13).

Et sentralt poeng i denne litteraturen er at bakkebyråkratene har stor makt som iverksettere av offentlige tiltak, selv om de er plassert langt nede i byråkratiet. De ansatte i førstelinjen fungerer i følge Lipsky som iverksettere av velferdspolitikken fordi de operasjonaliserer politiske målsettinger og mandat og derved indirekte bidrar til å ”make policy”. Fordi overordnede politiske mål ofte er uklare, og fordi ledelsen i praksis har begrensede muligheter til å kontrollere det arbeid som utøves ansikt til ansikt med klienter, vil det være åpninger for fortolkninger og valg av strategier på lokalt nivå (førstelinjen). Denne konteksten gir bakkebyråkratene et relativt stort handlingsrom, med muligheter for delvis å unndra seg å handle i samsvar med vedtatte mål eller henviser til regler når det er opportunt.

Tesen om kontinuasjon støttes av nyere studier som bekrefter bakkebyråkratenes rolle som iverksettere av politikk, med muligheter til å utøve skjønn og å unndra seg ytre kontroll og styring (Ellis et al. 1999, Baldwin 1998). Arbeidet i omsorgs- og velferdssektoren er fortsatt preget av uklare og tvetydige mål, som gjør bakkebyråkratenes arbeidsmetoder vanskelige å styre og evaluere. Motsetningsfylte og uklare mål for arbeidet får derved funda-

mental betydning for utøvelse av skjønn og for ledelsens evne og mulighet for å utøve kontroll med bakkebyråkratenes iverksetting. Et karakteristisk trekk ved den lovpolitiske utvikling har vært at lovtekstene i liten grad gir direkte veiledning for de iverksettende instanser (Jacobsen 1997). Selv om det foreligger rundskriv og retningslinjer både fra statlig og kommunalt hold, eksisterer det ikke forskrifter som i detalj kan regulere og styre skjønnsetningen i praksis. Handlingsrommet og muligheten for skjønn i velferdssektoren kan dels forklares med at selv om administrasjon og ledelse etablerer prosedyrer, vil det fortsatt være områder der det er vanskelig å kontrollere hvordan bakkebyråkratenes i praksis tolker reglene og følger prosedyrene. Politiske mål og intensjoner har tendens til å være ambisiøse, motsetningsfylte og uklare, noe som preger mange områder innenfor omsorgs- og velferdssektoren. Arbeidsmiljøet i deler av sektoren er fortsatt preget av usikkerhet, tidspress, stor saksmengde og konflikter, som i hovedsak må håndteres og takles av praktikerne på lokalt nivå. Dilemmaene de står overfor knyttes til utilstrekkelige ressurser kombinert med motsetningsfylte krav og forventninger fra samfunn og brukere. Arbeidsbyrden og tidspresset gjør at mange avgjørelser må tas under press, derfor vil strategiene som benyttes i førstelinjen for å håndtere og mestre en slik arbeidssituasjon lettere aksepteres av overordnet nivå for å sikre at arbeidet blir gjort (Lipsky 1980: 18). I tillegg vil det være vanskelig å utøve kontroll gjennom å utvikle og ta i bruk passende prestasjons- og resultatmål, fordi kvalitet ikke alltid lar seg måle.

### *Tese 3 - Gradert handlingsfrihet og ulike former for skjønn*

Diskursen om de to ulike perspektivene har tendens til å vurdere skjønn som et fenomen som enten er tilstede eller fraværende i profesjonelt arbeid. Som alternativ til en slik enten - eller tilnærming kan det være mer fruktbart å studere skjønn og handlingsfrihet langs en skala, dvs. å undersøke grader av handlingsfrihet og skille mellom ulike former eller aspekter ved skjønn. Dworkins analytiske skille (Dworkin 1978) mellom *sterkt og svakt* skjønn kan være nyttig i denne sammenhengen. Skillet er basert på hvilken grad beslutningstakere er bundet av standarder i form av lover, regler eller allmenne normer. Han framhever at skjønn ikke ligger i fraværet av prinsipper eller regler, men derimot framkommer i selve området mellom dem:



”Discretion, like the hole in a doughnut, does not exist except as an area left open by a surrounding belt of restriction. It is therefore a relative concept. It always make sense to ask; discretion under which standards?” (Dworkin 1978: 31)

I følge denne typologien er *sterkt* skjønn er knyttet til anvendelse av ulike vurderinger og standarder basert på profesjonsnormer, knyttet til mål-middel-vurderinger og hensynet til rasjonalitet eller rettferdighet. Skjønn må i slike tilfeller basere seg på den enkeltes utøvers faglige kunnskap, erfaring og kompetanse. *Svakt* skjønn er knyttet til anvendelse av standarder som er satt av en autoritet eller myndighet. Dersom retten til å fatte beslutninger er knyttet til gitte tilfeller/vilkår, eller loven definerer kriteriene for skjønnsutøvelsen, vil det gi begrensede muligheter for å bestemme innholdet i beslutningen. Denne type skjønnsutøvelsen er regelbundet, dvs. underlagt regler og retningslinjer som saksbehandlere må fortolke og basere seg på når de foretar faglige (profesjonelle) eller administrative beslutninger (Protta 1979). Her vil det også være snakk om variasjon fordi utøvelse av svakt (administrativt) skjønn kan defineres nokså vidt dersom det innebærer valg mellom flere regler.

En annen form for gradering er skillet mellom faglig og ideologisk autonomi (Derber 1982). I følge analysen kan vi som yrkesutøvere i større eller mindre grad bestemme *måten* arbeidet utføres på, dvs. bruk av virkemidler (*the means*), og/eller bestemme hva som er målet for arbeidet (*the ends*). Kontroll over midler (ressurser, tiltak, behandling og lignende) innebærer *faglig* (technical) autonomi, mens kontroll over målet for arbeidet innebærer en *ideologisk* form for autonomi. Skillet er analytisk og kan være fruktbart når vi empirisk skal undersøke hvilke områder som innebærer størst muligheter for bruk av skjønn i velferdsforvaltningen.

En vesentlig innvending mot tesen om innskrenket skjønnsutøvelse (”curtailment”) er at antakelsen retter seg mot muligheten for å utøve såkalt sterkt (profesjonelt) skjønn, og i mindre grad omhandler muligheten for å utøve såkalt ”svakt”, det vil si. forvaltningsmessig eller administrativt skjønn (Howe 1991). Selv om muligheten for profesjonell skjønnsbruk på flere områder er påvist redusert gjennom økt politisk styring av mål og virkemiddelbruk, reguleringer og kontroll av prosedyrer, resultater og kostnader

(Clark 2005) så vil nye velferdsreformer og lovområder i praksis utvide rommet for bruken av forvaltningsmessig skjønn. Handlingsrommet åpner for tolkninger av lover og regler ved at kriteriene med hensikt blir formulert gjennom relativt vage begreper. Hensikten vil ofte være å gi førstelinjen på lokalt nivå muligheter til å selv velge løsninger som er fleksible, praktiske og rasjonelle.

På tross av nye styringsregimer, forsterkning av ledelsesfunksjoner og kontroll med beslutninger og ressurser, vil det fortsatt være flere grunner til at bakkebyråkratenes skjønnsutøvelse er nødvendig og ønskelig, og av den grunn opprettholdes og videreføres i forvaltning av velferd. Veksten og omfanget av lover, regler og reguleringer er ikke nødvendigvis ensbetydende med reduksjon i skjønnsutøvelse. Derimot kan utvidelsen av regler, forordninger og virkemidler på stadig nye områder bidra til å utvide rommet for skjønn fordi det gis større og flere muligheter for fortolkninger og valg av virkemidler på lokalt nivå (Evans og Harris 2004). Innføring av velferdsreformer innebærer ofte at nye og ambisiøse mål skal iverksettes og at praktikerne overlates ansvaret for prioriteringene på lokalt nivå. Eksempler på dette finner vi i stortingsmeldingen om Arbeid, Velferd og Inkludering (St.meld. nr. 9. (2006-07)), som varslet sterkere satsning på arbeidslinja og en omlegging av stønadssystemet for å vri ressursbruken fra stønadsforvaltning til nye og flere arbeidsrettede virkemidler. De politiske signalene i meldingen er entydige; forvaltningen pålegges mer skreddersøm og mindre standardisering av løsninger, mer effektiv tilrettelegging, økt oppfølging av sykemeldte og bruk av velferdskontrakter som krever tett oppfølging av stønadsmottakere. Dette åpner opp for bruk av skjønn på nye ansvarsområder og pålegger førstelinjen et stort ansvar med hensyn til å gjøre riktige vurderinger av brukerens behov, ressurser og funksjonsevne. Kravene til aktiv oppfølging for å få stønadsmottakere i arbeid innebærer samtidig mer fleksibel bruk av virkemidler, noe som innebærer at muligheten for skjønnsutøvelse opprettholdes og til dels utvides på lokalt nivå i forvaltning av velferd. I hvilken grad dette er til fordel for klientene, er et spørsmål som diskuteres.

Iverksetting av politikk forutsetter bruk av vurderinger og fortolkninger på lokalt nivå, samtidig som det gir praktikerne mulighet til å undergrave politiske intensjoner, reformer og lovendringer ved ikke å åpne opp for

skjønnet når vanskelige avgjørelser og prioriteringer skal tas (Baldwin 2000, Lipsky 1980). I stedet kan bakkebyråkratene velge å gjemme seg bak regler og rigide fortolkninger for å beskytte seg selv i utsatte situasjoner. I følge Harris (1987) er dette en form for *defensiv praksis* som gjør seg gjeldende innenfor områder preget av stor ressursknapphet, der velferdsarbeidere har ansvar for prioriteringer og utvelgning av klienter med størst hjelpebehov. Skjønnet kan i en slik sammenheng anvendes til ulempe for brukerne, i den hensikt å effektivisere arbeidet og rasjonere ressursene.

### 3.3 Velferdsarbeid i et organisasjonsteoretisk perspektiv

*Organisasjoner* er sosiale systemer basert på menneskelig interaksjon mellom medlemmer og aktører som handler på vegne av systemet (Ahrne 1993). I motsetning til institusjoner, som er ideer, kunnskap, lover og forestillinger, så er organisasjoner konkrete arrangement med identifiserbare medlemmer og spesifikke ressurser. Når mennesker handler på vegne av organisasjoner kan de bare i begrenset grad bestemme hva de skal gjøre. Arbeidsoppgaver som utføres av arbeidstakere på vegne av organisasjonen, er begrenset av rammer som er bestemmende for deltakernes autonomi og deres mulighet for personlige motiver og handlinger. Å opptre på vegne av en byråkratisk organisasjon innebærer at handlingene er regulert og delvis kontrollert av regler og normer. De ansatte forventes å innordne seg virksomhetens normer og regler, mens søknader i prinsippet behandles etter et regelverk der likebehandling og rettsikkerhet er viktige normer i saksbehandlingen (Hvinden 1994, Solheim 1992). Som offentlig ansatte i velferdsforvaltningen må sosialarbeidere og saksbehandlere operere innenfor de rammer som lovverket og systemet gir, og være mer eller mindre forpliktet og lojale overfor disse. I tillegg til profesjonsnormer og kollegial autoritet, er ansatte i byråkratiske organisasjoner styrt av lover og regelverk, organisasjonsressurser og jobbkrav. Både de organisatoriske rammene og de profesjonelle reguleringene har betydning for yrkesutøvernes rolleutforming og muligheter til å løse oppgavene de møter som forvaltere og tjenesteytere i dagens velferdssystem.

I følge Ahrne (1993) vil tilhørighet til organisasjonen, ressurser, regler, kontroll og autoritet og medlemmenes utbyttbarhet være forhold som preger interaksjonen i organisasjoner. Disse vilkårene har betydning for den ansattes

tilknytning til sin organisasjon og sentrale vilkår for utforming av yrkesrollen. Det å tilhøre en organisasjon gir tilhørighet i form av medlemskap, med rettigheter og tilgang til kollektive ressurser. I et arbeidsforhold innbærer dette et obligatorisk medlemskap så lenge man er ansatt. Organisasjoner består også av et sett av institusjonelt bestemte regler i form av normer, tradisjoner, kulturer, rutiner og retningslinjer. I en velferdsforvaltning der formålet er å yte hjelp i form økonomiske ytelser er hjelpen i stor grad være rettighetsorientert og regelbasert. Kultur og ideologi kan likevel være forskjellig i ulike etater, avhengig av hvilke faggrupper som dominerer.

### *Velferdsforvaltning som "human service"*

Profesjonelt velferdsarbeid foregår i stor grad i regi av offentlig sektor og innenfor tjenesteytende organisasjoner, i litteraturen omtalt som *human service organisations* (Hasenfeld 1983). "Human service" er en fellesbetegnelse på organisasjoner som utfører samfunns- og velferdsoppgaver og et samlebegrep brukt til å beskrive organisasjoner som på ulike måter arbeider i nær kontakt med mennesker. Organisasjonene og deres ansatte er bevilget myndighet (mandat) fra samfunnet for å beskytte, opprettholde og fremme menneskers velferd:

"a set of organizations whose principal functions is to protect, maintain, or enhance the personal well-being of individuals by defining, shaping, or altering their personal attributes" (Hasenfeld 1983: 1)

Human service organisasjoner deles inn i tre hovedkategorier: "people processing", "people sustaining" og "people changing". I litteraturen er "people processing" omtalt som *klientgjøring* (Protta 1979), fordi det i arbeidet er viktig å få fram informasjon som kan plassere den enkelte klient i rett kategori. Kategorisering er en vesentlig del av denne prosessen, som i offentlige velferdsorganisasjoner ofte handler om å definere klientens behov eller helse-tilstand, stille diagnose, og avgjøre behandling/tiltak. *Menneskebevarende* ("sustaining") organisasjoner er i hovedsak innrettet mot å stabilisere, vedlikeholde eller hindre reduksjon i klientenes velferd, helse eller levekår (for eksempel via offentlige ordninger som helsehjelp, inntektssikring, bolig og lignende). Den tredje kategorien, *menneske forandrende* ("changing") sikter mot å endre egenskaper hos brukere/klienter for å forbedre og endre sosial

atferd, helse, kunnskapsnivå og lignende. ved hjelp av metoder og teknikker (terapi, behandling, utdanning). De tre organisasjonsformene er idealtypiske beskrivelser og i praksis overlappende, ved at mange velferdstjenester dekker flere funksjoner. Blant annet vil sosiale tjenester både ha som oppgave å kategorisere søkere i forhold til regelverk, vedlikeholde klientenes funksjonsevne, bidra til inntektssikring og endring i levekår, atferd og sosiale problemer.

Det mest framtrædende trekk ved "human service" er at arbeidsprosessen involverer interaksjon og samhandling med brukere (pasienter eller klienter). Brukerne er i følge Hasenfeld (1983) definert som organisasjonens *råmateriale*, en betegnelse hentet fra vareproduserende organisasjoner. Organisasjonens mål er å påvirke menneskers situasjon, egenskaper, atferd eller levekår. "Human service" organisasjoner har derved mange likhetstrekk med "street level bureaucracies", som av Lipsky (1980) brukes som tilsvarende betegnelse på organisasjoner der praktikerne arbeider i direkte kontakt med klienter. I rollene som tjenesteyter (human service) og forvalter (bakkebyråkrat) er begge tildelt makt gjennom muligheten for skjønnsutøvelse, fordi arbeidet som utføres er rettet mot mennesker. Førstelinjen i sosial- og trygdeforvaltningen, som er fokus for denne avhandlingen, kan ut fra disse kjennetegnene både defineres inn under betegnelse *human service* organisasjoner og *street level bureaucracies*.

Velferdsorganisasjonene er avhengig av profesjoner og ansatte som innehar spesiell kompetanse og ekspertise til å løse oppgavene, som i følge denne teorien utgjør organisasjonenes *teknologi*. I følge Lipsky (ibid) er ansatte i førstelinjen pålagt å fortolke regler og iverksette sosialpolitikk som på mange områder har store konsekvenser for menneskers liv. Hasenfeld (1983) karakteriserer denne type arbeid som *moralsk arbeid*. Enhver handling eller avgjørelse som fattes på vegne av klienten representerer en vurdering og verdsetting av enkeltmennesker som vil ha moralske konsekvenser for klientens velferd. Av den grunn bør de metoder og faglige vurderinger som benyttes også være moralsk legitimert. Legitimitet og tillit til velferdsorganisasjonene og de ansattes faglige kompetanse er derfor sentrale problemstillinger i studiet av yrkesutøvelse. Et interessant aspekt er hvorvidt skjønnsbaserte og behovsprøvde velferdsordninger i større grad åpner for moralske vurderinger av klientens situasjon og arbeidsevne enn ordninger basert på universelle

tildelingsprinsipper, og hvilken betydning det i tilfelle har for brukernes oppfatning av tjenesteyterne. (Dette temaet er nærmere belyst i artikkel 2).

### *Organisatoriske trekk ved velferdsarbeidet*

”Human service” organisasjoner er i likhet med Lipsky’s bakkebyråkrati karakterisert ut fra vage og komplekse mål, utilstrekkelige ressurser, krevende arbeidsmengde (jobbkrav), og problemer i forhold til evaluering av kvalitet og resultater (Hasenfeld 1983). Dette er organisatoriske trekk som også kjennetegner arbeidet i velferdsforvaltningen, med implikasjoner for rollen som arbeidstaker og de ansattes jobbtilfredshet. Velferdspolitiske mål er ofte overgripende, komplekse og vagt formulert. Målene må tildels tolkes og konkretiseres for å fungere som styringsverktøy i den praktiske virksomheten på lokalt nivå, ved bruk av vage kriterier som eksempelvis ”individuell tilpasning”, ”hensiktsmessig attføring” eller ”hjelp til selvhjelp”. Det innebærer samtidig at resultater og mål blir vanskelig å evaluere når det ikke finnes entydige løsninger, klare standarder eller fastsatte kvalitetskrav. Særlig gjelder dette de velferdsordninger som i stor grad er basert på skjønn, eksempelvis sosialhjelp. Det er sannsynlig å tro at vagt formulerte mål og uklare kriterier vil skape usikkerhet blant velferdsarbeiderne omkring resultatoppnåelse og kvaliteten på egen arbeidsinnsats.

Et annet kjennetegn ved human service organisasjoner er at de ofte har begrensede *ressurser*. I følge Lipsky (1980) handler dette om antall klienter eller saksmengde per ansatt, kombinert med den tiden man har til rådighet for å utføre arbeidet. I tillegg til saksmengden vil krav til normerte saksbehandlingstider, registrering eller dokumentasjon også kreve tid. Problemer kan oppstå når det ikke finnes tilstrekkelige ressurser (tid, virkemidler, tiltak) til å utføre arbeidet på en tilfredsstillende måte, eller når velferdsarbeideren er tvunget til å fravike de profesjonelle normene for å kunne håndtere ulike situasjoner. En sentral antakelse er at mangel på tilstrekkelige ressurser til å løse oppgavene, vil påvirke de ansattes jobbtrivsel og opplevelsen av mening.

Det å utføre en oppgave innebærer både å fortolke og definere egen arbeidssituasjon, og håndtere informasjon, forventninger og krav som stilles (Katz og Kahn 1966). Dette kan medføre rollestress i form av uklarhet og konflikter i arbeidssituasjoner som følge av at ansattes arbeidsoppgaver ikke

er helt entydige. Uklarhet kan også ha sammenheng med styringssystemer og måten beslutninger fattes på i virksomheten. Uklare forventninger betegner en situasjon der arbeidstakeren ikke får tilstrekkelig informasjon eller har en udefinert eller uoversiktlig arbeidskontekst (Engelstad 1990). Dette kan føre til at jobbkravene blir utydelige slik at yrkesutøveren er i tvil om hva som er riktig å gjøre eller hvordan oppgavene skal utføres. Krav og forventninger som rettes mot rollen kan også være innbyrdes *motstridende* slik at det å ta hensyn til noen krav nødvendigvis vil komme i konflikt med andre krav (Kahn 1974). Oppgavene kan tildels være så sammensatte og fragmenterte at det er vanskelig å finne ro nok til å skape en meningsfull helhet av arbeidet. Jobbkraav kan framtre som motstridende, fordi de til sammen krever for mye av yrkesutøveren, selv om de er innbyrdes forskjellige. Brukerkrav eller klientens behov for hjelp kan komme i konflikt med sosialarbeiderens faglige vurderinger, regelverk eller kommunens økonomiske rammer for å yte den hjelpen som ideelt sett er ønskelig sett fra et faglig ståsted. Når krav om tettere oppfølging av enkeltbrukere og bedre service skal kombineres med krav til effektivitet, kan dette oppleves som motstridende og vanskelig i en ellers presset arbeidssituasjon. Denne situasjonen er særlig aktuell for ledere i velferdsorganisasjoner, som får sine direktiver direkte fra administrativt hold og lokalt skal representere arbeidsgiver og samtidig imøtekomme forventninger og krav fra underordnede/ansatte og brukere av tjenesten.

Arbeidstempo, tidspress og ressursmangel er indikatorer på det som i litteraturen kalles for *rollebelastning* eller overbelastning (Kahn 1974). Begrepet viser til situasjoner der det er ubalanse mellom kravene til rollen og personens muligheter eller kapasitet til å fylle den. Det kvantitative omfanget av arbeidsoppgaver og kravene til arbeidstaker kan være for stort, slik at det er umulig og vanskelig å utføre det som kreves innenfor de oppsatte rammer.

I følge teorier om jobbstress (Karasek og Theorell 1990) er det en sammenheng mellom jobbkraav og yrkesutøverens autonomi når det gjelder belastning. Teorien innebærer at høye arbeidskraav vil føre til arbeidsstress og mistrivsel dersom arbeidstakeren mangler tilstrekkelig grad av handlingsfrihet og kontroll over utførelsen av eget arbeid. Det å ha kontroll over eget arbeid vil i følge teorien redusere eventuelle negative effekter av et stort arbeidspress (tidspress og stor arbeidsmengde) og på den måten fungere som en buffer

overfor høye jobbkrav. Dersom arbeidstakeren opplever at arbeidet stiller store krav samtidig som den enkelte arbeidstaker har liten autonomi, i form lav kontroll med framgangsmåter og liten tilgang til ressurser, kan situasjonen derimot føre til misnøye, stress og psykosomatiske plager og sykefravær (Karasek 1979). I studier av arbeidsmiljø og jobbtilfredshet vil det derfor være relevant å undersøke betydningen av organisatoriske aspekter og jobbkrav.

### *Organisatoriske vilkår og institusjonelle rammer*

Organisasjonenes tilgang til ressurser er ofte avgjørende for utøvelse av makt, kontroll og autoritet (Svensson 2008). De ansattes makt og innflytelse er i mange tilfeller avhengig av hvorvidt de har ressurser i form av kunnskap og ekspertise som organisasjonen etterspør. Ressursene kan både være materielle i form av økonomi, lønn, kontorplass og lignende og symbolske i form av organisasjonens navn, rykte og status eller de ansattes kompetanse.

Som organisasjon vil velferdsforvaltningen ha kontroll og myndighet over kunnskapsbaserte og regelbaserte ressurser i form av informasjon, tjenester, rådgivning, virkemidler og økonomiske ordninger. Dette er ressurser som i liten grad finnes på det private markedet og som etterspørres av enkeltindivider. Fordi forvaltningen står i en monopolstilling når det gjelder trygd- og sosiale ytelser, vil det offentlige velferdsbyråkratiet derved få stor makt vis a vis brukere og mottakere av velferdstjenester.

Kontroll og autoritet er sentrale trekk ved alle former for organisasjoner (Ahrne 1993). Organisasjonsmedlemskap innebærer at man som arbeidstaker må overlate en del av kontrollen og tilpasse seg organisasjonens mål, praksis, regler og rutiner. Slike begrensninger i handlingsfrihet vil for de fleste arbeidstakere oppfattes som velbegrunnede og legitime (Engelstad m.fl. 2003). Samtidig blir behovet for kontroll av arbeidstakerne mindre avhengig av direkte overordnet kontroll ved at legitimiteten i stor grad sikres gjennom opplæring og sosialisering via godkjente utdanningsinstitusjoner. Sosialisering til yrkets faglige ideologi, normer og moralske kodekser innebærer en viss garanti for at arbeidet kan utføres uten detaljstyring og direkte administrativ kontroll av oppgaveutførelsen i enkeltsaker (Svensson 2008, Hasenfeld 1983).

I følge institusjonell teori er organisasjoner påvirket og styrt av institusjonelle regler og sosiale normer i sine omgivelser, representert ved statlige og lovgivende myndigheter, profesjonene og samfunnet forøvrig (Meyer og



Rowan 1977, DiMaggio og Powell 1983). Det institusjonelle perspektivet legger vekt på legitimitet som viktig drivkraft for endring, i motsetning til rasjonelle teorier som antar at streben etter effektivitet er drivkraften bak organisatorisk forandring. Det er ikke tilstrekkelig for velferdsorganisasjoner å være effektive med hensyn til måloppnåelse i teknisk og økonomisk forstand, de må også inkorporere og signalisere tilslutning til gyldige verdier og normer i samfunnet for å oppnå legitimitet. I denne sammenheng spiller staten og kommunene en viktig institusjonell rolle ved at de fastsetter de ideologiske, politiske og økonomiske rammene for tjenesteyting og profesjonell yrkesutøvelse. Ulik ledelseskultur og arbeidsmåter, bevilgningsordninger, rapporterings- og styringssystemer i henholdsvis sosialtjenesten og trygdeforvaltningen utgjør institusjonelle regler som blir styrende og normativt bindende for yrkesutøverne. Tilpasningen til reglene innebærer at bestemte sosiale relasjoner og handlinger tas for gitt, og at det utvikles en felles forståelse av hvilke handlinger som er mulige innenfor de organisatoriske rammene. Perspektivet er fruktbart og relevant for å forstå hvordan den institusjonelle konteksten og de organisatoriske rammene påvirker og endrer atferd og yrkesutøvelse.

### 3.4 Velferdsarbeid i et relasjonelt perspektiv

Det relasjonelle perspektivet retter fokus mot forholdet mellom forvaltningen og brukerne. Relasjonen mellom velferdsarbeider og klient/bruker kan betraktes som et vekselspill mellom ulike typer interesser og forventninger: mellom tillit og mistillit, gjensidighet og makt, kontroll og hjelp. Dette er relasjonelle aspekter som antas å ha betydning for brukernes tilfredshet og de ansattes motivasjon og trivsel, og som utforskes nærmere i artiklene. Hvordan brukerne opplever forholdet til velferdsforvaltningen, vil påvirkes av en rekke faktorer knyttet til egenskaper ved brukeren selv, samhandlingen med profesjonsutøvere, tilgjengelighet i møte med tjenestene, trekk ved velferdsordningene og til utfallet av saken (Hatland 1992). Et sentralt spørsmål er i hvilken grad brukerrollen påvirkes og formes av nye samhandlingsformer og krav til aktiv medvirkning i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette spørsmålet er nærmere redegjort for i bokkapitlet (publikasjon nr. 4) som retter søkelyset mot noen av de hindringer, muligheter og dilemmaer som kan oppstå i møtet mellom forvaltningen og brukerne.

### *Forholdet mellom forvaltningen og brukerne: legitimitet, tillit og kontroll*

Tillit er en viktig kilde til legitimitet og et sentralt aspekt i forholdet mellom forvaltningen og brukerne. Som brukere forventer vi at de som fatter beslutninger og har myndighet til å hjelpe, er pålitelige og ikke utnytter sin maktposisjon, men oppfører seg velvillig og imøtekommer våre behov (Miszdal 1996, Molm, Takashi og Peterson 2000). Forventningen om å bli hjulpet og behandlet med respekt av tjenesteapparatet er uttrykk for legitime krav og tiltro til at den hjelpen som gis er i tråd med etiske normer og profesjonelle standarder. Denne antakelsen innebærer samtidig en risiko for at vi kan ta feil av andres hensikter (Luhmann 1999). Yrkesgrupper som yter tjenester har i utgangspunktet en handlingsfrihet som gjør det mulig å utnytte tillitsforholdet til sin egen fordel eller bruke tilliten mer eller mindre kompetent. Risikoen er størst når vi ikke helt vet hvorvidt den/de vi stoler på er pålitelige. I følge Hasenfeld (1983) er interaksjonen mellom tjenesteutøver og klient vanskelig å kontrollere og overvåke fordi klientarbeidet ofte foregår bak lukkede dører uten andres innsyn, av juridiske og etiske hensyn. Dette er ett av flere forhold som kan øke mistro og mistilliten til systemet.

Tillit rommer både et institusjonelt og et personlig aspekt; folk kan ha tiltro til selve systemet (profesjoner, forvaltningen, offentlige kontorer) og de kan ha tiltro til enkeltaktører (profesjonsutøvere) som de møter eller observerer i ulike sammenhenger (Luhmann 1999). Tillit til tjenesteapparatet handler både om tiltro til systemets troverdighet og forutsigbarhet og til måten aktørene (tjenesteutøverne) anvender sin kompetanse og forholder seg til regler, rutiner og forventninger. I følge Offe (1999) er *moralsk troverdighet* en sentral forutsetning for tillit, både overfor institusjoner og profesjonsutøvere. Dersom velferdsinstitusjoner ikke bygger på verdier som pålitelighet, rettferdighet og solidaritet, vil tilliten til de som forvalter og yter tjenester i dette systemet bli problematisk.

Innbyggernes tillit til forvaltningsinstitusjonene og deres representanter er i følge Kumlin (2002) i stor grad basert på normative forventninger om hva innbyggerne har rett til ("distributive justice"), og hvorvidt de fordelingsprinsipper og behandlingsprosedyrer som institusjonen følger oppfattes som sosialt rettferdige ("prosedural justice"). Det siste handler om hvorvidt folk

oppfatter at de blir behandlet likt med andre i forhold til regelverket og gjeldende praksis på området. Brukere av tjenester bryr seg ikke bare om hvorvidt sluttproduktet er rettferdig, dvs. hvorvidt de får innvilget den ytelsen (trygd eller stønaden) de har søkt om, men også om prosedyrene og saksgangen oppleves og framstår som rettferdig.

Velferdssystemets legitimitet er i følge denne teorien delvis betinget av systemets evne til å skape rettferdighet med utgangspunkt i det konkrete møtet med offentlige institusjoner. Tillit og støtte til offentlige velferdstjenester har sammenheng med hvorvidt slike institusjoner oppfattes som rettferdige, både i forhold til prosedyrer og fordelingsmessige aspekter ved tjenestene (Rothstein 2005, Svalfors 1996). Som borgere forventer vi at de ansatte er forpliktet av og opptrer i tråd med institusjonenes verdigrunnlag. Potensielle brukere forventer ikke bare kompetanse, kvalitet og effektivitet, men også moralske og juridiske standarder for saksbehandling i møte med offentlige tjenester. Tillit til offentlige velferdsinstitusjoner (human services) vil ut fra dette perspektivet være knyttet til såkalte *universelle* normer, det vil si tiltroen til at institusjonene respekterer og følger prinsipper for likebehandling, upartiskhet, objektivitet og nøytralitet i sine prosedyrer og behandling av saker (Rothstein 1994).

Selektive tjenester tildeles personer etter en individuell behovsprøving og skjønnsbasert vurdering og er av den grunn vanskeligere å forene med prinsippene om likebehandling enn tilfellet er for offentlige tjenester med et universelt preg (Rothstein 2005). Tillit til profesjonelle tjenester vil som følge av denne analysen ha sammenheng med hvordan de politiske institusjonene og forvaltningen er utformet. En sentral antakelse er at brukernes tillit til saksbehandlere og sosialarbeidere reflekterer graden av tiltro de har til de forskjellige ordningene som byråkratene forvalter. Ordninger og tjenester som stimulerer mistanker om juks, forskjellsbehandling og diskriminering, vil lettere føre til negative oppfatninger om profesjonsutøvernes troverdighet. Fordi tolkningspraksisen er uformell og har mindre innslag av rettferdighets- og likhetsnormer ("distributive justice"), vil selektive tjenester og behovsprøvde ordninger ha større sannsynlighet for å skape mistillit blant potensielle brukere (Svalfors 1996). Dette kan ha konsekvenser for profesjonell

yrkesutøvelse, ved at de som forvalter ordningene lettere utsettes for mistanker om forskjellsbehandling og fordommer.

Behovsprøvede ordninger kan også innebære elementer av statusoverføringer til brukerne, ved at det knyttes vilkår og sanksjoner til ytelsene. En referanse i denne sammenheng er Titmuss (1976) som hevder at det knytter seg mer stigma til behovsprøvede og skjønnsbaserte ytelser enn til de mer universelle og rettighetsbaserte ytelsene. Fordi ordningene ofte er preget av kontroll og asymmetri i interaksjon mellom tjenesteutøver og bruker, vil manglende gjensidighet i forholdet kunne få betydning for tillit. I tillegg kan forholdet til forvaltningen være forankret i tvang eller ufrivillighet som gjør brukere mer sårbare og skeptiske overfor myndighetspersoner og mindre tillitsfulle i forhold til hjelpernes motiver. Behovsprøvede ordninger stiller derfor høye krav til profesjonsutøvere som er satt til å fortolke regler og foreta individuelle vurderinger i møte med brukere.

Bakkebyråkrater som arbeider i front befinner seg mellom to virkeligheter: organisasjonen og brukerne. Rollen som frontlinjepersonell innebærer møter med klienter/brukere ansikt til ansikt som utfordrer de relasjonelle aspektene ved yrkesrollen. Samtidig er de ansatte systemets ansikt utad og fungerer som et mellomledd mellom hjelpeapparatet og brukerne (Solheim og Øvrelid 2001). Rollen som sosialarbeider er per definisjon en hjelperolle, som i sosialarbeiderlitteraturen er knyttet til klientomsorg og behandlingsorientering. Dette aspektet krever at tjenestebyråkraten gjør bruk av seg selv og utviser engasjement, i motsetning til forvaltningsrollens krav til upartiskhet og nøytralitet i møte med brukere. Selv om hjelp og kontroll er to dimensjoner som er nært forbundet i forvaltning av velferd, har sosialarbeidere i stor grad framhevet hjelp og behandling som sine viktigste oppgaver (Levin 2004, Terum 2003). I følge studier ønsker sosialarbeidere helst å være klientens advokat, som forsvarer dennes interesser mot systemet eller loven (Høilund 2001). Utfordringen for sosialarbeidere som administrerer økonomiske ordninger vil ofte være å kombinere og integrere hjelp og behandling med forvaltning av lover og regler. Dersom den ansattes forventninger til en klientorientert hjelperolle ikke lar seg kombinere med rollen som portvakt, vil det kunne oppleves som motstridende og problematisk, med følger for motivasjon og jobbtilfredshet.

### *Kilder til motivasjon og jobbtilfredshet*

Forholdet til brukerne er en viktig kilde til motivasjon og jobbtilfredshet blant velferdsarbeidere. Velferdsarbeiderne som opplever tilfredshet i jobben, er i følge teorien mer forpliktet og gir bedre service, enn de som er misfornøyd (Acker 1999). Samtidig er jobbtilfredshet et komplekst og sammensatt fenomen å studere og forklare. Den enkeltes trivsel kan påvirkes av en rekke aspekter både i og utenfor arbeidssituasjonen. Innenfor arbeidslivsforskning er trivsel og motivasjon viktige temaer, fordi det påvirker arbeidstakernes helse og sosiale fungering og kan få følger for forholdet til brukeren og kvaliteten på klientarbeidet og selve tjenestetilbudet (McNeely 1992). Jobbtilfredsheten oppstår ikke gjennom selve handlingen eller arbeidet, men som følge av evnen eller muligheten til å få tilfredsstilt sine ønsker og behov (eller realisert sine verdier) gjennom arbeidet (Jönsson 2005). Jobbtilfredshet, eller mangel på tilfredshet, er derfor en subjektiv, følelsesmessig reaksjon på arbeidet og kan både studeres som en generell opplevelse, eller som reaksjoner på ulike aspekter ved arbeidet (Kalleberg 1977).

Jobbtilfredshet er ikke bare en funksjon av objektive og strukturelle aspekter/egenskaper ved arbeidet, men også en konsekvens av arbeidstakerens mulighet for å opptre/handle i samsvar med sine egne ønsker og motiver. Yrkesutøvernes motivasjon er knyttet til den tilfredsstillende og belønning som arbeidet gir den enkelte, såkalte "rewards". Innenfor omsorgsykker vil muligheten for klientorienterte, altruistiske handlinger utgjøre en viktig kilde til jobb tilfredshet. Den generelle jobbtilfredsheten kan både påvirkes av klient- relasjonen og være en kilde til forbedring av relasjonen og tjenestekvaliteten. I sosialt arbeid kan personlig engasjement og troen på menneskelig endring og ressurser hos klientene være avgjørende for å etablere en god relasjon. I praksis kommer engasjementet til uttrykk gjennom omtanke og interesse for pasienten/klienten som enkeltindivid med konkrete hjelpebehov, og mer enn som bare et kasus eller et saksforhold (Skaug 1998). Muligheten for altruistiske belønninger er derfor et sentralt aspekt i studier av jobbtilfredshet blant helse og omsorgsykker. Samtidig vil kontakten og arbeid med klienter/pasienter være mer *emosjonelt* krevende enn annet arbeid av mer administrativ natur (Hasenfeldt 1983). Møte med sosiale problemer, psykisk sykdom fattigdom og nød kan oppleves belastende og utslitende.

Studier tyder på at vedvarende nærhet til brukere kan være en medvirkende årsak til stress på arbeidsplassen (Abrahamsen 1986). Sosialarbeidere som arbeider i førstelinjen (praktikerne) og har høy grad av direkte klientarbeid, opplever en større arbeidsbyrde enn de med liten eller middels grad av klientkontakt og rapporterer lavere grad av jobbtilfredshet og mening ifølge studier (Jönsson 2005). Dette skillet er spesielt interessant å forfølge og er indirekte belyst i avhandlingen gjennom å studere forskjeller i jobbtilfredshet mellom praktikere og administrative ledere.

Tidligere forskning har påvist at høye jobbkrav og negative trekk ved arbeidssituasjonen kan gi både stress, psykosomatiske plager og manglende jobbtilfredshet (Stjernø 1983, Karasek 1979, Karasek og Theorell 1990). Kombinasjonen av en rekke uheldige sider som høyt arbeidspress og liten individuell handlingsfrihet, underbemanning, individualisering av ansvar og dårlig økonomi er faktorer som bidrar til stress på jobben (Abrahamsen 1986) og som antakeligvis vil ha tilsvarende negative påvirkning på trivsel. Organisasjonsmessige faktorer som tidspres, høyt arbeidstempo og motstridende krav i kombinasjon med manglende ressurser, vil derfor være relevante å trekke inn i analysen av jobbtilfredshet. Støtte og hjelp fra overordnede og kollegaer på arbeidsplassen antas å fungere som en buffer mot disse negative konsekvensene av arbeidsmiljøforhold (Karasek og Theorell 1990). Både sosial og emosjonell støtte relateres til positive relasjoner som bidrar til hjelp, forståelse og/eller oppmerksomhet i møte med vanskelige situasjoner (Le Blanc et al. 2000). Emosjonell støtte fra veiledere og kollegaer er ifølge studier forbundet med lavere grader av stress, utbrenthet og høyere grad av jobb tilfredshet (Himle, Jayaratne og Thyness 1989). Sosial støtte i betydningen tilgang til andres hjelp gjennom sosial interaksjon, er derfor relevant å bringe inn i analysene av jobbtilfredshet. Teoriene har som utgangspunkt at forskjellige former for sosial og emosjonell støtte er belønnende aspekter ("social rewards") som bidrar til å opprettholde jobbtrivsel og mestring av arbeidssituasjonen for yrkesutøvere. Jeg har i denne sammenheng valgt å se nærmere på betydningen av anerkjennelse fra brukerne og sosial anseelse, som ellers i litteraturen er lite belyst som relasjonelle aspekter i studier av jobbtilfredshet.

## 4 Data og metode

### 4.1 Spørreundersøkelsen

Det empiriske grunnlaget for artiklene i denne avhandlingen er basert på surveydata (spørreskjema per post) som jeg samlet inn i forbindelse med prosjektet ”*Velferdsyrker i endring. En komparativ studie av yrkesutøvelse og kompetanse i trygdeforvaltningen og sosialtjenesten*”. Undersøkelsen var rettet mot lokalt ansatte på trygdekontor og sosialkontor, det vil si førstelinjen i det som i dag er en del av den nye Arbeids og Velferdsetaten (NAV). Spørreundersøkelsen ble gjennomført i månedene februar, mars og april i 2004, og var finansiert av Sosialdepartementet med godkjenning av ledelsen i departementets (daværende) Trygdeavdeling. Formålet var å studere forvaltningsapparatets virkemåte og tjenestemannsatferd, og framskaffe kunnskap om rammebetingelser, fagutøvelse og kompetansebehov, sett fra praksisfeltet og yrkesutøvernes ståsted. Datagrunnlag, undersøkelsesopplegg og metode for undersøkelsen er nærmere presentert i NOVA rapport 15/05 (Jessen 2005), som deler av dette kapitlet bygger på.

Spørreundersøkelsen ble utarbeidet etter mal fra StudData (2003), som er i bruk ved Senter for Profesjonsstudier på Høgskolen i Oslo, kombinert med egne spørsmålsformuleringer. Spørreskjemaet (vedlegg 2) inneholder i alt 85 spørsmål, som tar sikte på å fange opp arbeidstakernes subjektive vurdering av egen arbeidssituasjon og ulike sider ved rollen som myndighetsutøver og velferdsarbeider. Spørreskjemaet ble utformet relativt kort (i alt åtte sider) for å øke deltakelsen hos ansatte i begge etater. Det ble utarbeidet i to ganske like versjoner for i størst mulig grad å kunne sammenlikne svarene. Spørreskjemaet har en strukturert form i den hensikt å gi deltakerne (respondentene) et felles begrepsapparat de kunne forholde seg til, til forskjell fra mer ustrukturerte opplegg.

Spørsmålsformuleringene i *StudData* (2003) er delvis hentet fra *The General Nordic Questionnaire* (QPS Nordic 2001). Brukerveiledningen til QPS inneholder spørsmålsformuleringer for kartlegging av psykologiske og sosiale faktorer i arbeidet, og er testet ut med hensyn på validitet og reliabilitet. Sammenliknet med disse mer omfattende spørreskjemaene, har jeg vært nødt til å foreta et utvalg av spørsmål for å tilpasse det til min egen undersøkelse. Dette har begrenset antall forklaringsvariabler som kan være ønskelig for analysene.

Spørsmål som tar sikte på å måle dimensjoner som jobbkrav, rolleforventninger og utfordringer i jobben er delvis basert på Samordnet Levekårsundersøkelse (Kleven 2002) og QPS Nordic (2001). Spørsmål som omhandler *endring i skjønnsutøvelse* (spørsmål 11, vedlegg 2), og spørsmål om *anerkjennelse og anseelse* (spørsmål 12.8 og 12.9, vedlegg 2) er ikke hentet fra eksterne spørsmålsbatterier, men formulert for egen hånd. Disse tre spørsmålene inngår som sentrale variable i avhandlingens tre artikler.

De fleste spørsmålene er utformet som ett sett påstander som respondentene skal besvare langs en vurderingsskala fra 1–4, eller 1–5. De vanligste svaralternativene varierer fra 1 (meget sjelden/aldri) eller (ikke i det hele tatt) til 5 (meget ofte/alltid) eller (i svært / stor grad). Svaralternativer til andre spørsmål varierer fra 1 (svært uenig) til 4 (enig). Tallskalaene er ment å måle styrken på en mening, ved at respondenten plasserer seg selv på en av de oppgitte tallverdiene. De fleste holdningsspørsmålene er gitt fem svaralternativer, som gir respondentene mulighet for svare på en nøytral kategori (verdi 3).

Bruk av skalaer har flere fordeler når en skal måle faktorer og egenskaper ved arbeid på individ-, gruppe- og organisasjonsnivå, og ved måling og sammenlikning av holdninger/oppfatninger hos to eller flere grupper, slik formålet var i denne undersøkelsen. Gjennomsnittsverdien er brukt som skåre; jo høyere skåre jo mer enig er respondentene i spørsmålene). Hvor sterke eller svake sammenhenger det er mellom yrkesgruppens oppfatninger av ulike spørsmål, måles ved bruk av korrelasjonsanalyser. Ved å stille de samme spørsmålene til begge yrkeskategorier, kan jeg også sammenlikne gjennomsnitt og beregne forskjeller mellom gjennomsnittene. En annen fordel er at skjemaet inneholder flere spørsmål som tildels måler samme dimensjon om det samme emnet, og gir grunnlag for sammenlikning eller indekskonstruksjon.

Selv om det i følge metode litteraturen ofte er anbefalt å anvende ”vet ikke” kategorien (Ringdal 2001), gjelder det først og fremst i de tilfeller der det er sannsynlig at respondenter ikke vil være i stand til å svare eller ikke har noen mening. I vårt tilfelle har vi å gjøre med praktikere som forventes å ha klare oppfatninger og erfaringer knyttet til de fleste av spørsmålene. Jeg har av den grunn utelatt ”vet ikke” kategorien på de fleste spørsmålene, og derved ”tvunget” respondentene til å svare. Den relativt høye svarprosenten internt for hvert av spørsmålene i spørreskjemaet tyder på at dette har hatt liten betydning for frafallet.



### *Datagrunnlag og metode*

Respondentene for denne undersøkelsen er sosialarbeidere ansatt i sosialkontortjenesten og saksbehandlere ansatt ved lokale trygdekontor, trukket ut på grunnlag av kommunetilhørighet. Kontorene som er med i undersøkelsen er basert på et tilfeldig utvalg kommuner på landsbasis som ble trukket fra kommuneregisteret i 2004. Framgangsmåten ble valgt fordi både trygdekontor og sosialkontor var representert i alle landets kommuner. Kontorene varierer i størrelse og størrelsen er nært knyttet til kommunestørrelse (innbyggertall).

Utvalget av sosialarbeidere i sosialtjenesten er avgrenset til personell som fatter vedtak om økonomisk sosialhjelp etter lov om sosiale tjenester, mens utvalget av saksbehandlere er avgrenset til ordinære saksbehandlerstillinger på lokale trygdekontor (ikke merkantile stillinger eller spesialenheter innenfor trygdeetaten). Utvalget omfatter både heltids- og deltidstilsatte, fast ansatte og vikarer (med unntak av tilsatte på arbeidsmarkedstiltak og i permisjon). Særlige stillinger knyttet til oppgjørs- eller innkrevingsentraler i trygdeetaten er også holdt utenfor. Denne avgrensningen er foretatt for direkte å kunne sammenlikne sosialarbeidere og saksbehandlere med oppgaver knyttet til forvaltning av økonomiske stønader/ordninger i hver av etatene. Avgrensningen er basert på opplysninger om antall ansatte med slike oppgaver, innhentet fra hvert av kontorene som inngår i undersøkelsen.

### *Framgangsmåte og innsamling av data*

Tilgjengelig statistikk fra Statistisk sentralbyrå og Sosial- og helsedirektoratet over antall personer som arbeider i offentlig sektor, gir kun opplysninger om antall årsverk og ikke over antall personer som arbeider i tjenestene. For å innhente oversikt og nøyaktige tall over antall ansatte (bruttoutvalg) ved hvert enkelt sosial- og trygdekontor som inngikk «kommuneutvalget», måtte jeg ta direkte kontakt med personal- eller kontorledere. Opplysningene ble framskaffet gjennom henvendelser per telefon og mail til hvert enkelt fylkestrygdekontor, mens oversikt over antall sosialarbeidere med ansvar for økonomisk sosialhjelp (økonomisk saksbehandling) ble framskaffet via kontakt med hvert enkelt sosialkontor (eller distriktskontor i de større byene). For å sikre distribusjon av spørreskjemaer til samtlige ansatte som falt innenfor utvalgs-kriteriene (ansatte med forvaltningsoppgaver), var det i tillegg nødvendig å etablere forhåndskontakt og varsling per mail og telefon til alle kontorene. Selv om det var et tidkrevende arbeid å etablere kontakt med et såpass stort antall

kontor, var responsen og velviljen fra ledelsen ved de fleste kontorene overveiende positiv.

På grunnlag av opplysninger om antall ansatte ved hvert av kontorene i utvalget, sendte jeg ut tilsvarende antall skjemaer til de respektive kontorene. Deltakelsen var frivillig, og de ansatte returnerte skjemaene enkeltvis i frankerte konvolutter. Som forsker har jeg ikke hatt tilgang til navnelister over tilsatte ved de kontorene som inngår i undersøkelsen. Navn på enkeltpersoner som deltar i undersøkelsen er derfor anonyme. I tillegg er kommunenummeret som var knyttet til hvert enkelt spørreskjema holdt utenfor analysene. Prosjektet er godkjent av Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskaplig datatjeneste.

## 4.2 Trekking av utvalg

Trekking av bruttoutvalg ble foretatt i to trinn: ved først å trekke et randomisert utvalg kommuner med mindre enn 100 000 innbyggere (fra kommuneregisteret), og dernest foreta et stratifisert utvalg av distrikts- og bydelskontorer innenfor fire (av de fem) største kommunene over 100 000 innbyggere: Bergen, Bærum, Stavanger, Trondheim. Oslo er utelatt fra undersøkelsen pga. omorganisering og arbeidet med bydelsreformen som begrenset tilgangen til kontorene på det tidspunktet undersøkelsen skulle gjennomføres. Utelatelsen av Oslo svekker validiteten til undersøkelsen og kan ha gitt et noe skjevt resultat dersom de ansatte ved Oslo kontorene arbeider under andre rammebetingelser og opplever arbeidssituasjonen forskjellig fra andre storkommuner i landet.

### *Utvalg 1. Sosialtjenesten*

- 1) Randomisert uvalg av kommuner som tilsvarer 25 prosent av landets 435 kommuner (under 100 000 innbyggere).
- 2) Stratifisert utvalg av bydeler/distrikter (etter sentrum/øst/vest) tilsvarende 40 prosent av bydelene i de fire store kommunene: Bergen, Bærum, Stavanger, Trondheim.
- 3) Avgrenset til sosialarbeidere i sosialtjenesten som inn under sine saksområder arbeider klientrettet med økonomisk sosialhjelp, dvs. enten behandler søknader, fatter vedtak og/eller gir råd og veiledning til klienter om økonomisk sosialhjelp (inkluderer ledere og konsulenter/saksbehandlere, med unntak av rene merkantile stillinger).

### *Utvalg 2. Trygdeetaten*

- 1) Randomisert utvalg av kommuner som tilsvarer 20 prosent av landets 435 kommuner (under 100 000 innbyggere). Dette utvalget er prosentvis mindre enn utvalg 1, begrunnet med at antall saksbehandlerstillinger på lokalt nivå i trygdeetaten var relativt sett større enn antallet sosialarbeidere innenfor den kommunale sosialkontortjenesten (når avgrenset til økonomisk sosialhjelp). Utvalgene er likevel sammenliknbare ved at kommunene i utvalg 2 ble (tilfeldig) trukket fra utvalg 1.
- 2) Stratifisert utvalg av bydeler/distrikter (sentrum/øst/vest) tilsvarende 40 prosent av bydelene i de fire storkommunene: Bergen, Bærum, Stavanger, Trondheim,
- 3) Avgrenset til ansatte med ordinære saksbehandlingsoppgaver på lokale trygdekontor (inkluderer ansatte i lederstillinger og saksbehandlere, med unntak av rene merkantile stillinger).

Bruttoutvalget består av personell (med forvaltningsoppgaver) ansatt ved sosialkontor med ansvar for 1/4 av innbyggerne i landets kommuner, og personell ved trygdekontor med ansvar for 1/5 av innbyggerne i landets kommuner. Kontorene i utvalget representerer både store og små kommuner og ulike landsdeler, og vil av den grunn variere med hensyn til organisering, kontorstørrelse og antall ansatte.

### ***Sammenliknende statistikk over stillinger og kontorstørrelse***

Antall ansatte i sosialtjenesten i kommunene utgjorde tilsammen 5673 årsverk i 2002, hvorav antall fagpersoner utgjorde 2653 årsverk (NOU 2004: 13). Bemanningen i sosialtjenesten varierte fra 0,9 årsverk til 2,8 årsverk per 1000 innbyggere. Personalet i sosialtjenesten er kommunalt ansatte. Kontorstørrelsen varierte fra én ansatt til opp mot 150 ansatte i de store byene, og tjenesten er ulikt organisert på landsbasis. I de største byene (over 100 000 innbyggere) var sosialtjenesten inndelt i distrikter (som regel basert på bydeler) og ansvaret for økonomisk sosialhjelp var flere steder atskilt fra tiltaksarbeid, barnevern og andre hovedområder.

I 2002 utgjorde antall ansatte i trygdeetaten ca. 7400 årsverk (NOU 2004: 13), hvorav 5000 var på lokalt nivå, dvs. trygdekontorene. Kontorstørrelsen varierte fra to til 100 ansatte og kontorene var inndelt i distrikter og bydelskontor i de største kommunene. Nærmere 1/4 del av kontorene hadde under fire ansatte, og 3/4 av kontorene hadde under 16 ansatte.

### *Deltakelse og svarprosent*

Blant de kommunene og bydelene (i de fire storkommunene) som ble trukket ut til å delta, fikk vi inn svar fra ansatte ved i alt 92 sosialkontor, og 76 trygdekontor.

Bruttoutvalget som fikk tilsendt spørreskjema per post (via kontaktperson) utgjorde til sammen 1045 ansatte ved lokale trygdekontor og 647 ansatte ved de lokale sosialkontorene.

På tross av en del praktiske vanskeligheter med å etablere kontakt med enkeltkontor, var interessen for å delta i undersøkelsen stor blant de ansatte i begge sektorer. Svarprosenten er 66 prosent (n=692) blant saksbehandlere i trygdeetaten og 70 prosent (n= 454) blant sosialarbeidere i sosialetaten (totalt 1146 respondenter). Dette er å regne som en relativt høy svarprosent tatt i betraktning at det ikke ble foretatt noen form for muntlig eller skriftlig purring, eller pålegg fra overordnet ledelse om deltakelse. Frafallet, som utgjør henholdsvis 30 og 34 prosent, kan imidlertid svekke validiteten dersom frafallet er selektivt og ikke tilfeldig, det vil si at visse kategorier personell har valgt ikke å svare. På grunn av utvalgsmetoden og hensynet til anonymitet, har vi ingen mulighet for å undersøke type frafall som kan variere systematisk mellom ansatte i store og små kommuner, eller mangel på deltakelse knyttet til alder, stilling eller antall år ansatt i etaten.

## 4.3 Kjennetegn ved utvalget

### *Kjønn og aldersfordeling*

Gjennomsnittsalderen i begge utvalgene er relativt høy. I sosialtjenesten er gjennomsnittsalderen 43 år, mens den i utvalget for trygdeetaten er noe høyere (47 år). Hele 43 prosent av sosialarbeider-utvalget og 49 prosent av saksbehandler-utvalget er eldre enn 45 år. Tallene er i tråd med den faktiske aldersfordelingen blant ansatte slik den framkommer i tilgjengelig statistikk fra samme år (NOU 2004: 13). I følge utredningen fra 2004 var 40 prosent av de ansatte i sosialkontortjenesten over 45 år, mens 55 prosent av trygdeetatens medarbeidere er over 45 år. Tallene som gjelder for trygdeetaten er ikke direkte sammenliknbare fordi statistikken omfatter alle nivåer (både lokalt og sentralt) i trygdeforvaltningen, sammenliknet med vårt utvalg som kun representerer de lokale trygdekontorene.

Kjønnsfordelingen i de to utvalgene er relativ lik for begge etater. I sosialkontortjenesten er 84 prosent kvinner og 16 prosent menn, mens det i trygdeetaten er 78 prosent kvinner og 22 prosent menn. Fordelingen viser at dette i stor grad dreier seg om velferdsyrker med overrepresentasjon av kvinner ansatt på lokalt nivå i forvaltningens førstelinje. Tilsvarende data fra Sosial- og helsedirektoratet (2005) viste at tre av fire (74 prosent) fagpersoner i sosialkontortjenesten er kvinner (landsdekkende undersøkelse).

### *Etatserfaring og stillingsnivå*

Gjennomsnittlig etatserfaring (antall år ansatt i virksomheten) for sosialarbeidere i utvalget er 6,5 år (median er 6 års erfaring). De ansatte på sosialkontorene har fra 0 til 34 års erfaring fra sosialtjenesten. Hele 42 prosent av de ansatte har mer enn 5 års erfaring, mens 22 prosent har mer enn 10 års erfaring. Kun 15 prosent av sosialarbeiderne i utvalget har mindre enn 1 års erfaring. (I følge fordelingen har 24 prosent av de ansatte fra 0–2 års erfaring, mens 76 prosent har mer enn 2 års erfaring).

Gjennomsnittlig arbeidserfaring for saksbehandlere på trygdekontorene er 13 år (median = 9 år). De ansatte har fra 0 til 49 års erfaring fra trygdeetaten. Nesten halvparten (49 prosent) har mer enn 10 års erfaring fra trygdekontoret der de jobber, og hele 30 prosent av utvalget har mer enn 20 års erfaring. Kun 8 prosent av saksbehandlerne har mindre enn ett års erfaring fra trygdeetaten. Til sammenlikning har hele 65 prosent mer enn 5 års erfaring fra trygdekontoret der de nå er ansatt. Oversikten viser at begge utvalgene har en høy andel ansatte med lang erfaring fra virksomheten. Saksbehandlerne i trygdeetaten har lengst erfaring.

Utvalget skiller mellom ledere og underordnete (praktikere). De fleste sosialarbeidere og trygdekontoransatte i utvalget er ansatt i underordnede stillinger, der stillingsbenevnelse varierer mellom saksbehandler, kurator eller konsulent. I følge analysene har utvalget fra sosialtjenesten 22 prosent ledere (n=100) mens lederandelen i trygdeetaten utgjør 13 prosent (n=90). Kategorien «ledere» som inngår i analysene, omfatter ansatte på både leder- og mellomledernivå. Andelen ledere i sosialkontortjenesten er i denne undersøkelsen noe overrepresentert sammenliknet med statistikk fra Sosial- og helsedirektoratet (2005) som viste at 15 prosent var registrert som ledere eller mellomledere. Fordi det er vanlig at saksbehandlingsoppgaver også er tillagt ledelsen ved små og mellomstore kontorer, er også kontorledere (dvs.

trygdesjef og sosialleder) bedt om å delta i spørreundersøkelsen. Dette har gjort det mulig å foreta statistiske analyser for å studere forskjeller mellom ledere og underordnede. Variabelen inngår som uavhengig variabel i analysene av skjønn og jobbtilfredshet.

### *Arbeidsoppgaver og saksområder*

En annen viktig bakgrunnsvariabel i denne undersøkelsen er type arbeidsoppgaver som faller inn under den enkeltes arbeidsområde. Spørsmålet skiller mellom mottak og registrering av søknader, administrativ saksbehandling, råd og veiledning til brukere, oppfølging av særskilte brukergrupper og ledelsesoppgaver. Registrering av søknader, krav om korttidsytelser, refusjonskrav og oppgjør er ofte en del av resepsjonsoppgavene (mottak), mens søknader om langtidsytelser, stønader og bidrag vanligvis registreres på saksbehandlernivå. Analysene viser at både sosialarbeidere og saksbehandlere utfører råd og veiledningsoppgaver i kombinasjon med saksbehandling.

Saksbehandlerne arbeider i hovedsak som generalister, det vil si at de har flere oppgaver innenfor ett eller flere saksområder. Kun 24 prosent av saksbehandlerne har rene administrative saksbehandlingsoppgaver, uten tilleggsoppgaver i form av råd og veiledning/oppfølging eller administrasjon. Råd og informasjon om ulike rettigheter og stønader er en vesentlig del av saksbehandlerens oppgaver (87 prosent), i tillegg til å fatte vedtak om rettighetsbaserte ytelser. Innenfor enkelte arbeidsområder skal de ansatte (saksbehandlere) aktivt følge opp brukere med sikte på rehabilitering og for avklaring av trygdestatus (langtidssykemeldte, enslige forsørgere og mottakere av tidsbegrenset uførestønad o.a.). I følge analysen har ca. halvparten (49 prosent) av saksbehandlerne i trygdeetaten denne type oppfølgingsoppgaver.

Til sammenlikning oppgir flertallet av sosialarbeiderne (83 prosent) at de har saksbehandlingsoppgaver. I tillegg har 63 prosent som oppgave å følge opp særskilte klientgrupper, mens 89 prosent oppgir at de gir råd og veiledning. (Kategoriene er ikke gjensidig utelukkende). Dette samsvarer med intensjonen om at tildeling av økonomisk hjelp skal gå hånd i hånd med rådgivning og veiledning for å gjøre klientene mer selvhjulpne. Oppgavefordelingen i utvalget samsvarer med tilgjengelig statistikk over tjenesteområder utarbeidet av Sosial- og helsedirektoratet som viser at råd og veiledning er en like stor del av sosialarbeidernes arbeidsområde som økonomisk sosialhjelp (NOU 2004: 13).

Statistikken er ikke direkte sammenliknbar for andre tjenesteområder, fordi den omfatter sosialtjenesten som helhet, mens utvalget for denne undersøkelsen er avgrenset til sosialkontortjenester med økonomisk sosialhjelp.

Sosialarbeidere i utvalget arbeidet i stor grad som generalister med ansvar for et bredt spekter av oppgaver knyttet til sosiale tjenester, i tillegg til barnevern, flyktninger, rus og psykiatri. Grunnen er at sosialtjenesten i små og mellomstore kommuner har en bemanning som i liten grad muliggjør spesialisering av arbeidsområder. Dataene viser at kun 11 prosent hadde økonomisk sosialhjelp som spesialfelt (eneste arbeidsområde), mens 45 prosent av respondentene også arbeidet med tiltak/sysselsetting og 46 prosent arbeidet med rus og psykiatri. Dette er i tråd med tall fra Sosial- og helsedirektoratets undersøkelse (2005) som viste at 35 prosent arbeidet med tiltak/sysselsetting, mens 43 prosent hadde rus og psykiatri som ett av sine hovedarbeidsområder.

Arbeidsoppgavene ved trygdekontorene var på undersøkelsestidspunktet basert på organisering i saksområder som var områdemessig beslektet etter de to hovedområdene i trygden: helseaksen og familieaksen. Det vil si saksbehandlerne ofte jobbet innenfor grupper/avdelinger med ansvar for et av saksområdene. Formålet var å ivareta prinsippet om helhetlig saksbehandling framfor fagspecialister på enkeltområder. I følge analysen har svært få saksbehandlere i utvalget rene spesialistfunksjoner knyttet til én oppgave eller arbeidsområde. Bare 5 prosent har ordinære ekspedisjonsoppgaver i kombinasjon med korttidsytelser. Mens 20 prosent hadde helseområdet som eneste hovedarbeidsområde, arbeidet 22 prosent innenfor familieområdet. Flertallet av saksbehandlerne arbeidet som generalister med ansvar for flere saksområder.

### *Utdanning og profesjonsprofil*

I følge analysene har ansatte ved sosialkontorene høy utdanningsprofil sammenliknet med saksbehandlerne i trygdens førstelinje. Blant sosialarbeiderne i utvalget har i alt 93 prosent høyere utdanning i form av høyskole og/eller høyere universitetsutdanning. Sosialarbeidere ved sosialkontor er satt til å vurdere behovsprøvde ytelser som krever individuell vurdering og har behandlingsoppgaver som stiller krav til sosialfaglig kompetanse. Sosialkontortjenesten har siden lov om sosial omsorg ble innført i 1965 satset på rekruttering av profesjonelle sosialarbeidere, det vil si sosionomer og barnevernspedagoger, i førstelinjetjenesten. Den nye loven om sosiale tjenester fra

1991 inneholder ingen krav til fagutdanning hos de ansatte, men tilgjengelig statistikk viser at vel 50 prosent av de ansatte i sosialtjenesten har sosialfaglig utdanning (derav 42 prosent sosionomer) og 14 prosent har annen universitets- eller høskoleutdanning, mens 14 prosent har kontor- og merkantiltutdanning (NOU 2004: 13). Statistikken er ikke direkte sammenliknbar med utvalget for min undersøkelse, som er avgrenset til sosialkontortjenester som sysselsetter flest sosionomer.

Blant saksbehandlerne i utvalget har 22 prosent gjennomført høskoleutdanning, mens 12 prosent har universitet som høyest fullførte utdanning (til sammen 34 prosent). Det lave utdanningsnivået som framkommer i utvalget er i tråd med data fra Statens sentrale tjenestemannsregister (Bay og Hellevik 2002: 16), som bekrefter at trygdeetaten hadde relativt færre ansatte med høyere utdanning fra universitet/høskole enn staten for øvrig. Hele 2/3 av de ansatte på lokalt nivå hadde kun allmennutdanning eller etatsopplæring som høyeste utdanning i 2002 (Bay og Hellevik 2002). Dette bidro til en relativt lav utdanningsprofil. Etatsskolen var tidligere den viktigste opplæringsformen for ansatte ved trygdekontorene fram til opprettelsen av fylkestyngdekontorene i 1991. Skolene besto av obligatorisk grunnopplæring (grunnkurs) som ga alle nytilsatte en innføring i lovgivning og saksbehandlingsprosedyrer. Omfanget av intern opplæring som kompetanseform reflekteres også i min spørreundersøkelse. der halvparten av saksbehandlerne i utvalget har gjennomført etatsskole og/eller etatsinterne kurs.

#### 4.4 Oversikt over variabler og indekser

##### *Artikkel 1 – om handlingsfrihet*

Følgende type variabler (i alt 13 spørsmål) inngår i studien av handlingsfrihet (artikkel 1);

- Grupperingsvariabler som omfatter spørsmål om *kjønn*, *alder*, *arbeids-erfaring* (antall år i etaten), *stilling* (leder/mellomleder eller underordnet), og type *arbeidsområde* (økonomisk saksbehandling versus oppfølging).
- Variabler som omhandler ytre kontroll og styring:  
*Styrt av retningslinjer/regelverk?*  
*Styrt av frister og svartider?*



- Variabler som omhandler frihet til å arbeide selvstendig og treffe avgjørelser;  
*Mulig å treffe mange avgjørelser på egen hånd*  
*Svært liten frihet til å bestemme hvordan jeg vil utføre arbeidet*  
*Nåværende jobb gir muligheter for å arbeide selvstendig*
- Variabler som omhandler muligheten for å utøve skjønn;  
*Foretar ofte skjønnsmessige vurderinger*  
*Nåværende jobb gir muligheter til å utøve selvstendig skjønn*
- Variabel som omhandler oppfatninger av endring:  
*Muligheten for å fatte selvstendige beslutninger er endret (større eller mindre) de siste årene*

### *Artikkel 2 (om tillit og anerkjennelse)*

Analysene i artikkel 2 er basert på to ulike datasett for å kunne besvare artikkelens todelte problemstilling om hvordan brukerne vurderer de tjenestene/ordningene som yrkesgruppene administrerer, og i hvilken grad brukernes erfaringer samsvarer med yrkesutøvernes vurderinger. De empiriske data som belyser brukernes vurderinger er hentet fra TNS Gallups årlige nasjonale kommuneundersøkelser fra 2004. Hensikten ved å benytte denne datakilden, i tillegg til egne data, er å sammenlikne brukernes oppfatninger (tilfredshet) med sosial- og trygdeforvaltningen, og sammenlikne resultatet med de ansattes oppfatninger (i samme tidsperiode). Tallene fra TNS Gallup, som presenteres i denne artikkelen, er basert på brukernes subjektive vurderinger av tjenestene, avgrenset til de som har benyttet tjenestene i løpet av de siste 12 måneder (faktiske brukere). Spørsmålsstillingen er ”Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med xx kontoret/ tjenesten i kommunen din?»

I artikkelens figur 3 vises kun brukernes helhetlige vurdering av tjenestene. Brukernes vurdering av brukerkontakt og prosessuelle aspekter, som saksbehandlingstid, informasjon, service og kvalitet og saksbehandlers oppfølging, er kun omtalt i teksten.

Data som belyser profesjonsutøvernes vurderinger er basert på egen spørreundersøkelse. Følgende variabler inngår i analysene:

1. Nåværende jobb gir anerkjennelse fra klienter/brukere
2. Nåværende jobb gir anseelse og respekt fra samfunnet
3. Er fornøyd med kvaliteten på arbeidet en utfører
4. Er fornøyd med evnen til å løse problemer som dukker opp i arbeidet

5. Nåværende jobb gir interessant arbeidsoppgaver
6. Jobben gir gode muligheter for å hjelpe andre
7. Ser på arbeidet som meningsfylt
8. Vurderer jobben viktig og betydningsfull
9. Er personlig engasjert i arbeidet sitt

Spørsmål 1 og 2 måler i hvilken grad yrkesutøverne opplever å bli møtt med ekstern verdsetting/anerkjennelse. De andre syv spørsmålene (3-9) måler vurdering av jobbinnhold, graden av mestring og intern motivasjon.

Følgende indekser inngår i analysen;

#### Job-performance (mestring)

Denne indeksen handler om de ansattes opplevelse av mestring og ønske om mulighet til å utføre oppgavene på en tilfredsstillende måte og er konstruert av variablene 3 og 4. Analysen angir at disse spørsmålene måler samme dimensjon fordi de samvarierer på et høyt nivå (Pearsons  $r = .494$  for sosialarbeidere og  $r = .416$  saksbehandlere).

#### Job-reward (belønning/utbytte)

Denne indeksen er konstruert på grunnlag av de fire variablene 5, 6, 7, og 8, og referer til hva litteraturen ofte definerer som "intrinsic rewards" (personlig utbytte/belønninger knyttet til jobbinnhold). Den sammen-satte variabelen måler i hvilken grad verdier som selvrealisering og altruisme er mulig å oppnå for den enkelte arbeidstaker (Kalleberg 1977).

#### *Artikkel 3 (om jobbtilfredshet)*

Analysene i denne studien omfatter i alt 21 variabler som inngår i syv forskjellige dimensjoner, hvorav fem indekser.

##### 1. Personal job-rewards

*Interessante arbeidsoppgaver*  
*Gode muligheter til å hjelpe andre*  
*Muligheter til å yte hjelp som er tilpasset den enkelte*  
*Muligheter for videreutvikling*  
*Varierte arbeidsoppgaver*

##### 2. Feelings of accomplishment (Job-performance)

*Fornøyd med kvaliteten på arbeidet*  
*Fornøyd med evnen til å løse problemer som dukker opp i arbeidet*

### 3. Demands (jobbkrav)

*Opplever at jobben krever raskt tempo*  
*Har for lite tid til å få gjort jobben*  
*Utsatt for motstridende krav*  
*Får oppgaver uten tilstrekkelige ressurser*

### 4. Autonomy

*Har frihet til å bestemme hvordan jeg vil utføre arbeidet*  
*Kan treffe mange avgjørelser på egen hånd*  
*Har muligheter til å utøve selvstendig skjønn*  
*Har mulighet til å arbeide selvstendig*

### 5. Goals

*Har fastsatt klare mål for arbeidet*  
*Vet nøyaktig hva som forventes av meg i jobben*

De to siste dimensjonene i analysen: 6) *external acknowledgement* og 7) *social support*, er ikke konstruert som indekser, men består av de fire variablene ”*client recognition*”, ”*social approval*”, ”*co-worker support*” og ”*superior support*”. Disse variablene måler forskjellige typer sosiale belønningsaspekter, kalt *social rewards*. Jeg har valgt å la disse inngå som enkeltvariabler i analysene, fordi de representerer forskjellige former for verdsetting og støtte, som også er av spesiell interesse for problemstillingen. Spørsmål om andre mer eksterne belønningsaspekter (karrieremuligheter, inntektsforhold og lignende) som står sentralt i noen studier av jobbtilfredshet (Kalleberg 1977), er utelatt fra spørreundersøkelsen, og kan ses som en svakhet ved analysen.

## 4.5 Begrensninger og svakheter ved datamaterialet

Begrensninger ved undersøkelsen ligger først og fremst i at en slik postal survey gir få muligheter til å gå i dybden og få tak i nyanser, sammenliknet med intervjudata. Dataene fra spørreundersøkelsen måler i stor grad utbredelse og omfang av de fenomener jeg studerer. I tillegg har den strukturerte formen jeg valgte utelukket muligheten for skriftlige kommentarer, som kunne bidratt til utfyllende forklaringer. Det ideelle ville være å komplettere surveyen med åpne spørsmål og/eller utdypende kvalitative intervjuer eller fokusgrupper blant ansatte i førstelinjen, noe det verken var tid eller muligheter for på det tidspunktet.

En del av spørsmålene ligger nært hverandre i meningsinnhold. Det er derfor en fare for at respondentene ikke klarer å skille meningsinnholdet mellom de ulike spørsmålene som stilles, og at svarene ”smitter over på” hverandre. Flere av variablene korrelerer sterkt med hverandre og er i mange analyser også slått sammen til indekser.

Spørreundersøkelsen måler kun respondentenes *subjektive* oppfatninger og erfaringer og er ikke egnet til å si noe om hvorvidt tjenestenes kvalitet eller de ansattes arbeidssituasjon objektivt sett er god eller dårlig. Dataene kan i begrenset grad si noe om hvorvidt brukere og samfunn i realiteten møter de ansatte med lite anerkjennelse, eller hvorvidt arbeidsmiljøet består av høye eller lave jobbkrev og manglende ressurser og så videre. På disse punktene har jeg i fortolkningen av data valgt å støtte meg til andres forskning og relevant litteratur. Spørsmålene som omfatter begrensninger og handlingsfrihet i artikkel 1 gir et mål på de ansattes subjektive opplevelse og måler ikke det objektive omfanget av regelstyring, effektivitetskrav eller skjønnotøvelse i de to etatene. Variablene i denne studien fanger ikke opp andre relevante faktorer (styrings-teknikker, ledelsesformer, ytre rammebetingelser eller personlighetstrekk) som kan være av potensiell betydning for de ansattes opplevelse av egen arbeidssituasjon. Spørsmålene om skjønn er eksempelvis avgrenset til omfang og muligheter for utøvelse og forteller oss ikke noe om innholdet og type vurderinger. Dette er klare begrensninger ved type undersøkelser som baserer seg på respondentdata som måler holdninger og oppfatninger av egen rolle og arbeidssituasjon.

Datamaterialet som denne avhandlingen bygger på er heller ikke egnet til å teste teser (påstander) om endringer på enkeltindikatorer. Dataene representerer bare et *tverrsnitt* og gir alene ikke noe grunnlag for si noe om hvorvidt det faktisk har skjedd endringer med hensyn til reduksjon eller økning i de ansattes muligheter for skjønn og anerkjennelse. Endring er målt ved å spørre velferdsarbeiderne om de selv synes mulighetene for å fatte selvstendige avgjørelser er blitt større eller mindre de siste årene (artikkel 1, figur 4). Spørsmålsformuleringen gir ikke grunnlag for å måle endringer over tid, men er basert på yrkesutøvernes subjektive oppfatninger i et *retrospektivt* perspektiv. Fordi flertallet av ansatte i begge etater har såpass lang yrkeserfaring fra sitt arbeid i sosial- og trygdeforvaltningen, velger jeg likevel å tillegge respondentenes vurderinger stor vekt i diskusjonen om endrete muligheter og betingelser for faglig og administrativ skjønnutøvelse.

En svakhet med spørreundersøkelser er at de ofte har systematiske eller tilfeldige *målefeil*. En type målefeil er at folk har tendens til enten å over- eller underrapportere egne meninger og oppfatninger (Skog 1998). Svarene kan i større grad være uttrykk for (positive eller negative) forventninger enn en avspeiling av brukernes eller arbeidstakernes faktiske situasjon. Dersom respondentene som gruppe har tendens til å overdrive svaret vil det trekke resultatet i én retning. Dette kommer særlig til uttrykk i artikkel 3 som viser at respondentene i overveiende grad sier seg generelt tilfreds med jobben. Resultatet er i tråd med andre norske arbeidsmiljøstudier som påpeker samme gjennomgående *tendens til overrapportering* (Byrkjeland 1998, Engelstad 1990). Måten spørsmålene er utformet på kan ha betydning for svarmønstrene. En mulig feilkilde er at respondentene får en følelse av at noen svar er ”riktigere” enn andre, i tråd med det samfunnet forventer av yrkesgruppen og det bilde som er skapt når det gjelder serviceholdninger, altruisme og personlig engasjement eller trivsel og arbeidsmiljø. Overrapportering i form av høy tilfredshetscore, kan i denne sammenheng være utslag av at velferdsarbeidere ikke vil bli framstilt som en misfornøyd yrkesgruppe. Et annet problem er *taktisk* svar-givning som kan oppstå dersom respondentene har oppfatninger om hvilke formål resultatene skal brukes til. I denne sammenheng kan det hende at de ansatte ser undersøkelsen som en mulig anledning til å melde fra om mangelfulle sider ved arbeidsmiljø (høyt tempo, arbeidspress, kompetansebehov), og derved overdriver svarene i ønsket (negativ) retning. Tilpasning til andres forventninger og egeninteresser knyttet til utfallet av undersøkelsen er derfor en mulig feilkilde også ved denne undersøkelsen.

#### 4.6 Bruk av måleinstrumenter

De empiriske analysene som inngår i artiklene viser hvordan respondentene (sosialarbeidere og saksbehandlere) fordeler seg på de ulike avhengige og uavhengige variabler som inngår. Svarene er presentert i form av univariate svarfordelinger (prosenter og gjennomsnittsskåre) for hver av de to yrkeskategoriene. For å forenkle fremstillingen har jeg i noen analyser av praktiske grunner valgt å slå sammen verdier (eksempelvis lav-høy eller enig-uenig), selv om dette kan gjøre bildet mindre nyansert.

### *Signifikanstester*

For å kunne sammenlikne svarfordelingene (prosentdifferanser) mellom de to yrkeskategoriene/gruppene anvender jeg Kji-kvadrat test. Testen måler hvor mye de observerte frekvensfordelingene avviker fra en teoretisk modell basert på at det ikke er noen forskjeller mellom gruppene som framstilles i tabellene (Ringdal 2001: 325). Tabellene viser signifikanssannsynlighet (p-verdien) på henholdsvis 5 prosent nivå og 1 prosent nivå (store forskjeller gir små p-verdier). Når jeg sammenlikner gjennomsnittsfordelingen mellom grupper (for eksempel mellom sosialarbeidere og saksbehandlere) benytter jeg t-test for å undersøke om gjennomsnittene er signifikant forskjellig fra hverandre, eller om forskjellene skyldes tilfeldigheter.

### *Korrelasjonsanalyser*

Korrelasjonsanalysene som er brukt i undersøkelsen er basert på henholdsvis *Pearsons r* og *Kendall's tau-b*, som begge er mål på samvariasjon mellom variabler. Pearsons korrelasjonskoeffisient er et generelt mål på en lineær forbindelse eller overensstemmelse mellom to variabler og et korrelasjonsmål som ofte benyttes når variablene er på intervall nivå. Det er et *symmetrisk mål* som ikke sier noe om årsaksforhold eller retning, men bare i hvilken grad enhetene med høye/lave verdier på en variabel tenderer å ha høye/lave verdier på en annen variabel. Verdiene til koeffisienten  $r$  varierer mellom -0,1 (lav) og 0,1 (høy). For å undersøke korrelasjonene mellom ekstern verdsetting ("client recognition" og "public approval") og interne aspekter ved arbeidssituasjonen i artikkel 2, benyttet jeg Kendalls tau-b, som i følge Ringdal (2001) er anbefalt når variablene er på ordinalnivå. Jeg har likevel valgt å benytte korrelasjonsmålet Pearsons  $r$  i den tredje artikkelen fordi variablene har tallverdier tilsvarende intervall-nivå.

I artikkel 3 har jeg valgt å bruke korrelasjonsanalyse i stedet for kausale effektmål (regresjonskoeffisient). En av grunnene er at variabelen "Alt i alt hvor tilfreds er du med jobben din" er relativt skjevfordelt og av den grunn lite egnet som avhengig variabel i en regresjonsanalyse (Ringdal 2001). (I utvalget er det kun 4 prosent som uttrykker utilfredshet/misnøye og 10 prosent verken/eller). I tillegg er retningen på sammenhengen mellom avhengig variabel (generell jobbtildfredshet) og forklaringsvariablene ikke

entydig, men kan gå begge veier. En korrelasjon viser kun samvariasjon mellom to eller flere variabler og kan i begrenset grad si noe om retningen på sammenhengen i form av årsak. I dette tilfellet kan det å være generelt tilfreds med jobben og det å være ”intrinsic” motivert (i betydningen engasjert, interessert og altruistisk) ha en gjensidig innvirkning på hverandre. Videre kan trivsel (det å være tilfreds eller misfornøyd) like gjerne påvirke prestasjonsevne og mestring, som omvendt. Korrelasjonsanalysen innebærer derved at tolkningen av resultatene blir mer avgrenset fordi jeg ikke kan påvise noen kausal sammenheng.

### *Linear regresjonsanalyse*

Formålet med bruk av regresjonsanalysen er å bestemme den relative betydningen av ulike forklaringsvariabler, dvs. å avgjøre hvilke uavhengige variabler som har henholdsvis stor eller liten virkning (effekt) på den avhengige variabelen. Regresjonsanalysen i artikkel 1. viser hvilke variabler som har størst betydning for muligheten til å utøve selvstendig skjønn i henholdsvis sosial- og trygdeforvaltningen. I regresjonen er den avhengige variabelen (med tallskala fra 1-5) behandlet som en kontinuerlig variabel på intervallnivå, noe som forutsetter relativt like intervaller mellom verdiene i tillegg til rangeringen. Selv om variabelen er på ordinal nivå, velger jeg i henhold til litteraturen å behandle den som en variabel på intervall/forholdstall-nivå i den statistiske analysen (Johannessen 2003).

De uavhengige variablene som inngår i analysen er grupperingsvariabler, det vil si egenskaper ved yrkesutøverne (alder og kjønn), arbeids erfaring, samt type arbeidsområder (ordinær saksbehandling og ansvar for oppfølging/tiltak). ”Ordinær saksbehandling” innebærer ansvar for administrativ/økonomisk saksbehandling, uten andre tilleggsoppgaver, og er i denne analysen skilt ut som egen kategori. Variabelen ”oppfølging/ tiltak” innebærer veiledning og oppfølging av spesielle brukergrupper i tillegg til saksbehandling. Respondentens arbeidserfaring fra virksomheten, målt i antall år, er også tatt med i analysen fordi det kan ha betydning for modenhet og selvstendighet i løsningen av oppgaver (evnen til å bruke skjønn). Den avhengige variabelen (muligheten for å utøve skjønn) kan i tillegg variere med en rekke andre potensielle forklaringsvariabler (eksempelvis administra-

tiv styring, lover/regelverk, spesialiserte arbeidsoppgaver), men disse spørsmålene inngår ikke i undersøkelsen.

Modellen er begrenset til et lite antall uavhengige variabler, og har begrensninger når det gjelder å forklare hva som samlet kan forklare variasjonen i den avhengige variabelen. Modellens forklaringskraft ( $R^2$ ) er i denne analysen 0,05, og forklarer bare 5 prosent av den totale variasjonen i de to yrkesgruppens muligheter for skjønnsutøvelse (ikke oppgitt i artikkelen). Selv om modellen har begrenset forklaringskraft, er dette et vanlig resultat ved slike studier. I følge litteraturen (Van Praag og Ferrer-i-Carbonell 2004) har det større betydning for tolkningen av resultatene at de strukturelle delene i modellen er signifikante, enn at den forklarte variansen er på et høyt nivå.

### *Indekskonstruksjon og reliabilitetsmål*

Indekser er konstruert av to eller flere indikatorer (variabler). En viktig grunn for å lage en indeks er at det gir et sammensatt mål som har høyere reliabilitet enn et enkeltspørsmål og ofte vil gi et mer presist bilde av det man ønsker å måle (Ringdal 2001: 174). En annen viktig grunn er muligheten for datareduksjon, det vil si at antall analysevariabler reduseres ved å samle flere spørsmål i en indeks. Dette gjør framstillingen mer transparent. I studiene (artikkel 2 og 3) har jeg benyttet indekser som er ”additive”, det vil si at verdien på hver enkelt indikator summeres, og at hver indikator får like stor innvirkning på indeksen (Ringdal 2001).

De syv dimensjonene (hvorav fem indekser) i artikkel 3 om jobbtilfredshet er teoretisk konstruert og videre testet ut ved bruk av Cronbach alpha. Reliabilitetsmålet tester hvorvidt de konstruerte indeksene har høy grad av intern konsistens. Chronbach alpha varierer fra 0-1 og har en tilfredsstillende reliabilitet når alpha-verdien er høy og helst over 0,70 (Ringdal ibid). Alpha-verdien er dels en funksjon av styrken i sammenhengen mellom indikatorene og dels av antall indikatorer. Det vil si at koeffisienten blir høyere jo sterkere korrelasjonen er mellom variablene som inngår i indeksen og jo flere variabler som trekkes inn (Skog 2004: 97). Indeksen ”job-reward” er eksempelvis konstruert av til sammen fire variabler som både er sterkt korrelert, og viser høy grad av intern konsistens ved at Alpa-verdiene varierer mellom 0,81 og 0,77).



## 5 Sammendrag av publikasjonene

Dette sammendraget gir en kortfattet framstilling av problemstillinger, antakelser og funn fra hver av de fire publikasjonene som inngår i avhandlingen, - tre tidsskriftsartikler og ett bokkapittel. Et felles utgangspunkt for de tre artiklene er tesen om at velferdsyrkene gjennomgår en deprofesjonalisering i form av redusert autonomi, synkende tillit og manglende støtte og oppslutning fra samfunnet (Murphy 1990, Harris and McDonald 2000, Jones 2001, Healy og Meagher 2004, Kuhlman 2004).

Den siste publikasjonen er et bokkapittel som inngår i læreboken ”De norske trygdene. Framvekst, forvaltning og fordeling”. Boken ble utgitt første gang i 2005, med bidragsytere fra gruppen for forskning på trygd og sosialpolitikk ved NOVA og foreligger i revidert utgave 2010. Boken er forskningsbasert og gjør rede for ulike sider ved de norske trygdene ut fra et samfunnsmessig perspektiv. Bokkapitlet belyser forholdet mellom forvaltningen og brukerne og er spesielt omarbeidet med hensyn på organisatoriske endringer og NAV- reformen.

### *Artikkel 1: ”Mindre frihet og skjønn i forvaltning av velferd?”*

Tidsskrift for Velferdsforskning, Vol.10, no. 4, 2007: side 246-261

Utgangspunktet for denne artikkelen er at offentlig tjenestesektor preges av byråkratiske styringsregimer, stramme rammebetingelser og standardisering, som gir liten handlingsfrihet for de ansatte og redusert yrkesmessig kontroll. Formålet med artikkelen er å undersøke bakkebyråkratenes mulighet for autonomi og skjønnsutøvelse i forvaltning av velferdsytelser og i møte med brukere. I hvilken grad opplever de ansatte administrativ kontroll og byråkratisk styring på lokalt nivå i velferdsforvaltningen og kontroll over arbeidsprosessen innenfor sine respektive arbeidsområder? Hvilken handlingsfrihet har de to yrkeskategoriene til å foreta beslutninger, og i hvilken grad er muligheten for selvstendig skjønnsutøvelse knyttet til velferdsarbeidernes profesjon, etatstilhørighet, posisjoner eller ansvarsoppgaver?

Resultatene viser at de som forvaltere opplever sterk grad av byråkratisk og administrativ styring. Omlag to av tre sosialarbeidere rapporterer at de er

styrt av regler og tidsfrister, sammenliknet med ni av ti saksbehandlere i trygdeforvaltningen. Arbeidstempo og tidspress oppfattes som generelt høyt i begge etater, mens kravet til rask arbeidsutførelse oppleves størst blant saksbehandlere i trygdeetaten. Resultatene fortolkes i lys av at regel- og resultatstyring lenge har hatt en mer dominerende rolle som styringsverktøy i trygdeforvaltningen, der innsatsen og aktiviteten på lokalt nivå i større grad er styrt av sentralt vedtatte produksjonsmål, faste normtider og frister for behandling av stønadskrav. Sosialtjenestens mål om individuell hjelp, tilpasset brukernes behov, er av en slik karakter at arbeidet ikke på samme måte kan kontrolleres ved bruk av kvantitative indikatorer.

Selv om de ansatte er styrt av ytre rammebetingelser, har de likevel muligheter for å treffe mange avgjørelser på egen hånd. Som velferdsbyråkrater har begge yrkeskategorier et relativt stort rom for skjønn, både administrativt og faglig. Sosialarbeiderne gir uttrykk for større handlingsfrihet med hensyn til *hvordan* de vil organisere arbeidet og *måten* de utfører arbeidet på i kontakt med brukere og samarbeidspartnere. Denne dimensjonen handler om hvorvidt den enkelte yrkesutøver selv styrer og organiserer arbeidsdagen innenfor de frister og rammer som gjelder på ulike saksområder. Resultatet tyder på at sosialarbeidere i sosialtjenesten har større handlingsfrihet (91 prosent) enn saksbehandlerne i trygden (75 prosent) når det gjelder organisering av arbeidet. Forskjellen skyldes dels at saksbehandlere i større grad må rette seg etter flere regler og detaljerte retningslinjer som bestemmer *prosedyrene* for saksbehandling og rutiner for hvordan hver søknad skal behandles. Som saksbehandlere i statlig forvaltning er de tradisjonelt blitt styrt av administrative regler og normer knyttet til en regelbasert og hierarkisk kultur, mens sosialarbeidere innenfor kommunal sosialtjeneste i større grad har forholdt seg til faglige normer knyttet til en profesjonsbasert kultur (Hvinden 1994, Hatland 1995).

Statistisk analyse (regresjon) viser at muligheten til å utøve selvstendig skjønn varierer med stilling og type oppgaver på lokalt nivå både innenfor trygde- og sosialforvaltningen (som i dag er integrert i lokale NAV-kontorer). Ledere og mellomledere med administrativt ansvar, og ansatte med ansvar for individuell oppfølging i form av veiledning og bruk av aktive virkemidler/tiltak, er de som opplever størst handlingsfrihet med hensyn til

bruk av skjønn. Denne type oppgaver har karakter av tjenesteyting og åpner for valg av metoder og virkemidler basert på faglige og personlige vurderinger (sterkt skjønn). Forskjellene gjelder for begge yrkeskategorier.

En sentral problemstilling i forhold til tesen om deprofesjonalisering er hvorvidt de ansatte opplever at rommet for selvstendige avgjørelser har endret seg over tid. Resultatet av undersøkelsen tyder på at mulighetene for å fatte selvstendige avgjørelser har *økt* over tid, både innen sosialtjenesten og trygdeforvaltningen. Over halvparten av respondentene svarer at muligheten har blitt (noe/mye) større, mens bare et fåtall mener at mulighetene er blitt mindre. Svarfordelingen er overraskende lik for begge yrkesgrupper.

Økt handlingsfrihet i førstelinjen er dels knyttet til arbeidslinja og endringer i velferdspolitikken, som pålegger de lokalt ansatte tettere kontroll og oppfølging av stønadsmottakere. Selv om utmålingen av økonomisk sosialhjelp er blitt mer standardisert, tyder utviklingen på at økt fokus på aktivering og vilkårsetting har ført til større innslag av skjønn i sosialtjenesten. Saksbehandlerne har over tid fått utvidet mulighet for administrativt skjønn på flere lovpålagte områder som følge av utvidet ansvars- og oppgavedelegering til førstelinjen, i tillegg til en tjenesteytende funksjon med hensyn til oppfølging og klientbaserte målsettinger. Dette gjelder i særlig grad oppfølgingen av langtidssykemeldte, uføre og enslige forsørgere, der krav til aktivering og bruk av arbeidsrettede virkemidler er blitt mer sentralt.

Resultatene tolkes som et signal om at ansatte i velferdsforvaltningen fortsatt har myndighet til å fatte beslutninger av faglig og administrativ karakter, velge framgangsmåter og utøve individuelt skjønn. Svekket autonomi som følge av nye byråkratiske forvaltningsregimer og strammere arbeidsbetingelser synes ikke å ha endret muligheten til å foreta selvstendige beslutninger og utøve kontroll med innholdet i arbeidsprosessen. Funnet står i kontrast til forskning fra andre vestlige land som indikerer endringer i retning av deprofesjonalisering, og hvor sosialarbeidere rapporterer om innskrenket autonomi som følge av reduksjon i ytelser, standardisering og forenklete former for behovsprøving.

Artikkel 2: *"Trust and recognition: a comparative study of client attitudes and workers' experiences in the welfare services"*.

European Journal of Social Work, Vol.13, 2010, side 1-18

Utgangspunktet for denne artikkelen er at tillit og sosial anerkjennelse er viktige forutsetninger for levering av offentlige tjenester, med betydning for yrkesutøvernes motivasjon og selvbilde. Formålet med artikkelen er å undersøke yrkesutøvernes opplevelse av verdsetting i møte med brukernes oppfatninger om tjenestene de administrerer. Spørsmålet er i hvilken grad sosialarbeidere og saksbehandlere opplever at de blir møtt med anerkjennelse, anseelse og respekt, og i hvilken grad brukerne er fornøyd/misfornøyd med de respektive tjenestene? Analysene av brukertilfredshet er basert på data fra TNS Gallup (2004), mens analysene av anerkjennelse og sosial anseelse er basert egne surveydata fra 2004 som måler de ansattes subjektive oppfatninger.

Det å ha tiltro (confidence) til offentlige tjenester er en form for institusjonalisert tillit, basert på forventninger til og erfaringer med prosedyrer og resultat i møte med forvaltningen. Tiltro til sosial og trygdeforvaltningen er i denne studien operasjonalisert og målt i form av brukertilfredshet. Graden av institusjonell tillit er i følge teorien avhengig av hvorvidt velferdssystemet (sosial- og trygdeforvaltningen) oppfattes som rettferdig, både i forhold til prosedyrer og fordelingsmessige aspekter ved tjenestene (Rothstein 2005, Svalfors 1996).

Resultatene fra TNS Gallup viser at 54 prosent av brukerne er misfornøyd med sosialtjenesten, mens bare 26 prosent var misfornøyd med trygdekontorene. Generell tilfredshet med de lokale tjenestene (total level of user satisfaction) var relativ høy (64 prosent), mens sosialtjenesten bare oppnådde 46 prosent. Forskjellene tyder på at brukernes tilfredshet med de to tjenestene i liten grad handler om yrkesutøvernes profesjonstilhørighet og formelle kompetanse, men heller er uttrykk for institusjonelle forskjeller.

Misnøyen gjelder både prosedyrer og resultat (vedtak/utkomme) og er knyttet til de ordningene som yrkesgruppene administrerer. Brukerne av trygdekontorene var også mer fornøyd med service, forutsigbarhet, effektivitet og resultat (utkomme), sammenliknet med sosialtjenestens brukere. I tillegg viste data fra TNS Gallup en nedgang i brukertilfredshet for sosialtjenesten, mens tilfredsheten med de lokale trygdekontorene holdt seg stabil.

Forskjeller i brukertilfredshet tyder på at brukerne har mindre tiltro til sosialtjenesten enn til den lokale trygdeforvaltningen og andre velferds-tjenester. Manglende tiltro til sosialtjenesten reflekterer det rådende synet på sosialhjelp i samfunnet og den lave status som knytter seg til det å motta og søke om økonomisk hjelp fra sosialkontortjenesten.

Resultatene av spørreundersøkelsen blant de ansatte indikerer at sosialarbeidere opplever mindre anerkjennelse i møte med brukere (24 prosent) enn det ansatte i trygdeforvaltningen gjør (17 prosent). Forskjellene i oppfatning av "client recognition" reflekterer forskjellene i institusjonell tillit mellom brukerne av de to respektive ordningene (framstilt ved bruk av data fra TNS Gallup). I tillegg opplever begge yrkesgrupper mangel på samfunnmessig verdsetting (*social approval*). Mer enn halvparten (54 prosent) av sosialarbeiderne og 38 prosent av saksbehandlerne opplever liten grad av sosial anseelse/respekt. På dette punkt er det mulig at sosialarbeidernes subjektive opplevelse også gjenspeiler yrkesgruppens profesjonelle underlegenhet sammenlignet med andre mer etablerte profesjoner. Sammenlikningen tyder på at brukernes vurderinger av henholdsvis trygde- og sosialkontortjenesten gjenspeiles i de ansattes selvforståelse og oppfatning av egen status. En mulig tolkning er at befolkningens generelle skepsis til sosialhjelp og brukernes uttrykte misnøye med sosialkontortjenesten projiseres over på dem som administrerer tjenestene.

Andre del av artikkelen undersøker og diskuterer hvorvidt opplevelsen av verdsetting (*recognition/approval*) har betydning for de ansattes motivasjon (engasjement) og selvforståelse, og hvorvidt oppfatningene varierer med yrkes- og etatstilhørighet. Analysene tyder på at det å motta anerkjennelse fra klienter har relativt stor betydning for de ansattes motivasjon, uttrykt gjennom altruisme, engasjement og oppfatningen om meningsfylt arbeid. Samfunnmessig anseelse har derimot liten generell betydning for de ansattes motivasjon og vurdering av egeninnsats. Fordi arbeidet i denne type "human service" organisasjoner er relasjonelt, og det individuelle arbeidet med klienter er et så viktig verktøy, vil anerkjennelse fra klienter/brukere antakelig ha større betydning for velferdsarbeiderens selvforståelse enn sosial anseelse. Resultatene kan tyde på at velferdsarbeiderne har et tosidig syn på egen yrkesutøvelse, samtidig som de er motivert og positivt engasjert i arbeidet med brukere, vurderer de seg selv gjennom omgivelsenes nedvurderende blikk.

**Artikkel 3: "Job satisfaction and social rewards in the social services".**  
Journal of Comparative Social Work. No.1, 2010

Formålet med artikkelen er å identifisere noen av de aspekter og utfordringer ved arbeidet i sosialtjenesten som har betydning for sosialarbeideres jobbtilfredshet, med spesiell fokus på sosial støtte og verdsetting. Fordi arbeidet i førstelinjen er ansett som krevende og emosjonelt belastende, kan vi anta at det å bli verdsatt har en positiv innvirkning på trivsel. Utgangspunktet for artikkelen er litteratur og forskning på sosialt arbeid som hevder at faget er preget av manglende anerkjennelse og anseelse, med henvisning til at sosialarbeidernes arbeidsbetingelser begrenser og delvis hindrer profesjonell status og utvikling, ifølge tesen om deprofesjonalisering.

Generell jobbtilfredshet har i følge teorien sammenheng med hvilke muligheter de ansatte har til å få dekket sine behov for utfordringer eller belønninger (rewards) gjennom arbeidet, avhengig av hvilke motiver og ønsker de har (Kalleberg 1977). Artikkelen tar utgangspunkt i det analytiske skillet mellom interne (intrinsic) og eksterne (extrinsic) belønninger, og undersøker hvilke dimensjoner og aspekter ved sosialarbeideres arbeids-situasjon som antas å ha størst betydning for jobbtilfredshet. Hensikten er å undersøke hvilke muligheter sosialarbeidere har for å oppnå 1) interne belønninger i form av altruistiske handlinger, interessante, varierende og utviklende arbeidsoppgaver, 2) organisatoriske utfordringer i form av jobbkrav og autonomi, og 3) ekstern verdsetting i form anerkjennelse fra klienter og samfunn og sosial støtte fra kollegaer og overordnede. Selv om sosial anerkjennelse er viktig som motivasjonsfaktor og kilde til belønning, er denne dimensjonen vært lite utforsket i forbindelse med jobbtilfredshet

Resultatene av undersøkelsen viser at både praktikerne og overordnede (sosialledere) gir uttrykk for generell høy jobbtilfredshet, til tross for høy arbeidsbelastning i form av motstridende jobbkrav, tidspress og manglende ressurser. Resultatet er i tråd med nyere undersøkelser blant offentlig ansatte som viser tilsvarende høy tilfredshet (Stat & Styring 2008). Analysene tyder på at generell jobbtilfredshet er knyttet til selve arbeidsinnholdet fordi det byr på utfordringer og mening, mens grad av misnøye viser tilbake til jobbkrav og arbeidsmiljøfaktorer (organisatoriske forhold). Mulighet for å hjelpe (altruisme) og evne til problemløsning, kombinert med varierte,

interessante og utviklende arbeidsoppgaver (interne jobbaspekter), har større betydning for trivsel enn organisatoriske jobbkraav og autonomi. Forklaringer ligger tildels i det relasjonelle og kommunikative aspektet ved sosialt arbeid som stiller krav til engasjement, involvering og forpliktelse, og i at yrkesutøvelsen i stor grad er basert på en profesjonsideologi der altruisme er sentralt for yrkesutøvelsen. Så lenge arbeidet gjør det mulig å realisere slike verdier, så vil sosialarbeidere oppleve det som meningsfylt og utfordrende. Resultatene er i tråd med studier som viser at sosialarbeidere er sterkt engasjert og forpliktet overfor sitt arbeid, med tro på at sosialt arbeid bidrar til endring i andre menneskers liv (Himle, Jayaratne og Thyness 1989, Penna et al. 1995, Papadaki og Papadaki 2006).

I følge undersøkelsen opplever sosialarbeiderne tidspress, mangel på adekvate ressurser til å kunne løse oppgaver, og motsetningsfylte forventninger. Denne type jobbkraav har i følge analysen negativ innvirkning på jobbtillfredshet. Samtidig er det å ha avklarte og tydelige mål for arbeidet et organisatorisk aspekt med stor betydning for den generelle tillfredsheten hos alle ansatte. Muligheten for å fatte selvstendige avgjørelser (autonomi) har i følge analysene mindre betydning for trivsel, særlig blant sosialledere. En mulig forklaring er at handlingsfriheten oppleves som en individuell belastning for operative ledere som ofte er tillagt et stort ansvar for prioriteringer og knappe budsjetter, mens overordnede målsettinger og beslutninger fattes på sentralt hold.

Resultatene tyder på at sosial verdsetting og anerkjennelse har forskjellig betydning for jobbtillfredshet, avhengig av stillings- og ansvarsposisjon. Samfunnsmessig anseelse er viktigere for ledere, enn for praktikerne i førstelinjen. Motsatt viser resultatene at anerkjennelse fra klientene har større betydning for praktikerne enn ledere, antakelig fordi praktikerne i sitt daglige arbeid bruker mer tid på oppfølging av brukerne, og veiledning og hjelp til enkeltindivider.

#### Publikasjon 4: "Forvaltningen og brukerne"

Kap.8. i *De norske trygdene. Framvekst, forvaltning og Fordeling*, i Bay, A.H., A. Hatland, , T. Hellevik og C. Koren (red.), Gyldendal Akademisk 2. utgave. 2010

Formålet ved bokkapitlet er å belyse ulike sider ved forholdet mellom forvaltningen og brukerne, med vekt på muligheter og hindringer i samhandlingen mellom dem. Utgangspunktet er forvaltningens offisielle syn på samhandlingen med brukerne og nye idealer for samhandling, brukermedvirkning og helhetlig oppfølging. Kapitlet retter søkelyset mot noen sentrale dilemmaer og problemer knyttet til henholdsvis rollen som forvalter og rollen som bruker og diskuterer hvordan rollene utformes og endres med nye oppgaver og velferdspolitiske reformer. Innledningen gir en kort beskrivelse av endringene i trygdeforvaltningen, fra regelorientert til mer serviceorientert praksis, med større vekt på brukermedvirkning og brukeretting som nye samhandlingsidealer. Omstillingene er et ledd i den generelle utviklingen innenfor forvaltningspolitikken. Brukermedvirkningsidealet handler om den enkeltes rettigheter og muligheter til å påvirke sitt individuelle hjelpetilbud. På individnivå skal vurdering av tiltak, krav og plikter bestemmes i dialog med brukeren, mens brukermedvirkning på systemnivå handler om at brukerorganisasjonene skal være samarbeidspartnere i utformingen av offentlige tjenester og tiltak. Prinsippene er videreført og konkretisert gjennom satsning på nye arbeidsmetoder, brukerorienterte tiltak og tilfredshetsundersøkelser i regi av den nye Arbeids- og velferdsforvaltningen.

Spørsmål som diskuteres i kapitlet er hvilke følger prinsippene om brukerorientering vil få for brukerrollen. Prinsippet om økt medvirkning innebærer både rettigheter og plikter for brukerne. De som har behov for langvarige og koordinerte tjenester skal ha rett til en individuell plan, som skal utarbeides i samarbeid med brukeren. Samtidig vil retten til ytelser bortfalle dersom stønadsmottaker unnlater å ta i mot tilbud eller ikke vil/kan være med å utforme og følge opp en slik plan. I motsetning til en tidligere mer passiv rolle som stønadsmottaker, skal brukerne i dag være aktive og deltakende. Tjenesteapparatet kan stille krav, ansvarliggjøre og forplikte brukerne. Forholdet mellom brukermedvirkning som rettighet og som plikt kan derfor bli uklart.

Kapitlet peker også på noen av de hindringer og barrierer som fortsatt er til stede i samhandlingen mellom brukere og forvaltning. Disse utgjør



terskler av formell og uformell karakter, som vil ha betydning for om folk får den hjelpen som de søker og har behov for og rett til (Kerr 1983). En type begrensning er at ikke alle brukere ønsker eller er i stand til å påta seg det ansvaret som en aktiv deltakerrolle innebærer, eller de kan oppleve brukermedvirkning som et vanskelig krav til seg selv. En annen terskel er at forvaltningen fortsatt har byråkratiske og problemskapende trekk som gjør det spesielt vanskelig for svakstilte brukergrupper å nå fram med sine behov eller krav (Hatland 1992). Eksempler på slike terskler er manglende informasjon og kunnskap om rettigheter og vilkår, mistro og skepsis til søknadsprosedyrer og byråkratisk kompetanse. Som følge av økt serviceorientering vil forvaltningen antagelig framstå som mer tilgjengelig og brukervennlig nå enn før. Samtidig er omfanget av regler og rettigheter i stadig vekst. Derfor vil byråkratisk kompetanse, informasjon og kunnskap om rettigheter fortsatt være viktige ressurser som den enkelte bruker trenger for å sette fram krav i møte med forvaltningen. For grupper som mangler slike ressurser, kan forvaltningen framstå som et lukket system, med rutinepreget saksgang og kompliserte regler. Konkusjonen er at velferdspolitiske reformer og nye samhandlingsidealer på sikt vil endre betingelsene for samhandlingen og mulighetene for brukerinnflytelse i en samordnet forvaltning.



## 6 Oppsummering, konsekvenser og politiske implikasjoner

Tema for avhandlingen er forvaltning av velferd som profesjonell yrkesutøvelse i møte med byråkrati og brukere. Avhandlingen retter søkelyset mot noen av de aspekter og dilemmaer som kjennetegner dette forholdet og undersøker hvilke oppfatninger de ansatte i førstelinjen har av sin egen arbeidssituasjon og sin rolle som forvaltere. Et sentralt utgangspunkt for artiklene er tesen om deprofesjonalisering, som hevder at velferdsyrkene på mange områder har redusert autonomi, synkende tillit og manglende støtte og oppslutning fra samfunnet (Murphy 1990, Kuhlman 2004, Harris and McDonald 2000, Jones 2001, Healy and Meagher 2004). Påstandene er i litteraturen begrunnet med at nye styringsregimer og ledelsesformer medfører økt byråkratisering og administrativ kontroll, og at politiske retningslinjer og ressursfordeling styrer og begrenser utøvelsen av skjønn på en indirekte måte (Howe 1991). Artiklene i avhandlingen retter søkelyset mot de ansattes oppfatning av yrkesrollen og vurdering av egen arbeidssituasjon. I hvilken grad opplever de muligheten for å utøve selvstendig skjønn, handle i tråd med profesjonelle verdier, og oppnå sosial anerkjennelse og tillit i møte med brukerne? Problemstillingene er aktuelle i lys av utviklingen på det velferdspolitiske området, der nye styringsregimer, velferdspolitiske mål og samhandlingsidealer styrer arbeidet på flere måter. Det empiriske materialet er i hovedsak basert på egne data fra spørreundersøkelsen blant sosialarbeidere og saksbehandlere (Jessen 2005) supplert med data fra TNS Gallups brukerundersøkelse (2004), med henvisning til annen relevant forskning.

Funnene gir ikke grunnlag for entydige konklusjoner i forhold til tesen om deprofesjonalisering. På den ene siden tyder de empiriske funnene på at handlingsfriheten for ansatte i førstelinjen er utvidet når det gjelder muligheter for skjønn, mens det på andre områder er blitt mindre spillerom for å fatte selvstendige beslutninger. Resultatene viser at relasjonen mellom brukere og forvaltning er preget av mangel på institusjonell tillit og lav anerkjennelse, mens det ikke er empirisk belegg for å konkludere med reduksjon eller endringer på dette området. På tross av nye byråkratiske

regimer og strammere arbeidsbetingelser er muligheten for å utøve kontroll med innholdet i selve arbeidsprosessen fortsatt tilstede. Både sosialarbeidere og saksbehandlere i førstelinjen forvalter ordninger som forutsetter utvidet bruk av skjønn (artikkel 1). Resultatene viser at sosialarbeidere opplever størst grad av handlingsfrihet med hensyn til å bestemme *hvordan* de vil utføre arbeidet, og foretar oftere skjønnsmessige vurderinger enn det trygdens saksbehandlere gjør. Jobben i sosialtjenesten gir også større muligheter for å utøve selvstendig skjønn enn jobben som saksbehandler på et trygdekontor, der forskrifter og retningslinjer i større grad gir påbud og direktiver som begrenser rommet for skjønnbruk. På tross av disse variasjonene er muligheten for faglig autonomi, det vil si kontroll over måten arbeidet utføres på og valg av virkemidler, relativt stor for begge yrkeskategorier. Resultatene er i tråd med tidligere norske studier som viser at forvaltning av trygd og sosial stønader er preget av skjønnsutøvelse i ulike deler av prosessen (Solheim 1992, Hvinden 1994, Terum 2003).

Funnene støtter opp om Lipskys teori (1980), som framhever at skjønn i førstelinjen er nødvendig og unngåelig. Begrunnelsen for dette er at bakkebyråkratene må hanskles med problemsituasjoner som er for komplekse og uforutsigbare til å underordnes regler alene, og ofte forutsetter kunnskap om søkerne livssituasjon. Brukerne befinner seg i ulike situasjoner, hvis atferd aldri helt kan predikeres eller forutsies i form av regler eller instruksjoner (Lipsky 1980: 15). Så lenge iverksettingen av velferdspolitiske mål og virkemidler i stor grad er desentralisert, og ansvaret er delegert til lokalt nivå, vil fortsatt mange valg og beslutninger være avhengig av bakkebyråkratenes skjønn. Myndighetenes avhengighet av kompetanse og ekspertise gir yrkesutøvere et rom for handlingsfrihet som begrenser det offentlige mulighet for regulering og kontroll av yrkesutøvelsen. Konsekvensen er at førstelinjen tillegges et relativt stort ansvar med hensyn til å vurdere og avgjøre hvilken type bistand og hjelp som skal ytes i enkeltsaker. I følge undersøkelsen er det sosialarbeidere og saksbehandlere med ansvar for iverksetting av tiltak og individuell oppfølging som opplever størst mulighet for å utøve selvstendig skjønn. Dette er oppgaver som ofte krever vurderinger og individuelle løsninger i møte med brukere.

Et annet interessant funn er at bakkebyråkratenes muligheter for å fatte selvstendige beslutninger har *økt* over tid. Dette er en utvikling som delvis bekreftes gjennom andre arbeidslivsstudier som konkluderer med at

arbeidstakere i de nordiske land har fått økte muligheter for deltakelse i beslutninger, med større rom for skjønnmessige vurderinger og bedre jobb-kvalitet enn arbeidere i mange andre OECD land (Clark 2005). Innen trygdeforvaltningen har utviklingen de senere årene vært preget av regelendringer og strengere tildelingskriterier på flere områder, noe som har medført endret forvaltningspraksis og skjerpet oppfølging og kontroll av de stønadsmottakere. Innen sosialtjenesten er tildeling av økonomisk sosialhjelp over tid blitt mer styrt av sentrale retningslinjer for veiledende satser (normerte satser) for å sikre en minstepandard på ytelsene og større likhet mellom kommunene. Samtidig er ansatte på lokalt nivå i sosialforvaltningen delegert stor grad av faglig autonomi når det gjelder valg av framgangsmåter, med myndighet til å fatte beslutninger av både faglig og normativ karakter. Sosialarbeidere i sosialtjenesten kan pålegge stønadsmottakere å delta i arbeidstrening eller opplæring som vilkår for hjelp til livsopphold (Lødemel 2001). Selv om forvaltningen av ytelser i stor grad er regelstyrt, har rundskrivene de siste årene lagt mindre vekt på detaljerte bestemmelser og mer vekt på å gi saksbehandlere i forvaltningen et grunnlag for å utøve faglig skjønn på flere områder (NOU 2004: 13). Ansvaret for oppfølging og veiledning til enkeltklienter og skreddersydde tiltak er *utvidet* og har medført et større innslag av klientbaserte målsettinger i forvaltningen av velferd. Samtidig har arbeidslinja medført økt satsning på aktivering, attføring og arbeids-enevurderinger som forutsetter faglige vurderinger og bruk av skjønn.

Både velferdsforvaltning og offentlig sosialt arbeid er underordnet statlig rammer og bestemmelser om hvilke brukergrupper, ordninger og områder som de ulike yrkesgruppene skal arbeide med, og hvilke velferdspolitiske målsettinger som skal gjelde framover. Velferdspolitikken definerer i stor grad budsjettene og virkemiddelbruken på lokalt nivå og setter grenser for velferdsarbeidernes frihet til å velge hvilke ideologiske og velferdspolitiske mål og resultater som skal forfølges (ideologisk autonomi). Innføringen av mål og resultatstyring i forvaltningen er eksempler på nye styringsregimer som utfordrer profesjonenes autoritet og autonomi. De nye styringsformene ble lansert som en viktig del av reformene (New Public Management) og et sentralt virkemiddel i omstillingsarbeidet innenfor statlig forvaltning på midten av 1980-tallet (Jessen 2002). Formålet var å forbedre mulighetene for politisk styring ved å klargjøre hvilke resultater som faktisk ble nådd, og hvilke oppgaver som burde prioriteres. I trygdeetaten ble målstyrings-

konseptet innført på begynnelsen av 90-tallet, ut fra den begrunnelse at desentraliseringen førte til økt behov for kontroll med resultater og måloppnåelse. Bruken av resultatstyring ble av mange ansatte oppfattet som økt byråkrati og dirigering og ”aktivitetsstyring” av trygdefaglige oppgaver (Tholens 1997, Jessen 2002, Berg m.fl. 2002). De nye styringsregimene tyder på at bakkebyråkratene i større grad underlegges overordnede politiske mål og nye styringsformer som begrenser graden av ideologisk autonomi. Ved etablering av en ny arbeids- og velferdsforvaltning legger regjeringen opp til sterk politisk styring av etaten gjennom tydelige politiske prioriteringer og signaler, og klare mål- og resultatkrav (St.prp. nr. 46 (2004–2005)). For ansatte i førstelinjen kan det bety sterkere sentral styring med strengere krav til produksjonsnivå og saksbehandlingstid, og dokumentasjon av oppnådde resultater. Velferdspolitiske målsettinger rettet mot arbeid og aktivering, vil i denne sammenheng legge sterke ideologiske føringer på hvilke resultatmål som skal oppnås i arbeidet med brukere.

Resultatene kan fortolkes i lys av tesen om fortsatt handlingsfrihet og mulighet for skjønn (”continuation”), i motsetning til tesen om innskrenket (”curtailment”) skjønn, som beskrevet i avhandlingens kapittel 3. De to tesene beskriver ulike retninger ved utviklingen, og er framstilt som motpoler i debatten om profesjonalisme (Howe 1991). Resultatene (artikkel 1) peker i retning av at velferdsarbeidere i førstelinjen *fortsatt* har stor handlingsfrihet når det gjelder kontroll over måten arbeidet utføres på og over tilgangen til virkemidler (”the means”). På den annen side tyder resultatene av studien på at handlingsrommet og muligheten for skjønn er *begrenset* når det gjelder bakkebyråkratenes muligheter for å sette egne standarder og mål for arbeidet (”the ends”). Det analytiske skillet mellom faglig og ideologisk autonomi er et relevant og nyttig bidrag til debatten om deprofesjonalisering og spørsmålet om redusert autonomi i forvaltningen av velferd.

Utviklingen i retning av økt skjønn har implikasjoner for forholdet mellom forvalter og bruker og for bakkebyråkratenes rolle i spenningsfeltet mellom byråkratisk styring og profesjonell kontroll. I gjennomføringen av arbeids- og aktiveringslinja spiller bakkebyråkratene en avgjørende rolle som mellomledd (*mediators*) og iverksettere av velferdspolitik. Som aktører (subjekter) er de nødvendige for å legitimere politiske beslutninger og følge opp sosialpolitiske målsettinger med krav til aktivering og brukermedvirkning.

Utvidet handlingsfrihet, i betydningen økt bruk av faglig skjønn, kan bidra til at rollen som fortolker og formidler av institusjonelle regler styrkes, og at velferdsbyråkratene tildeles en mer aktiv og intervenserende rolle. Utviklingen kan ut fra et profesjonssosiologisk aktørperspektiv fortolkes som en forsterking av velferdsforvalternes rolle, med vekt på makt og myndighetsutøvelse. Som objekter er de styrt av statlige reguleringer og nye brukerkrav, samtidig som de er med på å forme og iverksette sosialpolitikken i rollen som subjekter. Selv om utmålingen av mange velferdsytelser er klart definert og standardisert, vil nye arbeidsoppgaver som medfører vilkårsetting, vurdering av funksjonsevne, aktivering og tett oppfølging av brukere, føre til større innslag av kontroll. Bekymringen er at arbeidslinjen vil få overordnet fokus, med mindre tid til faglig arbeid (Røysum 2010). Økt bruk av kontrollmekanismer innebærer samtidig økte muligheter for skjønn, noe som kan gjøre forholdet mellom forvaltning og bruker mer asymmetrisk. Større innslag av behovsprøving og individuell vilkårsetting fra myndighetsutøvere kan gjøre brukeren mer avhengig og sårbar for vilkårlighet og forskjellsbehandling. Faren er økt misnøye og skepsis blant brukerne, med mulige konsekvenser for legitimiteten og tillitsforholdet til forvaltningen, som artikkel 2 peker på.

Redusert tillit til velferdsprofesjonene er i debatten framhevet som en av flere indikatorer på deprofesjonalisering. Analysene (artikkel 2) støtter ikke antakelsen om at tilliten til yrkesutøverne som profesjon eller faggruppe er synkende. Derimot viser resultatene at forskjeller i brukertilfredshet varierer med type velferdsordninger, og at brukerne er mindre tilfredse med sosialtjenesten enn med trygdeforvaltningen, en forskjell som har vart over tid (TNS Gallup 1995-2004). Brukertilfredshet er i denne sammenheng et anvendt mål på tillit, og et uttrykk for tiltro til forvaltningen som offentlig institusjon (Christensen og Læg Reid 2005). I følge teorien er tiltro til autoriteter og offentlig forvaltning delvis basert på vurderinger av hvordan institusjoner utøver sosial rettferdighet og skjønnsmessig makt (Tyler 1998, Kumlin 2002). Regelbaserte ordninger basert på universelle prinsipper oppfattes som mer sosialt rettferdig og har høyere legitimitet i befolkningen enn de mer behovsprøvde skjønnsbaserte ordningene (Svalfors 1996). Resultatene basert på brukerundersøkelsen (artikkel 2) kan tolkes i lys av denne forskningen. Misnøyen er rettet mot selve velferdsordningene og kan ikke gi oss noe svar på om sosialarbeiderne, som profesjon og forvaltere av sosialhjelp, har tilsvarende lav tillit blant brukerne. Som vist (artikkel 1) har sosial-

tjenesten relativt stort rom for skjønn, både med hensyn til utmåling av stønader, vilkårsetting og individuell oppfølging. Tesen er at det selektive og skjønnsmessige aspektet ved ordningen gir grunnlag for mistro og misnøye i forhold til mulig forskjellsbehandling og maktmisbruk (Kumlin 2002). Forskjeller i brukertilfredshet blant mottakere av sosiale tjenester (TNS Gallup), kan tyde på at brukerne har mindre institusjonell tillit til sosialtjenesten sammenliknet med andre velferdstjenester, fordi den økonomiske sosialhjelpen har større innslag av skjønn enn mange av de mer universelle og rettighetspregete trygdeordningene. Sosialtjenesten vil av den grunn ha høyere sannsynlighet for å produsere negative oppfatninger hos stønadmottakere, enn det trygdeforvaltningen har. Resultatene er i tråd med tidligere forskning som viser at universelle ordninger opprettholder og framkaller tillit, mens skjønn og behovsprøvd ordninger undergraver og reduserer tillit (Kumlin og Rothstein 2005).

Velferdsyrkene er vist tillit fra samfunnet ved at de er delegert myndighet til å iverksette politiske mål og fatte avgjørelser på egen hånd. Som profesjon er yrkesutøvere tildelt legal autoritet, gjennom samfunnsmessig mandat og offentlig godkjent utdanning som skal sikre kvalitet i tjenestene. Profesjonene er på sin side avhengig av samfunnsmessig anerkjennelse, gjennom statlig legitimering av yrkesutøvelsen i form av utdanningsinstitusjoner, for å sikre tiltro til egen ekspertise. Tillit er også en viktig dimensjon i forholdet mellom forvaltningen og brukere og for velferdsarbeidere som har i oppgave å påvirke og endre menneskenes situasjon og atferd. I et relasjonelt perspektiv vil lav tillit til sosialtjenesten og manglende anerkjennelse av yrkesutøverne få konsekvenser for muligheten til å yte hjelp, og utgjøre en trussel mot sosialt arbeid som profesjon.

Manglende anerkjennelse og ekstern verdsetting av velferdsprofesjonene er i debatten framhevet som en annen viktig indikator på deprofesjonalisering. Antakelsen er knyttet til arbeidsbetingelser som begrenser og delvis hindrer profesjonell status og utvikling. Resultatene fra undersøkelsen (artikkel 2) tyder på at velferdsarbeidere opplever liten grad av samfunnsmessig anseelse og manglende anerkjennelse i møte med klienter. Denne oppfatningen gjelder både profesjonsutdannede sosialarbeidere og ufaglærte saksbehandlere, som signaliserer en selvforståelse preget av et ambivalent syn på egen rolle. Resultatene tyder på at velferdsarbeiderne har et tosidig syn på egen yrkesutøvelse; samtidig som de er positivt engasjert og motivert i



forhold til arbeidet, vurderer de sin egen rolle gjennom samfunnets blikk. En mulig forklaring er at den manglende verdsetting de opplever, gjenspeiler samfunnets kritiske syn på sosialhjelp som en stigmatisert institusjon for sosialt ekskluderte grupper. Fordi sosial anerkjennelse er nært knyttet til legitimitet, vil den rådende oppfatningen av sosialhjelp ikke bare gjelde for samfunnet utenfor, men også for selvoppfatningen blant sosialarbeiderne, som er en del av denne vurderingen (Levin 2001). Som gruppe betrakter de seg selv utenfra som objekt gjennom samfunnets nedvurderende syn, noe som bidrar til et ambivalent forhold til egen profesjonsstatus og yrkesgruppe.

En annen mulig fortolkning er at sosial anerkjennelse er nært knyttet til kompetanse og at formell kunnskap tjener som et ideologisk grunnlag for yrkesmessig status (Collins 1990). På tross av sosialarbeidernes formelle kunnskapsgrunnlag og sosialfaglige tilnærming til problemene de er satt til å løse, blir de i liten grad verdsatt som profesjon. Mangel på sosial anerkjennelse kan kobles til lav status og ut fra et profesjonsteoretisk perspektiv forklares med henvisning til hvor mye eller lite makt og kontroll de har over produksjon av kunnskap og tjenester. Fordi profesjonelt sosialt arbeid er forbundet med en praktisk framfor teoretisk virksomhet og har et relativt uklart vitenskaplig kunnskapsgrunnlag, kan dette være faktorer som bidrar til å opprettholde lav sosial status og anerkjennelse. I tillegg er forbindelsen mellom utdanning og yrke relativt svak, noe som gir sosialarbeidere som faggruppe liten beskyttelse i stillingsmarkedet gjennom eneretten til å utføre bestemte oppgaver (jurisdiksjon). Som profesjon er sosialarbeidere tilskrevet liten makt og kontroll over egen yrkesutøvelse, delvis fordi de mangler lisens som beskytter arbeidsområdet og enerett til å yte offentlige forvaltningstjenester. Mangel på anseelse og respekt fra samfunnet kan også forklares i lys av den institusjonelle og organisatoriske konteksten de arbeider innenfor. Begge yrkeskategorier har lange tradisjoner som kvinnedominerte yrker, med lav status og begrensede karrieremuligheter. Som velferdsprodusenter står de i et spesielt avhengighetsforhold til offentlige (statlige og kommunale) myndigheter som bestemmer yrkenes lønn, status og arbeidsbetingelser. I likhet med andre yrkesgrupper reguleres de gjennom lover, regler og generelle politiske målsettinger og må akseptere administrativ kontroll over deler av fagfeltet. Retten til å utøve behandling og/eller ta beslutninger på vegne av andre har de først og fremst i kraft av sin stilling (som praktiker eller leder) og arbeidsmessige tilknytning til organisasjonen, og ikke i kraft av sin profesjonsutdanning. Endrete arbeids-

betingelser og organisatoriske rammevilkår vil derfor kunne få betydning for endringer i profesjonell status og utvikling.

Det å arbeide med service og tjenesteyting i forhold til brukere kan både være belastende og belønnende, noe som resultatet fra analysene (artikkel 2 og 3) bekrefter. Ut fra et organisasjonsteoretisk ståsted kan belastningen knyttes til mangel på ressurser, arbeidspress og tildels konfliktfylte jobbkrav, som er karakteristiske trekk ved "human service" organisasjoner (Hasenfeldt 1983). Artikkelen peker på at de minst tilfredsstillende sidene ved jobbsituasjonen synes å være de (organisatoriske og eksterne) faktorene som de ansatte har minst kontroll over. Dette gjelder særlig konfliktfylte jobbkrav og organisatoriske ressurser, som tid og ressurser til å løse oppgavene. I følge resultatene har kravene delvis sammenheng med jobbutforming og stillingsstruktur, og tyder på at ansatte i leder- og mellomlederposisjoner i større grad er utsatt for motstridende krav i posisjonen mellom overordnede og underordnede (Engelstad 1990). For praktikere vil spenningsforholdet mellom hjelp og kontroll være en tilsvarende kilde til rollekonflikt, med negativ innvirkning på jobbtildfredshet. Resultatene er i tråd med tidligere forskning som viser at jobbkrav i form av tidspress, ressursmangel og rollekonflikt er viktige kilder til mistrivsel i mange velferdsyrker (Stjernø 1983, Allen og Meyer 1990, Balloch et al. 1998).

I henhold til forskning, har generell jobbtildfredshet sammenheng med hvilke muligheter de ansatte har til å få dekket sine behov for utfordringer eller belønninger ("rewards") gjennom arbeidet, avhengig av hvilke motiver og ønsker de har (Kalleberg 1977). Resultatene fra min egen undersøkelse (artiklene 2 og 3) tyder på at innholdet i jobben oppfattes som faglige og personlig utfordrende, med interessante og meningsfulle arbeidsoppgaver. Resultatene gir et bilde av velferdsarbeidere som, uavhengig av profesjonsutdanning, framstår som høyt motiverte, i betydningen engasjerte og altruistisk orienterte. Nyere arbeidsmiljøundersøkelser blant NAV-ansatte viser samme tendens (Grimsmo 2009). I et organisasjonsteoretisk perspektiv kan den altruistiske orienteringen ses som uttrykk for en moderne serviceorientering som er institusjonalisert på lokalt nivå i forvaltningen. Som profesjonsutøvere oppfyller de forventninger til rollen som bærere av institusjonelle og samfunnsmessige verdier, framfor egeninteresser. Resultatet signaliserer at de relasjonelle aspektene i forholdet mellom forvaltning og brukere, det vil si muligheten for å hjelpe andre (altruisme) og kontakt med klienter, innebærer

en form for indirekte belønning. Resultatet er i tråd med internasjonale studier på omsorgs- og velferdsarbeid, som viser at belønninger og utfordringer er nært knyttet til selve jobbinnholdet, såkalte "intrinsic rewards", (jfr. "litterature review" i artikkel 3). I tillegg viser analysene at mulighet for å hjelpe og evnen til problemløsning, kombinert med faglige utfordringer og varierte arbeidsoppgaver, har større betydning for jobbtilfredshet enn de mer eksterne aspektene og organisatoriske trekkene ved arbeidet.

Selv om "social rewards" er viktige som motivasjonsfaktorer og kilder til belønning, har denne dimensjonen vært lite utforsket i forbindelse med jobbtilfredshet. Resultatene (artikkel 3) tyder på sosial anseelse ("public approval") er viktigst for ledernes trivsel, mens anerkjennelse fra brukerne ("client recognition") er viktigst for praktikernes jobbtilfredshet. En nærliggende forklaring er at praktikerne i sitt daglige arbeid har direkte kontakt med brukerne gjennom individuell veiledning og oppfølging, til forskjell fra det administrative ansvaret som tilligger overordnet ledelse. Nærheten til brukerne gjør at anerkjennelse blir et viktig aspekt ved relasjonen. Sosial støtte og veiledning i selve arbeidssituasjonen kan trolig fungere som en buffer mot manglende eksternt anerkjennelse og en hjelp til å takle konfliktfylte krav, dilemmaer og uklare forventninger. Konklusjonen er at sosial støtte blir ekstra viktig for praktikere, som ofte står alene med vanskelige avgjørelser i spenningsfeltet mellom byråkratisk praksis og brukerkrav. Krav til individuell oppfølging og engasjement i klientarbeidet kan over tid oppleves som emosjonelt belastende. Oppgavene i førstelinjen kan ofte være udefinerbare og lite avgrenset, noe som kan bidra til usikkerhet i forhold til hva som er riktig å gjøre og hvordan oppgavene skal løses. I en slik sammenheng er det forventet at både kollegastøtte og veiledning har positiv betydning for jobbtilfredshet. Emosjonell støtte fra kollegaer og veiledende støtte fra ledelsen kan fungere som buffer mot negative virkninger av stress og gi strategier for mestring av stress og krevende situasjoner (Koeske og Koeske 1989, Collins 2008). Selv om praktikerne har god tilgang til praktisk hjelp og emosjonell støtte fra kollegaer, tyder analysen på at tilgang på støtte fra overordnet ledelse likevel har større betydning. Jeg tolker det slik at anerkjennelse og støtte i egen ledelse er spesielt viktig for praktikere i førstelinjen som har en særlig utsatt rolle i spenningsfeltet mellom administrativ styring og brukernes krav. I denne sammenheng vil forsterket støtte, oppmerksomhet og hjelp fra overordnet ledelse være en viktig kilde til

motivasjon og jobbtilfredshet og av betydning for å kunne utløse konkrete ressurser og finne fram til løsninger i enkeltsaker. I og med at støtte og anerkjennelse på ulike måter er av betydning for trivsel i yrket, blir det viktig å fokusere på organisasjons- og ledelseskultur hvis en vil forbedre arbeidsmiljøet i denne sektoren. Lederskap er en nøkkelfaktor i organisasjoner som ønsker å påvirke de ansattes trivsel og bedre arbeidsmiljøet, blant annet gjennom å etablere et system for individuell veiledning og opplæring.

### *Sosialpolitiske implikasjoner*

Selv om saksbehandlere ikke oppfyller de tradisjonelle profesjonsvilkårene med hensyn til formell utdanning og kompetanse, har de to yrkeskategoriene flere likhetstrekk. Som tjenesteytere står de overfor mange av de samme dilemmaene og rollekonfliktene i spenningsfeltet mellom brukere og politisk administrativ ledelse. Som forvaltere av trygd og sosiale tjenester har de et relativt stort rom for skjønn og selvstendige vurderinger. Dette reiser spørsmål ved legitimeringsgrunnlaget for forvaltningen med hensyn til *hvordan* skjønn skal utøves, hva slags type *kompetanse* som bør sikres og hva som skal være det faglige fundamentet i forvaltning av skjønnsbaserte ytelser. Samfunnets tiltro til de ansattes kompetanse og dømmekraft er avgjørende for hvorvidt det er legitimt å la bakkebyråkratene iverksette den statlige velferdspolitikken. Dersom førstelinjen skal forvalte stadig flere skjønnsbaserte stønader og behovsprøvde ordninger, kan dette få konsekvenser for brukernes *tillit* i forholdet til forvaltningen.

Målet for den nye Arbeids og velfredsforvaltningen er at skjønn skal utvides for å kunne skreddersy individuelle ordninger lokalt, redusere stønadsveksten og få flere mennesker i arbeid. (St.meld. nr. 9, 2006-2007)). Samordningen mellom de to statlige etatene og sosialtjenesten innebærer samtidig en *forsterket* oppfølging av målet om flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad. Det vil si at ansatte i Nav lokalt i større grad skal motivere og veilede trygde- og stønadmottakere for et arbeids- og deltakerrettet løp. Som følge av den sterke *vektleggingen av arbeidslinjen* er det grunn til å tro at denne type aktiviteter vil komme til å få økt betydning og omfang og fortsatt gi rom for skjønn og selvstendige vurderinger i forvaltningen av velferd.

Tillit til profesjonell skjønnsutøvelse bunner i tiltro til at yrkesutøverne innehar tilstrekkelig og gyldig kunnskap for å ivareta hensynet til sikkert skjønn. Som ”profesjon” er velferdsarbeiderne avhengige av politisk og

offentlig legitimitet og av anerkjennelse for det arbeidet de utfører. Mistillit og mangel på anerkjennelse kan true og utfordre legitimiteten til velferdsforvaltningen som organisasjon og svekke tiltroen til yrkesutøverne og deres faglige arbeid. Det er derfor viktig å stille krav til faglige og etiske standarder i form av yrkesmessig og verdimessig faglig forankring hos medarbeiderne i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Tilliten til at førstelinjen utøver kvalifisert skjønn kan ikke bare løses ved organisatoriske standardkrav og administrative styringssystemer, men må ivretas gjennom profesjonell utvikling og teoretisk kunnskapstilførsel. Samtidig er tilliten til profesjonell autoritet og kompetanse i ferd med å bli erstattet av nye former for organisatorisk styring og krav til ansvarlighet, såkalt ”accountability”. De nye styringsformene kan tolkes som uttrykk for mistillit til profesjonell autonomi, som på lengre sikt vil bidra til devaluering av det moralske profesjonelle ansvaret (Grimen 2009). Faren er at fokuset på effektivisering og krav til økonomisk ansvarlighet kan gi nye etiske og moralske dilemmaer i spenningsfeltet mellom byråkrati og bruker.

Omorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen til NAV-reformen har flere mål. Reformen skal bidra til å få *flere i arbeid og aktiv virksomhet* og færre på trygd og sosialhjelp, samtidig som den skal gi en *brukerrettet velferdsforvaltning* og *effektiv velferdsforvaltning* (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). I en situasjon der saksmengden er økende og svarfristene skal overholdes, kan disse målene oppleves som motsetningsfylte. Bruk av tid og ressurser på rapportering av resultatoppnåelse og administrasjon kan i komme i konflikt med målsettingen om bedre service og veiledning til brukerne. Krav til bedre service og brukermedvirkning, i form av tid, kvalitet og tilgjengelighet, kan bli vanskelig å gjennomføre samtidig med at budsjettene skal reduseres gjennom effektivisering, nedbemanning og rasjonalisering.

Utviklingen tilsier at forvaltningsrollen er blitt mer kompleks og skal utformes i spenningsfeltet mellom administrativ standardisering og klientbehandling. Når inngangsvilkårene for ulike ytelser skjerpes og forvaltningens oppfølging styrkes, vil den enkelte medarbeider få en vanskeligere oppgave vis a vis den enkelte bruker. Som følge av arbeidslinjen er velferdsforvaltningen pålagt et særlig ansvar for aktiv oppfølging, med tanke på selvforsørging og yrkesaktivitet. Fordi inngangsvilkårene for ulike trygdeytelser skjerpes, blir også saksbehandlernes kontrollfunksjon viktigere. Kontroll- og oppfølgingsoppgavene blir tydeligere, samtidig med at kravene

til brukerorientering og publikumsservice kommer stadig sterkere i fokus. Dette innebærer at de to rollene som kontrollør og veileder (hjelper) både skal *kombineres og styrkes*, noe som kan gi den enkelte medarbeider en vanskeligere oppgave vis-à-vis brukeren. Kombinasjonen av hjelp og kontroll kan utøves og oppleves på ulike måter, og vil også ha stor betydning for brukerens møte med velferdsforvaltningen.

En viktig begrunnelse for samordning av mål og virkemidler i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen NAV, er å redusere stønadsveksten og få flere mennesker i arbeid (NOU 2004: 13). Velferdspolitikken skal stimulere den enkelte til arbeidsaktivitet og gjøre brukerne mer selvhjulpne gjennom en videreføring av arbeids- og aktiveringslinjen i velferdspolitikken. Både sosialarbeidere (med ansvar for sosialhjelp) og saksbehandlere (med ansvar for trygd og stønader) er sentrale aktører i iverksettingen av disse sosialpolitiske målene. Intensjonen er mindre regelstyring, større krav til løsningsdyktighet og selvstendige vurderinger på lokalt nivå i forvaltningen (NOU 2004: 13). Utviklingen vil gi rollen som bakkebyråkrat utvidet myndighet til å fatte beslutninger på normativt grunnlag, med mulige konsekvenser for tillitsforholdet til både søkere og stønadsmottakere. I stedet for tradisjonell rettighetsfesting, skal ordninger og virkemidler gjøres mer arbeidsrettede og skreddersydde. Kravene til helhetlig tilnærming, individuell tilpasset hjelp og tett oppfølging av brukere uttrykker ambisjoner som ligger tett opp til en sosialfaglig helhetsforståelse og profesjonsutøvelse. Dette reiser spørsmål ved innholdet og utformingen av rollen som velferdsforvalter og tjenesteyter i en framtidig enhetlig forvaltning. Endringene i oppgaver og ansvarsområder kan i positiv betydning føre til endringer i forvaltningsrollen i retning av en mer profesjonell rolle, også for de administrative saksbehandlerne. Utviklingen stiller krav til nye arbeidsmetoder, både i forholdet til brukerne og eksterne samarbeidspartnere og i samarbeidet internt og signaliserer en profesjonalisering av yrket som velferdsarbeider.

Samordningen av tre forvaltningsenheter i NAV innebærer også *endrede og mer komplekse brukerroller*. I avhandlingen peker jeg på hvordan normer og regler for samhandling kan framstå som terskler og hindringer for mange brukerne i møte med forvaltningen (bokkapitlet). Jo vanskeligere det er å overvinne slike barrierer, desto større er sjansen for at potensielle brukere ikke får de tjenestene de har behov for eller krav på. Ulike sider ved kontorenes organisering og service kan gjøre samhandlingen med forvaltningen

vanskelig å mestre, særlig for dem med sammensatte problemer og skjulte behov. Det kan dreie seg om lang saksbehandlingstid, mangel på informasjon, vilkårsetting og krav til egenaktivitet. I stortingsproposisjonen om ny arbeids- og velferdsforvaltning (St.prp. nr. 46 (2004–2005)) er et av målene at forvaltningen skal bli enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov. Med sammenslåing av de to statlige etatene og samarbeid med den kommunale sosialtjenesten er intensjonen å kunne tilby helhetlige, skreddersydde løsninger til den enkelte bruker. Særlig brukere med sammensatte og omfattende problemer skulle i følge intensjonene nyte godt av en mer helhetlig tilnærming fra en samordnet etat med ansvar for hele spekteret av arbeids- og velferdsvirkemidler. Samtidig stilles det stadig større krav til aktive og selvhjulpne brukere, som ikke alle er i stand til å oppfylle. Nyere brukerundersøkelser tyder på at etablering av NAV-kontorene i liten grad har gitt seg positive utslag i forhold til brukertilfredshet, sett i forhold til de forventningene som ble skapt før reformen (Hansen 2009). Problemene handler tildels om selve omorganiseringen, tidspresset og mangel på kompetanse og bemanningsmessige ressurser. Samtidig tyder evalueringene av reformen på at tidspresset går ut over muligheten for tett oppfølging av brukere som i følge intensjonen skulle hjelpe folk tilbake eller inn i arbeidslivet (Klemsdal 2009). Faren er at de mer ressurssvake søkerne fortsatt vil bli nedprioritert, som følge av lavt fungeringsnivå eller er for liten motivasjon.

Brukernes møte med forvaltningen vil sannsynligvis fortone seg forskjellig avhengig av hvilke typer ytelser det søkes om, det være seg behovsprøvde stønader eller regelbaserte ytelser. Det vil fortsatt være mindre personlige omkostninger forbundet med å søke om standardiserte og sterkt rettighetsfestede ytelser, enn ytelser som krever at man må dokumentere sitt behov. Samtidig har rollen som bruker endret seg, og yngre stønadsmottakere med høyere forventninger til administrativ effektivitet og profesjonell tjenesteyting vil over tid innta en sterkere pådriverrolle i utformingen av en mer brukerrettet forvaltning. Samlet sett understreker denne endringen hvor viktig det er å sørge for tilstrekkelig tid og ressurser i mottak og oppfølging av brukere, og større fleksibilitet i tjenestene.

Det siste punktet er særlig relevant i forbindelse med samordningsreformen, der en nylig publisert undersøkelse påpeker at arbeidsmiljøet i NAV er preget av stort arbeidspres og mangel på tid til å utføre oppgavene i

alle ledd (Grimsmo 2009). Arbeidsmiljøundersøkelsen dokumenterer at nær halvparten av medarbeiderne i NAV opplever for høye produksjons- og mestringskrav i jobben sin. Dette er bekymringsfullt med tanke på at klientarbeidet er avhengig av konkrete ressurser og tiltak for å lykkes med oppfølging og rehabilitering. Den nye arbeids- og velferdsforvaltningen må, som organisasjon, vedsette de ansattes innsats og finne løsninger på dilemmaer og konflikter som bidrar til mistriksel. Det negative utfallet av høye jobbkrav (artikkel 3) stiller krav til ledelse og arbeidsmiljø i førstelinjen. En nødvendig betingelse for å sikre fortsatt engasjement og interesse for arbeidet i velferdstjenesten over tid er tilgjengelige ressurser, tilstrekkelig bemanning og overkommelig saksmengde. En annen viktig utfordring er å gjøre arbeidet attraktivt og belønnende, i betydningen faglig utfordrende, variert og interessant og i overensstemmelse med medarbeidernes motiver og ønsker. I tillegg må velferdsforvaltningen i større grad sikre et godt og ivaretaende arbeidsmiljø, som buffer mot institusjonell mistillit og negative holdninger og for å motvirke utbrenthet og negativt selvbilde blant egne ansatte.

Et forvaltningssystem som ønsker tillit, må baseres på gjensidighet i forholdet mellom profesjonsutøver og bruker og ha brukervedvirkning som utgangspunkt for tjenesteyting. Systemet må bygge på institusjonelle normer og idealer som behandler brukere som deltakere gjennom dialog og samarbeid. Slike endringer innebærer en redefinering av de profesjonelles rolle og utfordrer de ansattes autoritet som velferdsbyråkrater, noe som kan skape usikkerhet og nye dilemmaer. Brukervedvirkning vil også stille krav til faglige kvalifikasjoner hos de ansatte og kompetanseutvikling innenfor feltet brukerrelatert rådgivning. Samtidig tilsier evalueringen av NAV-reformen at den nye forvaltningen står overfor store utfordringer både når det gjelder idealene om brukervedvirkning og innholdet i oppfølgingsarbeidet. Endringene på brukersiden og på politikksiden representerer derfor mange utfordringer for velferdsforvaltningen og vil bli avgjørende for hvordan forholdet mellom forvaltning, byråkrati og brukere utvikler seg i årene framover. For forskningen vil det være interessant å undersøke hvordan denne utviklingen vil prege forvaltningsrollen i retning av profesjonalisering eller redusert autonomi, og hva endringene vil bety for brukerne.



# Litteratur

- Abbott, A. (1988): *The System of Professions: Essay on the Division of Expert Labour*. Chicago: University of Chicago Press.
- Abrahamsen, B. (1986): *Harde yrker i myk sektor: sammenliknende analyser av belastninger i forskjellige yrker*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Acker, G. M. (1999): The impact of clients' mental illness on social workers' job satisfaction and burnout. *Health and Social Work*, vol. 24 (2):112-119.
- Ahrne, G. (1993): Delvis människa, delvis organisation, *Sociologisk forskning* nr 1.
- Allen, N.J. og J.P. Meyer (1990): The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organisation. *Journal of Occupational Psychology*, vol. 63: 1-18.
- Baldwin, M. (1998): The positive use of discretion in social work practice: Developing practice through co-operative inquiry. *Issues in Social Work Education*, vol.18 (2): 42-8.
- Baldwin, M. (2000): *Care Management and the Community Care: Social Work Discretion and the Construction of Policy*. Aldershot: Ashgate.
- Balloch, S., I. Pahl og J. McLean (1998): Working in the Social Services: Job Satisfaction, Stress and Violence, *British Journal of Social Work*. vol.28 (3): 329-350.
- Bay, A. og T. Hellevik (2002): *Kompetanse-og utdanningsbehov innenfor trygde-og arbeidsmarkedsetaten*. NOVA rapport 11/02.
- Berg, A.M., H. Heen og S. Hovde (2002). *Kvalitetsbyråkratiet – mellom autonomi og kontroll*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Arbeidsforskningsinstituttets skriftserie 11.
- Brante, T. (1988): Sociological Approaches to the Professions. *Acta Sociologica*, vol 31 (2): 119–142.
- Byrkjeland, M. (1998): *Det gode arbeid. Om endringer i arbeidsliv og arbeidsmiljø i Noreg*. Oslo: FAFO rapport 261.
- Christensen, T. (2002): *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2005): Trust in Government: The relative importance of service satisfaction, political factors, and demography. *Public Performance & Management Review*, vol. 28 (4): 487-511.
- Clark, C. (2005): The deprofessionalization thesis, accountability and professional character, *Social Work & Society*, vol. 3 (2).
- Clarke, J. og J.E. Newman (1997): *The Managerial State*. London: Sage.
- Clarke, J., S. Gewitz og E. McLaughlin (2000): *New managerialisme, New welfare ?*, The Open University & Sage Publications.

- Collins, R. (1990): "Changing conceptions in the sociology of the professions", i Torstendal, R og M. Burrage (red.), *The Formations of Professions. Knowledge, State and Strategy*. London: Sage Publication.
- Collins, S. (2008): Statutory social workers; stress, job satisfaction, coping, social support and Individual differences. *British Journal of Social Work*, vol. 38 (6): 1173-1193.
- Crompton, R. (1990): Professions in the Current Context. *Work, Employment & Society*. May: 147-166.
- Derber, C. (1982): "The Proletarianization of the Professional: A Review Essay", in C. Derber (red.) *Professionals as Workers: Mental labor in advanced capitalism*. Boston, Massachusetts: G.K.Hall and Co.
- DiMaggio, P.J. og W.W.Powell (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*. Vol 48: 147-160.
- Dworkin, R. (1978): *Taking Rights Seriously*. London: Duckworth.
- Ellis, K., A. Davis og K.Rummery (1999): Needs Assessment, Street- level Bureaucracy and the New Community care, *Social Policy and Administration*, vol 33(3): 262-80.
- Elster, J. (1986): "Rasjonalitet", i Elster J., D. Føllesdal & L. Walløe: *Argumentasjonsteori, språk og vitenskapsfilosofi*. Oslo:Universitetsforlaget.
- Engelstad, F. (1990): *Likhet og styring. Et deltakerdemokratisk eksperiment i perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Engelstad, F., m.fl. (2003): *Makt og demokrati i arbeidslivet*. Den Norske Makt og Demokratiutredningen 1998–2003. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Epstein, W. (1992): Professionalization of Social Work: The American Experience. *The Social Science Journal* , vol. 29 (2): 153-166
- Eriksen, E.O. (2001): *Demokratiets sorte hull: Om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt.
- Etzioni, A. (1969): *The Semi-professions and their Organization*. New York: Free Press.
- Evans, T. og J. Harris (2004): Street Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion, *British Journal of Social Work*. Vol. 34: 871-895.
- Evetts, J. (2003): The sociological analysis of professionalism. Occupational change in the modern world. *International Sociology*. Vol.18 (2): 395-415. Sage Publications.
- Freidson, E. (1970): *Profession of Medicine, a Study of the Sociology of Applied Knowledge*. New York: Harper and Row.
- Freidson, E. (1986): *Professional powers: A study of the Institutionalization of Formal Knowledge*. Chicago: University of Chicago Press.
- Freidson, E. (1994): *Professionalism Reborn: Theory, Prophecy and Policy*. Polity Press.
- Freidson, E. (2001): *Professionalism: the Third Logic*. Chicago: Polity Press.

- Goode, W. J. (1969): "The theoretical limits of professionalization", I A. Etzioni (red.) *The Semi-professions and their Organisation*. New York: Free Press.
- Greenwood, E. (1957): Attributes of a profession. *Social Work*, vol. 2: 45-55.
- Grimen, H. (2009): *Hva er TILLIT*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grimsmo, A. (2009): *Arbeidsmiljøundersøkelsen i NAV*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet, Oppdragsrapport.
- Grimsmo, A. og A.I. Hilsen, (2000): *Arbeidsmiljø og omstilling*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Hall, R.H. (1968): Professionalization and Bureaucratization. *American Sociological Review*, vol. 33 (1): 92-104.
- Halvorsen, K. (1996): *Grunnbok i helse- og sosialpolitikk*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Hansen, H.T. (2009): NAV på rett vei? En surveybasert brukerundersøkelse. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, vol.12. (3): 200-227.
- Harris, J og C. McDonald (2000): Post-Fordism, the welfare state, and the personal social services: A comparison of Australia and Britain, *British Journal of Social Work*, vol. 30: 51-70.
- Harris, N. (1987): Defensive social work. *British Journal of Social Work*, vol.17: 61-9.
- Hasenfeld, Y. (1983): *Human service organizations*. Englewood Cliffs. N J: Prentice-Hall.
- Hatland, A. (1992): *Til dem som trenger det mest? Økonomisk behovsprøving i norsk sosialpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hatland, A. (1995): *Trygd og forskjellsbehandling*. Oslo: Institutt for sosialforskning (INAS), Notat 1995:3.
- Haug, M. (1973): "Deprofessionalization: an alternative hypothesis for the future", i P. Halmos (red.) *Professionalization and Social Change*, . University of Keele.
- Healy, K. (1998): *Welfare Options: Delivering Social Services*, Sydney: Allen & Unwin.
- Healy, K. og G. Meagher (2004): The reprofessionalization of social work:  
Collaborative approaches for achieving professional recognition. *British Journal of Social Work*, vol 34: 243-260.
- Himle, D., S. Jayaratne og P. Thyness (1989): Predictors of job satisfaction, burnout and turnover among social workers in Norway and the USA: a cross-cultural study. *International Social Work*, vol. 29: 323-34.
- Hoven, F.H. (1981): *Klienter og likebehandling i lokalforvaltningen*. Oslo: Universitetsforlaget
- Howe, D. (1991): Knowledge, power and the shape of social work practice, in Davies, M. (ed); *The Sociology of Social Work*, London: Routledge.
- Hvinden, B. (1994): *Divided Against Itself. A study of integration in Welfare Bureaucracy*. Oslo: Scandinavian University Press.

- Høiland, P. (2001): *Faglig og personlig kompetanse i sosialrådgiveruddannelsen*. København: Den Sosiale Højskole.
- Jacobsen, D.I. (1997): *Administrasjonens makt*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jensen, K. (2003): Shifts in Moral Motivation Among Students in Social Work, i *Social Work, Research and Development*. Oslo: Hio-rapport 3/03.
- Jensen, K. og B.Tveit (2005): "Youth Culture- A source of Energy and renewal for the field of Nursing in Norway", i Dahl, H.M. and T.R. Eriksen (red.), *Dilemmas of care in the Nordic Welfare State – Continuity and Change*, England: Ahgate.
- Jessen, J. (2005): *Forvaltning som yrke. Autonomi, skjønn og kompetanse i forvaltningen av trygd og sosiale tjenester*. Oslo: NOVA, rapport 15/05.
- Jessen, J. (2002): *Fra tradisjonell regelforvaltning til effektiv tjenesteproduksjon. En studie av forvaltningsreformer med trygdeetaten som case*. Oslo: NOVA, rapport 2/02.
- Johannessen, A. (2003): *Introduksjon til SPSS*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johnsen, L & Yanca, S (2001): *Social Work Practice: A Generalist Approach* (7th edn.), Boston: Allyn and Bacon.
- Jones, C. (1999): Social Work: Regulation and managerialisme, in Exworthy, M. and S. Halford (red.), *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*, Buckingham: Open University Press.
- Jones, C. (2001): Voices from the front line: State social workers and New Labour, *British Journal of Social Work*, vol. 31 (4): 547-62
- Jönsson, Sandra (2005): General satisfaction at work among three different professions in the human services (Study 3), i *Client work, jobsatisfaction and work environment aspects in human service organizations*. Malmø: Departement of psychology.
- Kalleberg, A.L. (1977): Work, Values and Job Rewards: A Theory of Job satisfaction. *American Sociological Review*, vol.42 (1): 124-143.
- Kahn, R.L. (1974): Conflict, ambiguity and overload; Three elements in job stress, i A. McLean (red.), *Occupational stress*. Springfield, Ill.: Charles Thomas.
- Karasek, R.A. (1979): Job demands, Job Desition latitude and Mental Strain. *Administrative Science Quarterly*, vol. 24: 285–307.
- Karasek, R.A. og T.Theorell (1990): *Healthy Work*. New York: Basic Books.
- Katz, D. og R. Kahn (1966): *The social psychology of organizations*. New York: Wiley.
- Kerr, S. (1983). *Making Ends Meet*. Occasional Papers on Social Administration 69. London: Bedford Square Press.
- Kjølørød, L. (2003): "En tjenesteintensiv velferdsstat", i Frønes, I.og L. Kjølørød (red.), *Det norske samfunn*. 4.utgave. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Klausen, K.K. og K. Ståhlberg (1998): "New public management", i Klausen, K.K. og K. Ståhlberg (red.), *New public management i Norden*. Odense Universitetsforlag.

- Klemsdal, L. (2009): Utviklingsprosessen på de lokale NAV-kontorene: Veien fra reform til ny praksis. *Tidsskrift for velferdsforskning*, vol 12: 168–179
- Kleven, Ø. (2002): *Samordnet levekårsundersøkelse 2000 - panelundersøkelsen*. Oslo: Dokumentasjonsrapport Statistisk sentralbyrå 2002/ 41.
- Knutsen, O. (1989): *Sosiale tjenester og velferdsstatens yrker: Særtrekk, modeller og hypoteser for komparativ forskning*. Oslo. INAS rapport 1989:1.
- Koeske, G.F. og R.D. Koeske (1989): Workload and burnout: Can social support and perceived accomplishment help? *Social Work*, vol. 34 (3): 243-248
- Kuhlman, E. (2004): Post modern times for professions: The fall of the ideal professional and its challenges to theory. *Knowledge, work and society*, vol. 2 (2): 69-90.
- Kuhlman, E. (2006): Traces of doubt and sources of trust. Health professions in an uncertain society. *Current Sociology*, vol. 54 (4): 607-620. Sage Publications.
- Kumlin, S. og B. Rotstein (2005): Making and Breaking Social Capital. The Impact of Welfare-State Institutions. *Comparative Political Studies*, vol. 38 (4): 339-365.
- Kumlin, S. (2002): *The Personal & The Political. How Personal Welfare State Experiences Affect Political Trust and Ideology*. Department of political science. Gøteborg University.
- Larson, M. S. (1977): *The Rise of Professionalism. A Sociological Analysis*. Berkeley: University of California Press.
- Le Blanc, P., J. de Jonge og W. Schaufeli (2000): "Job stress and health", i N. Chmiel (red.) *Introduction to work and organisational psychology, A European perspective*. Oxford: Blacwell Publisher. Ltd.
- Le Grand, J. (2006): *Motivation, Agency and Public Policy of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Oxford: University Press.
- Levin, I. (2001): Diskurser i og om sosialt arbeid, i Sandbæk, M. (red.) *Fra mottaker til aktør*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Levin, I. (2004): *Hva er sosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget
- Lewis, J. og H. Glennerster (1996): *Implementing the New Community Care*, Buckingham: Open University Press.
- Lipsky, L. (1980): *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, USA: Russell Sage Foundation
- Luhmann N. (1999): *Tillit – en mekanisme til reduksjon av social kompleksitet*. (dansk utgave), København: Hans Reitzels Forlag.
- Lødemel, I. (2001): "National objectives and local implementation of workfare in Norway", i Lødemel, I. & H. Trickey: *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective*. The Policy Press.
- MacDonald, K.M. (1995): *The Sociology of professions*. London: Sage Publications.
- Marshall, T. H. (1965): *Class, Citizenship and Social Development*. New York: Doubleday & Co.

- McNeely, R.L. (1992): "Job Satisfaction in the Public Social Services: Perspectives on Structure, Situational Factors, Gender, and Ethnicity", i Hasenfeld, Y. (red.), *Human services as complex organizations*. Newbury Park: Sage Publication.
- Meyer, J.W. og B. Rowan (1977): Institutionalized Organizations: Formal structure as Myth Ceremony. *American Journal of Sociology*, vol 83: 340-63.
- Mintzberg, H. (1979): *The structuring of organizations: a syntethesis of the research*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall
- Misztal, B. A. (1996): *Trust in Modern Societies*. Cambridge: Polity Press.
- Molm, L.D., Takashi, N. og G. Peterson (2000): Risk and trust in social exchange: An Experimental Test of Classical Propositions. *American Journal of Sociology*, vol.105: 396-427.
- Murphy, R. (1990): "Proletarianization or bureaucratization: the fall of the professional", i Torstendal, R og M. Burrage (red.), *The Formations of Professions. Knowledge, State and Strategy*. London: Sage Publication.
- Newman, J. (1993): The right to manage - A second managerial revolution. *Cultural studies*, vol. 7 (3): 427-441.
- Offe, C. (1999): "How can we trust our fellow citizens?", i Warren, I.P. (red.) *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Papadaki, V. and E. Papadaki (2006): Job satisfaction in social services in Crete, Greece: social workers' views. *European Journal of Social Work*, vol. 9 (4): 479-495.
- Parsons, T. (1937): Remarks on education and the professions. *International Journal of Ethics*, vol. 47: 365-369.
- Parsons, T. (1954): *Essays in Sociological Theory*. Ny York: The Free Press
- Parsons, T. (1968): "Professions", i Sills, D. (red.): *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol.12: 536-47. New York: Macmillan & The free Press.
- Penna, S., I. Paylor, og K. Soothill (1995): *Job Satisfaction and Dissatisfaction: A study of Residential Care Work*, London: National Institute for Social Work.
- Politt, C. (1993): *Managerialism and Public Services*, Oxford: Basil Blackwell
- Poppo, P. (1985): The social work profession: A reconceptualization. *Social Service Review*, vol. 59: 560-577.
- Prottas, J.M. (1979): *People - Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*. Massachusetts: Lexington Books.
- QPS Nordic (2001): *Generelt spørreskjema for psykologiske og sosiale faktorer i arbeidet*. Oslo: Stami-rapport vol. 2, nr.1.
- Ringdal, K. (2001): *Enhet og Mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Rothstein, B. (1994): *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, B. (2005): *Social Traps and the Problem of Trust. Theories of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press
- Røysum, A. (2010): Vil Nav ha profesjonelle sosialarbeidere? Oslo: *Velferd*, 1: 26–29
- Scribner, S. (1986): “Thinking in action: some characteristics of practical thought”, i Sternberg, R.J. and R.K. Wagner (red.): *Practical intelligence: Nature and origins of Competence in the Everyday World*. New York: Cambridge University Press.
- Sennet, R. (1998): *The Corrosion of Character*. New York: W.W.Norton & Co.
- Skaug, G.M. (1998): *Gode fagfolk vokser: Personlig kompetanse som utfordring*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag as.
- Skog, O. (2004): *Å forklare sosiale fenomener. En regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Solheim, L.J. (1992): *Trygdefunksjonæren som portvakt i trygdesystemet*. Lillehammer: Rapport 16 /92, Østlandsforskning.
- Solheim, L.J. og B. Øvrelid (2001): *Samhandling i velferdsyrkene*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sosial- og helsedirektoratet (2005): *Bruk av holdninger til og behov for kunnskap i sosialkontortjenesten – BAKST. Rapport fra en spørreundersøkelse*. I samarbeid med Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten og TNS Gallup
- Stat & Styring (2008): Svært fornøyde byråkrater. *Tidsskrift for Politikk og Forvaltning*. 1/2008: 4-7.
- Stjernø, S. (1983): *Stress og Utbrenthet: Belastninger i arbeid med mennesker*. Oslo: Universitetsforlaget.
- StudData (2003): *Spørreskjema Fase 3 - (SD2-3)*. 10.02.2003. Senter for Profesjonsstudier. Høgskolen i Oslo.
- Svalfors, S. (1996): *Velferdsstatens moraliska ekonomi. Velferdsopinionen i 90-talets Sverige*. Umeå: Borea Forlag.
- Svensson, L.G (2008): ”Profesjon og organisasjon”, i Molander, A. og L. Terum, (red.) *Profesjonstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Taylor, I. and J. Kelly (2006): Professionals, discretion and public sector reform, in the UK: revisiting Lipsky. *International Journal of Public Sector Management*, vol.19: 629 -642.
- Terum, L.I. (2003): *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Titmuss, R. (1976): *Commitment to welfare*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Tholens, B. (1997): Knalltøffe nyttårsønsker fra sinte trygdesjefer. *Sosial Trygd*, 1: 8–9.
- TNS Gallup (2004): Taylor Nelson Sofres Gallup Institute of Norway. [www.tns-gallup.no](http://www.tns-gallup.no).
- Toren, N. (1972): *Social Work, The Case of a semi-profession*. Beverly Hills: Sage.

- Tyler, T.R. (1998): "Trust and Democratic Governance", i Braithwaite, V. og M. Levi (red.) *Trust and Governance*. New York: Russel Sage Foundation: pp. 269- 314.
- Van Praag, B.M.S. og A. Ferrer-i-Carbonell (2004): *Happiness Quantified. A Satisfaction Calculus Approach* . Oxford University Press.
- Vike, H. m.fl. (2002): *Maktens samvittighet. Om politikk, styring og dilemmaer i velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Wilensky, H.L. (1964): The professionalization of everyone? *American Journal of Sociology*, vol. 70 (2).
- Ziehe, T. (1993): *Kulturanalyser: Ungdom, Utbilding, Modernitet*. Stockholm/Stehage: Brutus Østlings Bokforlag Symposion.
- Øyen, E. (1975): En sammenlikning mellom to sosialpolitiske systemer. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*. Vol. 16: 27–46.

### **Offentlige utredninger:**

- Ot.prp. nr. 56 (1962–63): Lov om sosial omsorg
- NOU 1985: 18 Lov om sosiale tjenester.
- Lov om sosiale tjenester av 13.12.1991 (nr. 81).
- Lov om folketrygd av 28.02.1997 (nr. 19)
- NOU 2004: 13. *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av A-etats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver.*
- St.meld. nr. 12 (1988-89). *Folketrygdens økonomi og pensjonssystem.*
- St.meld. nr.14 (2002–2003). *Samordning av Aetat, Trygdeetaten og Sosialtjenesten.*
- St.meld. nr. 9 (2006-2007). *Arbeid, Velferd og Inkludering.*
- St.prp. nr.1 (1999–2000). *Folketrygden.*
- St.prp. nr. 46 (2004-2005). *Ny Arbeids- og velferdsforvaltning.*



## Vedlegg 1: Publikasjonene

- Artikkel 1:** "Mindre frihet og skjønn i forvaltning av velferd?"  
Publisert i *Tidsskrift for Velferdsforskning*, Vol.10, no. 4, 2007,; side 246-261..... 99
- Artikkel 2:** "Trust and recognition: a comparative study of client attitudes and workers' experiences in the welfare services". *European Journal of Social Work*, Vol.13, no 3, 2010, pp.301-18. Routledge, Taylor & Francis Group.  
www.informaworld.com ..... 115
- Artikkel 3:** "Job satisfaction and social rewards in the social services".  
Publisert i *Journal of Comparative Social Work*. No.1, 2010 SIDETALL  
www.jcsw.no ..... 133
- Publikasjon 4:** "Forvaltningen og brukerne", kap.8. i Bay, A.H., Hatland, A., Hellevik, T. og Koren, C. (red.) *De norske trygdene. Framvekst, forvaltning og Fordeling*, i Bay, A. H., Hatland, A., Hellevik, T. og Koren, C. (red)(red.).  
Gyldendal Akademiske Forlag. 2010, 2. utgave. ... 151



# Mindre frihet og skjønn i forvaltning av velferd?

Jorunn Theresia Jessen

## Declining autonomy and discretion in the bureaucracy of welfare?

Recent literature portrays professionals as being threatened by organizational and political change, experiencing a reduction in autonomy and becoming subject to bureaucratic managerial regimes. This article investigates the autonomy of public welfare workers and the extent to which they experience managerial and bureaucratic control: what are their opportunities to make independent choices and discretionary decisions? The data presented show no simple link between managerialism and deprofessionalization in the case of technical autonomy. On the contrary, in recent years these employees have experienced extended scope for making independent discretionary decisions. The changes are due to the workfare policy that involves new tasks and additional responsibilities, and challenges the body of knowledge for discretionary decision-making in the new Labour and Welfare service.

*Jorunn Theresia Jessen*  
*Forsker*

*NOVA (Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring)*  
*e-post: Jorunn.Jessen@nova.no*

*Profesjonenes handlingsfrihet er i følge nyere litteratur truet av politiske endringer og underlagt nye styringsformer. Utviklingen beskrives som en form for deprofesjonalisering med tap av yrkesmessig autonomi. Artikkelen undersøker hvordan velferdsstatens forvaltere opplever administrativ kontroll og styring, og hvilke muligheter de har for å foreta selvstendige valg og skjønnsmessige avgjørelser. Dataene viser liten sammenheng mellom byråkratisk styring og deprofesjonalisering når det gjelder faglig autonomi. Tvert imot opplever ansatte i sosial- og trygdeforvaltningen at muligheten for å fatte selvstendige beslutninger har økt over tid. Endringene forklares med at førstelinjen har fått større avgjørelsesmyndighet på saksområdene rehabilitering og aktivering som følge av velferdspolitiske reformer. Dette stiller spørsmål ved kunnskapsgrunnlaget for skjønnavgjørelser i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.*

Profesjoner er i teorien tildelt myndighet til å foreta beslutninger basert på et personlig og faglig skjønn, og har kunnskap og ferdigheter som gir dem innflytelse og makt (Freidson 1986). Denne framstillingen av profesjonell autoritet og autonomi har de senere årene vært gjenstand for debatt. Mange vil hevde at de profesjonelles autonomi er vesentlig redusert og truet, både som følge av kritikken mot byråkratiet og en økende mistillit til profesjonenes makt (Evetts 2003). Endringen omtales som «deprofesjonalisering» og er en universell trend som finner sted i mange land (Healy og Meagher 2004). Dette står i motsetning til teorien om profesjonell dominans basert på legal autoritet, som gir velferdsprofesjoner delegert myndighet til å utøve skjønn (Freidson 1986). Skjønnsutøvelse er ifølge dette

*Tidsskrift for Velferdsforskning*, Vol. 10, No. 4, 2007, side 246–261.  
© 2007 Fagbokforlaget

perspektivet uunngåelig i iverksetting av offentlig velferd og en strukturell nødvendighet ved velferdsarbeidet som skiller det fra annet yrkesarbeid (Lipsky 1980,1991). Det sentrale spørsmålet i denne artikkelen er hvordan velferdsstatens forvaltere oppfatter sin handlingsfrihet og mulighetene for skjønnsutøvelse med bakgrunn i de to hypotesene.

Ifølge flere studier har ansatte i formelle organisasjoner over tid mistet kontrollen over eget arbeid og endret sin profesjonelle status (Freidson 2001). I land som Australia, Storbritannia, USA og Canada, går utviklingen i retning av innskrenkede muligheter for praktikere til å utøve selvstendig skjønn og endrete arbeidsbetingelser som begrenser og delvis hindrer profesjonell utvikling og anerkjennelse (Epstein 1992; Harris og McDonald 2000; Stephenson 2001). Engelske sosialarbeidere har fått betydelig innskrenket autonomi sammenliknet med situasjonen på 1970- og 80-tallet ved at de er blitt en større del av statens velferdsapparat (Jones 2001). Studiene peker på at profesjonelle er blitt «avhengige» byråkrater, underlagt administrative styringsregimer. Utviklingen kan ses i sammenheng med reformbevegelsen *New Public Management*<sup>1</sup> som i stor grad har påvirket offentlig sektors virkemåte og organisering i mange land (Pollitt 1993; Christensen mfl. 2002).

Tilsvarende viser norske studier at den offentlige tjenestesektoren er preget av strammere rammebetingelser og standardisering som gir mindre handlingsfrihet for ansatte (Engelstad 2003). Dette er signaler som peker i retning av deprofesjonalisering i form av byråkratisering og tap av yrkesmessig kontroll. Spørsmålet er på hvilken måte slike endringer påvirker yrkesutøvernes status og autonomi i forvaltning av velferd. I hvilken grad opplever de ansatte på lokalt nivå i velferdsforvaltningen administrativ kontroll og byråkratisk styring? Hva er deres muligheter for å foreta selvstendige valg og skjønnsmessige avgjørelser? For å besvare disse spørsmålene vil jeg presentere resultater fra en studie av autonomi og skjønnsutøvelse, basert på en survey blant ansatte i forvaltningen av trygd og sosiale tjenester (Jessen 2005).

### Deprofesjonalisering og tap av yrkesmessig kontroll

Som følge av økende kritikk mot byråkrati og profesjonell skjønnsutøvelse er det etter hvert blitt et mål å redusere de profesjonelles maktgrunnlag og autonomi. Kontrollen med forvaltningen er blitt viktigere både pga. forvaltningens politiske rolle og fordi profesjonell skjønnsutøvelse i stor grad unndrar seg innsyn og demokratisk kontroll (Rothstein 2002). Løsningen har vært innføring av nye styringsformer, såkalt «managerial» kontroll,<sup>2</sup> og krav om brukerorientering (Clark 2000). Et sentralt trekk ved den nye styringsideologien er styring gjennom incentiver, og å gi ledere frihet til å velge virkemidler og bestemme over bruken av ressurser lokalt. Sentralt står også ønsket om å erstatte eller underordne kravene fra de profesjonelle om handlingsfrihet og heller «let the managers manage» (Newman 1993). En følge av utviklingen er redusert yrkesmessig kontroll med eget arbeid for praktikere og spesialistgrupper innen offentlig sektor (Freidson 1994), et av aspektene ved deprofesjonalisering. I nyere litteratur brukes begrepet deprofesjonalisering om prosesser som innebærer formell regulering og standardisering av yrkesutøvelsen og tap av yrkesmessige ferdigheter (deskilling). Slike prosesser vil ifølge kritikere endre og minske mulighetene for å utøve skjønn, kreativitet og refleksivitet i praktisk arbeid (Healy og Meagher 2004; Clark 2005).<sup>3</sup>

Det finnes to overlappende teorier om deprofesjonalisering og endringer i profesjonell status. Ifølge Haug (1973) innebærer endringene tre vesentlige aspekter: tap av kontroll og kunnskapsmonopol, tap av respekt og tillit fra samfunnet, samt færre muligheter til å sette egne standarder for yrkesutøvelsen. Den andre teorien, om *proletarianisering*, har som utgangspunkt at profesjonelle i økende grad har underordnete posisjoner i arbeidslivets organisasjoner og ikke lenger fungerer som enhetlige grupper med muligheter for profesjonsbasert styring og kollegial kontroll (Derber 1982). Yrkesdifferensieringen har over tid gitt reduserte muligheter for selvstendig og uavhengig yrkesutøvelse fordi de som ansatte lønnsarbeidere underlegges byråkratiske styringsformer og stan-

dardiserte former for kontroll. Et viktig poeng hos Derber er skillet mellom *ideologisk* og *faglig* (technical) autonomi. Det ideologiske aspektet innebærer kontroll over målet, hensikten og resultatene av arbeidet, og dermed den politiske styringen med yrkesutøvelsen. Det yrkesfaglige aspektet innebærer kontroll over metoder, prosedyrer og beslutninger med hensyn til hvordan oppgavene skal løses, gjennom anvendelsen av kunnskap og ferdigheter i utførelsen av arbeidet. Skillet mellom det ideologiske og yrkesfaglige aspektet ved autonomi, vil være nyttig som analytisk begrep i studiet av deprofesjonalisering.

### Delegert autonomi og profesjonelt skjønn

Autonomi dreier seg om frihet til å foreta beslutninger, det vil si å kunne velge framgangsmåte selv og ikke være et instrument for andre (Engelstad 2003). Begrepet har mange dimensjoner: Autonomi handler om personens evne og mulighet til å bestemme *hvilke* oppgaver som skal utføres, *hvordan* de skal løses, og hva *målet* med arbeidet skal være. Autonomi handler også om at yrkesutøveren er tildelt myndighet til å foreta beslutninger ut fra et personlig og faglig (technical) skjønn. Dette er ifølge teorien et avgjørende trekk ved profesjonell yrkesutøvelse og et felles trekk ved mange velferdsyrker (Freidson 1986, Terum 2003). Selv om forskrifter og retningslinjer gir påbud og direktiver, er det fortsatt mange former for tjenesteyting og oppgaver som ikke kan standardiseres. Fordi brukernes problemsituasjon ofte kan være kompleks og uforutsigbar, er det nødvendig å ta hensyn til individuelle forhold og konkrete situasjoner.

I litteraturen har det vært et poeng å skille mellom *profesjonell* og *administrativ skjønnutøvelse* (Adler og Asquith 1981). I administrativt arbeid er skjønnutøvelsen underlagt regler og retningslinjer som må fortolkes når det foretas beslutninger (Prottas 1979). Det administrative skjønnnet kan innebære valg mellom flere regler, eller tas i bruk når reglene er tvetydige og motsetningsfulle. Når loven definerer kriteriene for skjønnutøvelsen vil en saksbehandler ha begrensede muligheter for å avgjøre innholde i beslutningen, såkalt «svakt» skjønn (Goodin 1986). I den grad loven åpner for

ulike handlingsalternativer og reglene tillater valg av metoder, virkemidler og strategier i behandling av klienter, vil profesjonsutøveren kunne utøve «sterkt» skjønn. Denne siste formen er mer vidtgående og faller inn under det vi vanligvis forstår med profesjonell skjønnutøvelse, der vurderingene skal foretas på grunnlag av faglig vurdering.

*Profesjonelt* arbeid består i å benytte ekspertkunnskap for å løse menneskelige problemer for individer eller grupper (Abbott 1988). Karakteristisk for det profesjonelle arbeidet er at yrkesutøverne både definerer problemet, tar beslutninger og iverksetter/behandler saken. Denne formen for problemløsning er kjennetegnet ved en fleksibilitet som krever at yrkesutøveren kan tilpasse kunnskapen til situasjonen og løsningen til problemet. Skjønnutøvelsen vil her bygge på mål-middel resonnementer om hvilke tiltak eller metoder som best bidrar til å oppnå målsettingen. I følge Lipsky (1980) er mange av de såkalte «street-level» byråkratene tildelt oppgaver som krever profesjonell skjønnutøvelse, selv om de ikke innehar profesjonsbasert kompetanse. Dette gjelder også for saksbehandlere som er satt til å utøve administrativt skjønn i forvaltning av trygd og stønader, uten krav til formell utdanning.

### Velferdsforvaltning som yrke

De to yrkesgruppene som inngår i denne undersøkelsen har flere likeartede oppgaver og er underlagt mange av de samme velferdspolitiske målsettingene. Arbeidsområdene er i hovedsak knyttet til den økonomiske sosialhjelpen som er rettet mot personer som er uten arbeid og rettighetsbestemte ytelser, og til trygdlovgivningen som skal sikre enkeltmenneskers rett til inntekt ved alder, sykdom, skade eller lyte. Kravet til teoretisk og formell kunnskap hos henholdsvis sosialarbeidere og saksbehandlere har likevel vært forskjellig. Mens profesjonsutdanning har vært grunnlaget for ansettelse i sosialforvaltningen, har saksbehandling på trygd og stønadsområdet i hovedsak vært basert på intern etatsopplæring og praksis uten samme krav til formell utdanning. Begge yrkesgrupper representerer velferdsforvaltningens førstelinje, og befinner seg på laveste forvalt-

ningsnivå i organisasjonen, såkalt «bakkebyråkratnivå.»<sup>4</sup> Som ansatte i velferdsforvaltningen er de tildelt rollen som myndighetsutøvere som administrerer tjenester og forvalter regler og som portvakter for tildeling av velferdsstatens goder. Ifølge Marshall (1965) foreligger det en moralsk og juridisk samfunnskontrakt mellom velferdsyrkene og samfunnet som gir yrkesgrupper mandat til å fatte beslutninger på et normativt grunnlag, det vil si myndighet til å utøve skjønn. Yrkene får sine oppdrag fra samfunnet, både gjennom yrkeslover og de mer generelle retningslinjene i arbeidslivet og gjennom såkalte rammelover, og kan betegnes som et system av delegert og kontrollert autonomi (Kjølsrød 2003). Lovene som yrkesgruppene forvalter (lov om sosiale tjenester, lov om folketrygd og bidragslovgivningen) angir mål og verdier som skal realiseres ved hjelp av bestemte virkemidler (tiltak og ytelser) samtidig som de åpner for faglige og administrative skjønnsavgjørelser innenfor lovens rammer.

En viktig begrunnelse for samordning av mål og virkemidler i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen NAV, er å redusere stønadsveksten og få flere mennesker i arbeid (NOU 2004:13).<sup>5</sup> Både sosialarbeidere (med ansvar for sosialhjelp) og saksbehandlere (med ansvar for trygd og stønader) er sentrale aktører i iverksettingen av disse sosialpolitiske målene. Det er i den sammenheng interessant å undersøke hvordan de to yrkesgruppene vurderer sin frihet til å foreta beslutninger og mulighet for kontroll over arbeidsprosessen innenfor sine respektive arbeidsområder. I hvilken grad er de som velferdsarbeidere styrt av administrative prosedyrer og resultatkrav og begrenset av økonomiske og ideologiske overordnede mål? Hvor stort er rommet for faglig skjønn og hvorvidt har rommet for selvstendige avgjørelser endret seg over tid? Siden de to yrkeskategoriene har ulik profesjonsbakgrunn og styres etter forskjellige lover og regelverk, vil vi forvente store forskjeller mellom gruppene i deres handlingsfrihet og muligheter for skjønnsanvendelse.

## Data

Dataene som presenteres i artikkelen er hentet fra en komparativ undersøkelse foretatt blant fagutdannede sosialarbeidere og ufaglærte saksbehandlere i den norske arbeids- og velferdsforvaltningen (tidligere sosialtjenesten og trygdeforvaltningen). Surveyen ble gjennomført våren 2004 og omfatter saksbehandlere ansatt ved lokale trygdekontor og sosialarbeidere ansatt i den kommunale sosialkontortjenesten. Sosialkontorene i utvalget dekker 25 prosent av landets kommuner, mens trygdekontorene dekker 20 prosent.

Utvalget av kommuner (og derav kontorer) er tilfeldig trukket fra kommuneregisteret. Utvalget i sosialtjenesten er avgrenset til *personell som inn under sine saksområder arbeider klientrettet med økonomisk sosialhjelp*, det vil si personell som enten mottar og behandler søknader, fatter vedtak og/eller gir råd og veiledning til klienter om økonomisk sosialhjelp. Utvalget av saksbehandlere ansatt i den lokale trygdeforvaltningen er på tilsvarende måte avgrenset til personell med ansvar for økonomisk og administrativ saksbehandling av trygd og stønader.<sup>6</sup> Avgrensningen er foretatt for å kunne sammenlikne opplysninger om skjønnsutøvelse innenfor samme saksområder direkte, og baserer seg på opplysninger innhentet fra alle kontorene som inngår i undersøkelsen.

I tillegg til økonomisk/administrativ saksbehandling, har 64 prosent av sosialarbeiderne og 49 prosent av saksbehandlerne også oppgaver knyttet til oppfølging og/eller arbeidsrelaterte tiltak og virkemidler. Fordi utvalget er trukket på landsbasis vil kontorstørrelse, antall ansatte, oppgavefordeling og organisering av sosialtjenesten variere mellom små og store kommuner. Avgrensningen innebærer at sosialarbeidere ansatt i egne tiltaksavdelinger i større kommuner, uten ansvar for økonomisk saksbehandling, ikke er med i dette utvalget.

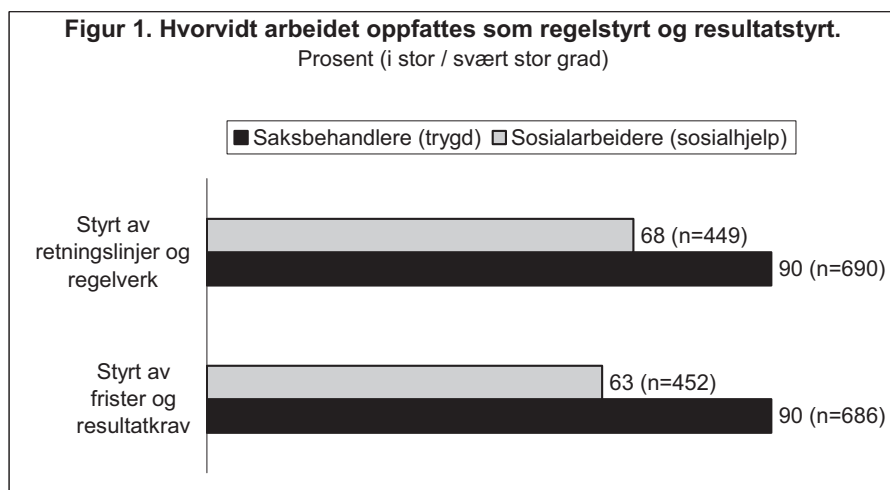
Datagrunnlaget består av i alt 1146 respondenter. Svarprosentene er på henholdsvis 66 prosent for saksbehandlerne i trygdeforvaltningen og 70 prosent for sosialarbeidere i sosialtjenesten, og vurderes som relativt høyt tatt i betraktning av at det ikke ble foretatt noen form for purring. Aldersfordelingen i utvalgene viser et relativt høyt

gjennomsnitt på 43 år for sosialarbeidere og 47 år for saksbehandlere. Tilsvarende er kjønnsfordelingen relativt lik i begge utvalgene med overvekt av kvinner: 78 prosent kvinner i sosialarbeidergruppen og 84 prosent kvinner i saksbehandlergruppen.<sup>7</sup>

### Oppfatninger om kontroll og handlingsfrihet

Ifølge hypotesen om deprofesjonalisering er velferdsyrkene utsatt for endrete arbeidsbetingelser, sterkere regulering og administrativ kontroll over prosedyrer og aktiviteter. Hvordan vurderer velferdsstatens forvaltere sin handlingsfrihet og mu-

ligheter for kontroll over arbeidsprosessen innenfor sine områder, sett i forhold til denne antakelsen? Spørsmålet kan undersøkes på flere måter: autonomi kan operasjonaliseres både gjennom variabler som måler begrensninger og fravær av handlingsfrihet (frihet fra) og variabler som måler arbeidstakeres mulighet til å være selvstendige (frihet til). Figur 1 viser i hvilken grad sosialarbeidere og saksbehandlere opplever seg styrt av regelverk og retningslinjer, og av effektivitets- og resultatkrav. Dette er variabler<sup>8</sup> som omhandler begrensninger i handlingsfrihet i form av overordnet styring og kontroll.



Spørsmålene er formulert som påstander etter skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 5 (i svært stor grad) «Enige» tilsvarende 4 og 5 på skalaen (stor og svært stor grad). Forskjellene er signifikante på 0,01 nivå

### Styring i form av retningslinjer og regelverk

Begge yrkesgrupper opplever i stor/svært stor grad at de styres av retningslinjer og regelverk (figur 1). Denne formen for styring er av større betydning for saksbehandlere i den lokale trygdeforvaltningen (90 prosent), enn for sosialarbeiderne i sosialtjenesten (68 prosent). Dette kan forklares med at sosialhjelpen er basert på behovsprøving, mens ordninger som trygdeforvaltningen rår over i stor grad er regelstyrt. Trygdene skal fordeles etter relativt klare kriterier og fortolkningen og anvendelsen

av regler står sentralt i saksbehandlingen (Hatland 1995, Solheim 1992), mens stønader gir mer rom for bruk av administrativt skjønn. Saksbehandlerne må forholde seg til et omfattende og tildels komplisert regelverk både innenfor lov om folketrygd og bidragsområdet.<sup>9</sup> Reglene regulerer både hvem som skal få en ytelse og utmålingen av denne, og er i hovedsak begrunnet med hensynet til rettssikkerhet og likebehandling. I tillegg kommer en rekke rundskriv som beskriver hvordan lover og forskrifter skal tolkes og praktiseres. Disse fungerer

som hjelpeverktøy initiert fra overordnet nivå. Men selv om sosialarbeiderne ikke er omfattet av et tilsvarende omfattende regelverk som lov om folketrygd, er det likevel en relativt stor andel som gir uttrykk for at de føler seg regelstyrt. Forklaringen kan være at den økonomiske sosialhjelpen i stor grad er standardisert og styres av veiledende normer og fastlagte kommunale satser. Sosialarbeidere i sosialtjenesten må også rette seg etter pålegg og direktiver for bruk av tiltak og kommunale retningslinjer for hva som skal regnes som inntekt/utgifter ved beregning av sosialhjelp (som til livsopphold og boutgifter).

### **Styring i form av effektivitet og resultatkrav**

Begge yrkesgrupper opplever at de i relativt stor grad er styrt av svartider og resultatkrav (figur 1). Svarfordelingen viser at saksbehandlere (90 prosent) i større grad enn sosialarbeiderne (63 prosent) opplever denne formen for styring. Forskjellen kan skyldes at trygdeforvaltningen de siste tiårene har tatt i bruk *mål og resultatstyring* for å øke produktiviteten og effektivisere saksbehandlingen (Jessen 2002). Dette er sentrale styringsteknikker og kontrollsystemer innenfor New Public Management, som ifølge tesen om deprofesjonalisering har ført til redusert autonomi for flere velferdsstatsyrker. I forvaltningen av trygd har resultatstyring og tilbakerapportering fått en dominerende rolle som styringsverktøy for oppnå en mer effektiv tjenesteproduksjon (Jessen 2002). Innføring av faste normtider, frister for behandling av stønadskrav og kortere saksbehandlingstider er sentralt vedtatte produksjonsmål som styrer innsatsen og aktiviteten på lokalt nivå. Sentralt vedtatte mål om å redusere antallet langtidssykemeldte skal gjennomføres ved pålegg om økt bruk av aktive tiltak, mens arbeid eller kvalifiseringstiltak skal få flere enslige forsørgere over i arbeid. Virkemidlene er i stadig større grad styrt av *tidsfrister og målbare indikatorer* (Innst. S.nr.105, 1992–2000). Når sosialarbeidere rapporterer mindre grad av tidspress og resultatkrav innefor sosialtjenesten (figur 1) kan det skyldes at deres arbeidsoppgaver ikke så lett kan styres gjennom målinger og frister. Sosialtjenestens mål om

hjelp tilpasset brukernes behov er av en slik karakter at resultatene ikke kan kontrolleres ved bruk av kvantitative indikatorer for resultatoppnåelse (Nybakk 2001).

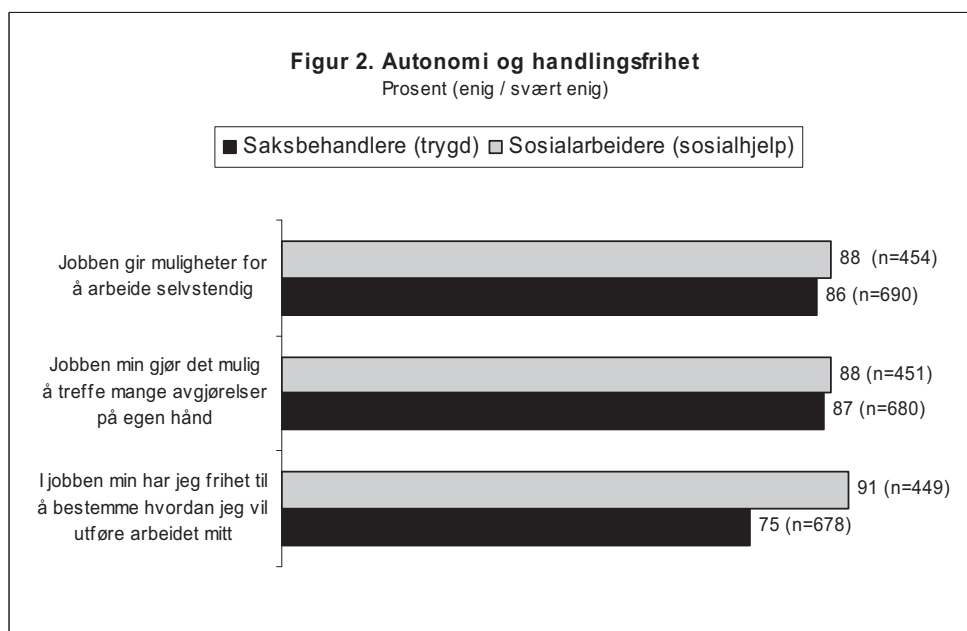
### **Autonomi og frihet til å foreta beslutninger som velferdsforvalter**

Hvordan vurderer sosialarbeidere og saksbehandlere sine handlingsmuligheter, og hvilken betydning har graden av regel- og resultatstyring for selvstendighet og handlingsfrihet i arbeidet som forvalter? Autonomi er i denne sammenheng operasjonalisert gjennom variabler som måler arbeidstakernes muligheter til å arbeide selvstendig og deres frihet til å treffe avgjørelser på egen hånd, såkalt faglig (technical) autonomi.

Resultatene viser at saksbehandlere og sosialarbeidere på lokalt nivå i forvaltningen opplever at de er delegert relativt stor grad av frihet til å *arbeide selvstendig og treffe avgjørelser* (spørsmål 1 og 2).<sup>10</sup> De to yrkesgruppene er i like stor grad enige i at jobben gir muligheter for å treffe mange avgjørelser på egen hånd. Selv om saksbehandling av trygder og stønader skal følge visse regler og prosedyrer, er saksbehandlere tildelt myndighet til å fatte vedtak på en rekke saksområder som sykepenger, rehabilitering og attføring, familierelaterte ytelser og stønader ved uførhet. Tilsvarende har sosialarbeidere mandat til å fatte beslutninger på flere ulike tjenesteområder som krever vedtak om institusjonsplasseringer, tiltak overfor rusmisbrukere o.l., samt vedtak om økonomisk sosialhjelp. Resultatene viser at velferdsbyråkratene opplever stor grad av frihet til å treffe selvstendige valg og beslutninger på tross av regler, tidsfrister og resultatkrav i arbeidet. Statistisk analyse (korrelasjon)<sup>11</sup> av dataene viser heller ingen sammenheng mellom graden av byråkratisk og administrative styring (spørsmål 1, figur.1) og de ansattes muligheter for å arbeide selvstendig og treffe avgjørelser (spørsmål 1 og 2, figur 2), slik tesen om deprofesjonalisering tilsier.

Autonomi innebærer også at yrkesutøverne har frihet med hensyn til *hvordan* de vil organisere arbeidet og måten de utfører arbeidet på i kontakt med brukere og samarbeids- partnere (spørsmål 3). Denne dimensjonen handler om hvorvidt den





Spørsmål 1 er formulert som påstander på en skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 5 (i svært stor grad), Spørsmål 2 og 3\* er formulert som påstander på en skala fra 1 (svært uenig) til 4 (svært enig). \*  $p > 0,01$

enkelte yrkesutøver selv styrer og organiserer arbeidsdagen innenfor de frister og rammer som gjelder på ulike saksområder. Resultatet tyder på at sosialarbeidere i sosialtjenesten har større handlingsfrihet (91 prosent) enn saksbehandlerne (75 prosent) når det gjelder organisering av arbeidet, og at 25 prosent av saksbehandlerne derved opplever *liten* frihet til å bestemme hvordan de skal utføre jobben som forvalter. Forskjellen kan skyldes at saksbehandlerne i større grad må rette seg etter flere regler og detaljerte retningslinjer som bestemmer *prosedyrene* for saksbehandling og rutiner for hvordan hver søknad skal behandles. Resultatet fra statistisk analyse (korrelasjon)<sup>12</sup> tyder også på at byråkratisk og administrative styringsformer (gjennom regel/resultatstyring) har større betydning for saksbehandlerne muligheter til å organisere arbeidet, enn for sosialarbeidernes.

Variasjonene kan også være uttrykk for at de to yrkesgruppene er underlagt ulike organisatoriske og administrative kulturer. Saksbehandlerne i statlig forvaltning er tradisjonelt blitt styrt av administra-

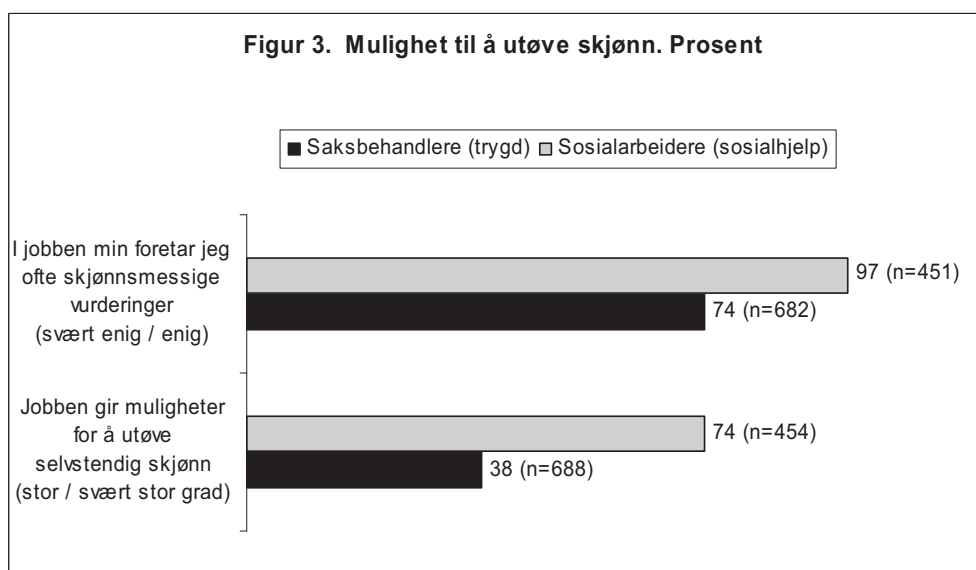
tive regler og normer knyttet til en regelbasert og relativt enhetlig administrativ og hierarkisk kultur der faglige, politiske, faglige og administrative signaler formidles nedover og forespørsler formidles oppover i systemet. Mens sosialarbeidere innenfor kommunal sosialtjeneste i større grad kan forholde seg til faglige normer knyttet til en profesjonsbasert kultur (Hvinden 1994; Hatland 1995). Saksbehandlerne har ikke med seg en profesjonsutdanning som gir dem et konkurrerende normsystem til det som finnes i organisasjonen, til forskjell fra sosialarbeidere i den kommunale sosialtjenesten.

### Hvordan vurderer velferdsarbeidere sine muligheter for å utøve skjønn?

Graden av skjønnsutøvelse er en viktig dimensjon ved yrkesmessig autonomi og en pekepinn om hvilket rom de ansatte har til å utforme sin egen rolle. Innenfor de to forvaltningssystemene (trygd og sosiale tjenester) vil rommet for skjønn være definert og begrenset av lover og retningslinjer, men ha ulik karakter. Begge yrkesgrupper er gitt man-

dat til å foreta skjønnsmessige vurderinger, selv om handlingsrommet varierer både mht. fortolkning av regler og faglige vurderinger. Endringer i velferdspolitikken, trygdelovgivning og nye stønadsordninger har imidlertid gitt førstelinjen utvidete ansvarsområder og nye oppgaver som tilsier at

rommet for skjønn er relativt stort i forvaltningen. På denne bakgrunn er det interessant å undersøke hvordan yrkesutøverne vurderer sine egne muligheter for å utøve selvstendig skjønn, målt ved hvor ofte og i hvilken grad de foretar skjønnsmessige vurderinger.



Spørsmål 1 er formulert som påstand med skala fra 1–4 (1=svært uenig, og 4= svært enig). Spørsmål 2 er formulert som påstand med skala fra 1–5 (1 = ikke i det hele tatt, 5 = i svært stor grad). Forskjellene er signifikante på 0,01 nivå.

Sett i forhold til påstander om deprofesjonalisering som internasjonal trend og reduserte muligheter for skjønnsutøvelse blant sosialarbeidere i andre land, viser tallene i figuren et noe annet bilde når det gjelder norsk velferdsforvaltning. Selv om spørsmålene ikke sier noe om *type* skjønnsvurderinger, tyder resultatene på at velferdsarbeidere generelt har et stort rom for skjønn, både administrativt og faglig. Både sosialarbeidere og saksbehandlere er i stor grad enig i at de i jobben *ofte* foretar skjønnsmessige vurderinger, uavhengig av stilling, arbeidsoppgaver og saksområde (spørsmål 1). Svarene kan tyde på at det utøves skjønn på ulike nivåer og faser også i administrativ saksbehandling, knyttet til registrering, informasjonsinnhen-

ting, rådgivning og vedtak. Selv om saksbehandlere må følge regelorienterte prosedyrer, vil klassifisering av sakstiltfeller og vilkår innebære bruk av skjønn.

I følge svarfordelingen er det størst forskjell mellom yrkesgruppene med hensyn til hvor store muligheter jobben gir for *selvstendig* skjønnsutøvelse (spørsmål 2). Hele 74 prosent av sosialarbeidere mener at jobben i stor/svært stor grad gir muligheter for å utøve skjønn, sammenliknet med 38 prosent av saksbehandlerne.<sup>13</sup> Variasjonen kan skyldes forskjeller i mandat og regelverk. Selvstendige vurderinger og bruk av faglig skjønn er en nødvendig forutsetning for mye av arbeidet ved et sosialkontor der sosialarbeiderne ofte må fatte raske beslutninger, be-

handle klientene individuelt og ta hensyn til menneskelige dimensjoner og behov. I henhold til lov om sosiale tjenester (§ 5-1, § 5-2) skal sosialarbeideren foreta individuelle vurderinger av søkerens økonomiske situasjon og avgjøre hvorvidt det foreligger «særlige» grunner/tilfeller. Loven gir derimot få retningslinjer eller normer som de kan støtte seg til i sine vurderinger (NOU 2004: 13). Sammenliknet med lov om folketrygd gir dette sosialarbeideren et mandat som innebærer et relativt *sterkt* skjønn med rom for faglige vurderinger.

Saksbehandlere i trygdeforvaltningen må i større grad forholde seg til et omfattende regelverk som følges av en rekke forskrifter, retningslinjer og rundskriv utarbeidet på sentralt hold. Mulighetene for å utøve selvstendig skjønn i forvaltning av trygd og stønader er likevel høyt med tanke på at saksbehandlingen i hovedsak skal følge regelorienterte prosedyrer. Selv om uttrykket «skjønn» sjelden forekommer i lov om folketrygd, gir formuleringer som «hensiktsmessig behandling», «ekstrautgifter av betydning» og «trygdedes reelle muligheter» åpning for individuelle behovs- og funksjonsvurderinger med krav til faglige vurderinger. Eksempelvis vil kravet til årsakssammenheng mellom «sykdom, skade eller lyte» og «nedsatt arbeids- eller inntektsevne» forutsette skjønnsmessige vurderinger hos saksbehandlere (lov om folketrygd 1997 § 12-6, tredje ledd). Disse funn er i tråd med andre studier som viser at saksbehandlingen i forvaltning av trygd og stønader er preget av skjønnsutøvelse i ulike deler av prosessen (Solheim 1992; Hvinden 1994).<sup>14</sup>

### På hvilke områder opplever velferdsarbeidere størst mulighet for skjønn?

Med utgangspunkt i skillet mellom administrativt og profesjonelt skjønn er det grunn til å anta at velferdsarbeidere med oppgaver som innebærer individuell oppfølging og tiltak vil ha størst muligheter for selvstendig skjønnsutøvelse, nettopp fordi slike oppgaver åpner for valg av metoder og virkemidler basert på faglige og personlige vurderinger (sterkt skjønn). Administrative oppgaver og økonomisk saksbehandling som er mer regel- og prosedyrestyrt vil antakelig gi færre muligheter for selvstendige

skjønnsmessige vurderinger (svakt skjønn). Tabell 1 (lineær regresjon) viser hvilke variabler som har størst betydning for muligheten til å utøve skjønn i sosial- og trygdeforvaltningen. I analysen inngår følgende egenskaper ved yrkesutøverne: alder, kjønn og arbeidserfaring, og følgende egenskaper ved deres arbeidsområde: ansvar for ordinær saksbehandling/økonomiske vedtak (som avgrenset område) og ansvar for oppfølging/tiltak. Ordinær saksbehandling innebærer ansvar for administrativ/økonomisk saksbehandling, uten andre tilleggsoppgaver, og er i denne analysen skilt ut som egen kategori. (I sosialkontortjenesten utgjør denne gruppen 18 prosent av utvalget, mens i trygdeforvaltningen utgjør de 24 prosent). Ansvarsområdet oppfølging/tiltak innebærer veiledning og oppfølging av spesielle brukergrupper *i tillegg* til saksbehandling (eksempelvis oppfølging av rusmisbrukere og langtidsmottakere av sosialhjelp, og av langtidssykmeldte, enslige forsørgere med sikte på rehabilitering og avklaring av trygdestatus). Respondentens arbeidserfaring, målt i antall år hun har jobbet i virksomheten, er tatt med i analysen fordi det kan ha betydning for modenhet og selvstendighet i løsningen av oppgaver (evnen til å bruke skjønn).

Analysen viser at muligheten til å utøve selvstendig skjønn varierer med stilling og type oppgaver, både innenfor forvaltningen av trygd/stønader og sosiale tjenester. Resultatet tyder på at ledere og mellomledere som er delegert større grad av beslutningsmyndighet og budsjettansvar, har større muligheter enn ordinære saksbehandlere for å utøve selvstendig skjønn. Analysen bekrefter også antakelsen om at sosialarbeidere og saksbehandlere med ansvar for individuell oppfølging og/eller tiltak er de som i størst grad opplever muligheten for å utøve selvstendig skjønn. Oppfølgingen kan innebære veiledning, motivering og bruk av aktive virkemidler for å stimulere den enkelte til arbeidsaktivitet og tilbakeføring til arbeidslivet. Dette er særlig aktuelt overfor gruppen enslige forsørgere, langtidssykmeldte og personer på rehabilitering/attføring. Slike oppgaver stiller andre krav til mål – middel vurderinger enn til ren administrativ saksbehandling basert på detaljerte regler, vurdering av vilkår og beregninger av ytelser (som ved pen-

Tabell 1. I hvilken grad saksbehandlere og sosialarbeidere har muligheter for å utøve selvstendig skjønn, etter kjønn, etatserfaring, alder, stilling og arbeidsområdene:

– saksbehandling/ økonomiske vedtak

– oppfølging/tiltak overfor brukergrupper

MULIGHETER TIL Å UTØVE SELVSTENDIG SKJØNN	SAKSBEHANDLERE (N=660) (TRYGDEFORVALTNINGEN)			SOSIALARBEIDERE (N=409) (SOSIALTJENESTEN)		
	KOEFF B	ST. FEIL	SIG.	KOEFF B	ST. FEIL	SIG.
VARIABLER						
Kjønn (1=kvinne)	,127	,091	,161	-,123	,105	,243
Arbeidserfaring	,004	,004	,299	-,001	,007	,921
Alder	-,004	,005	,425	-,007	,005	,140
Stilling (1=leder)	,244	,120	,043*	,449	,115	,000**
Arbeidsområde; 1= Kun saksbehandling/økonomiske vedtak	,078	,105	,455	-,246	,127	,053
Arbeidsområde; 1= Oppfølging/tiltak	,198	,090	,028*	,218	,095	,023*
Konstant	3,018	,210	,000	4,103	,214	,000

Avhengig variabel: Muligheter til å utøve selvstendig skjønn. \*\* Signifikant på 0,01 nivå, og \* signifikant på 0,05 nivå.

sjonsberegninger). Forskjellene er statistisk signifikante og bekrefter at muligheten for skjønnsutøvelse har sammenheng med type oppgave- og ansvarsområde, framfor egenskaper ved personen.

Resultatet viser at sosialarbeidere med oppgaver knyttet til oppfølging og tiltak (innen rus, psykiatri, bolig) rapporterer større muligheter for å utøve selvstendig skjønn enn ansatte som kun har ordinære saksbehandlingsoppgaver (knyttet til søknader om økonomisk sosialhjelp). Dette til tross for at økonomisk sosialhjelp ifølge rundskriv I-45/1998 er definert som en skjønnsmessig ytelse. For sosialarbeidere som kun har oppgaver knyttet til økonomisk saksbehandling vil rommet for skjønn imidlertid være relativt avgrenset som følge av veiledende retningslinjer og standardiserte satser (rundskriv 2001). På tjenesteområder som omfatter forebygging, råd og veiledning derimot, og ved spesielle tiltak overfor utsatte grupper som yrkeshemmede, rusmisbrukere og eldre pleietrengende, vil skjønnet vanskelig kunne standardiseres. Muligheten for selvstendige avgjørelser er av den grunn

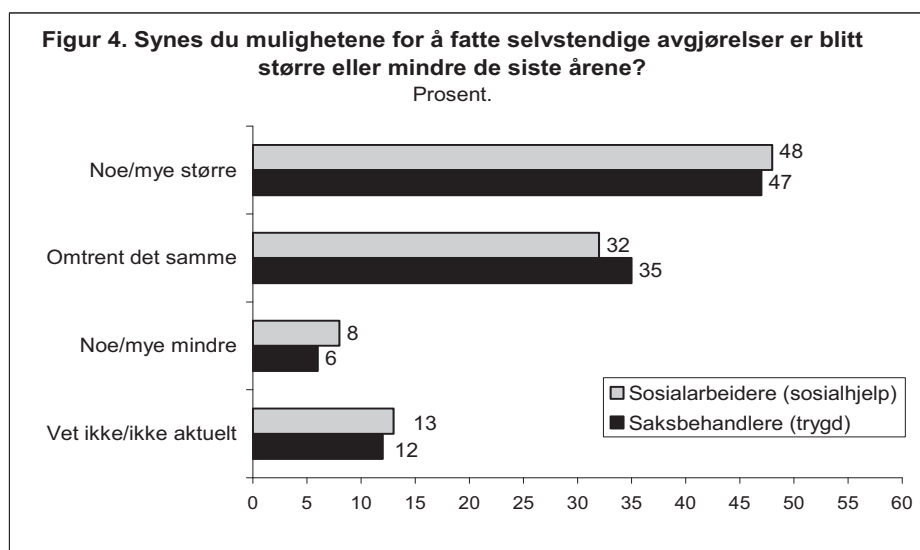
større. Tilsvarende viser andre studier at rommet for skjønn er størst i forebyggende arbeid og i vurderinger av tiltak som skal gjøre klientene mer selvhjulpne (Hvinden 1994).

### Økte muligheter for skjønn – en følge av sosialpolitiske endringer

En hovedtendens i utbyggingen av velferdsstaten de siste hundre år har vært en bevegelse fra skjønnsmessige avgjørelser til lovfestede rettigheter. Mye tyder på at pendelen nå svinger tilbake og at det profesjonelle skjønnet igjen er nødvendig og viktig i forvaltningen av velferd (Hatland og Terum 2005; St.meld. nr. 9: 2006–07). Argumentene er at velferdsstatens ytelser er for lite fleksible og at rettighetspolitikken virker utgiftsdrivende og uthuler demokratiet. Ifølge Christensen (2002) har det å sikre effektivitet som et viktig element i NPM-reformene, også bidratt til å styrke byråkratenes autonomi og valgmuligheter. Dette er faktorer som gir liten støtte til tesen om deprofesjonalisering og redusert autonomi som følge av nye styringsreformer.

Spørsmålet er hvorvidt velferdsstatens forvaltere selv opplever at rommet for selvstendige avgjørelser har endret seg og hva som eventuelt kan forklare slike endringer. I denne undersøkelsen er endring målt ved å spørre velferdsarbeiderne om de selv synes mulighetene for å fatte selvstendige av-

gjørelser er blitt større eller mindre de siste årene (figur 4). Spørsmålsformuleringen gir ikke grunnlag for å måle endringer over tid, men er basert på yrkesutøvernes subjektive og retrospektive oppfatninger.



Spørsmålet er rekodet fra 5 til 3 verdier. Sosialarbeidere  $n = 454$  og saksbehandlere  $n = 692$ .

Resultatet av analysen tyder på at rommet for selvstendige avgjørelser (autonomi) ifølge de ansattes oppfatninger har endret seg over tid. Svarfordelingen er overraskende lik for begge yrkesgrupper og tyder på at endringen i retning mer skjønnsutøvelse har preget yrkesutøvelsen i både sosialtjenesten og trygdeforvaltningen. Når halvparten i hvert av utvalgene svarer at muligheten for å fatte selvstendige avgjørelser har blitt noe/mye større over tid, uavhengig av arbeidsområder, etatserfaring og utdanningsnivå.<sup>15</sup> Omlag en av tre opplever at mulighetene for å fatte selvstendige avgjørelser er omtrent de samme som før, mens bare et fåtall (12–13 prosent) opplever at mulighetene faktisk er blitt mindre.

Økt rom for selvstendige avgjørelser i sosialtjenesten og trygdeforvaltningen kan knyttes til end-

ringer i velferdspolitikken, med fokus på arbeid og aktivisering. Særlig har saksbehandlerne i trygdeforvaltningen fått utvidet ansvar og handlingsrom på flere områder som følge av ansvars- og oppgavedelering til ytre etat og flere lovpålagte områder, eksempelvis overgangstønad og kontantstøtte (Jessen 2002). Rommet for skjønn er også utvidet som følge av veksten innenfor sykelønn og uførepensjon, mens innstramminger i regelverket på områdene uførhet, rehabilitering og sykepenger har pålagt saksbehandlere tettere kontroll av stønadsmottakere. Rådgivning, informasjon og samhandling med enkeltbrukere og andre aktører i forvaltningen, helsesektoren og blant arbeidsgivere har blitt en viktig del av aktiviteten ved trygdekontorene. I tillegg til forvaltningsoppgaver har saksbehandlere fått en tjenesteytende funksjon i form av oppføl-

ging og klientbaserte målsettinger. Dette gjelder i særlig grad oppfølgingsarbeidet med langtidssykemeldte, uføre og enslige forsørgere der bruk av virkemidler er blitt sentralt. Slike områder gir større rom for selvstendige vurderinger og skjønn enn regulær vedtaksbehandling og utmåling av ytelser. Selv om forvaltningen av ytelser i stor grad er regelstyrt, har rundskrivene de siste årene lagt mindre vekt på detaljerte bestemmelser og mer vekt på å gi saksbehandlerne et grunnlag for å utøve faglig skjønn på flere områder (NOU 2004:13).

Halvparten av sosialarbeiderne i utvalget opplever at muligheten for å fatte selvstendige avgjørelser er blitt større også innenfor den kommunale sosialtjenesten, dette til tross for standardiserte satser og færre muligheter for særtiltak og tilleggsytelser som følge av økonomiske innstramninger i sosialbudsjettene. Ifølge NOU 2004:13 har det skjedd en betydelig endring i lover og regelverk i sosialtjenesten det siste tiåret selv om dette ikke er like godt dokumentert som i statlig forvaltning. Dette omfatter gjeldsordningsloven med vekt på økonomisk rådgivning, sosialtjenesteloven med økt kommunalt ansvar for rusmiddelmissbrukere, endrete muligheter for å pålegge arbeid for sosialhjelp og retten til individuell plan. Dette er arbeidsområder som har bidratt til økt beslutningsmuligheter og autonomi i den lokale sosialforvaltningen. Den nye loven om sosialtjenester (1991) med forskrifter (1998) åpnet for bruk av vilkår på flere områder, og ga mulighet for å stille vilkår for tildeling av økonomiske ytelser (§ 5-4 og § 5-8). Det er i større grad enn tidligere blitt mulig å stille krav om at arbeidsledige sosialhjelpsmottakere skal utføre «passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen». Studier viser blant annet at *arbeid for sosialhjelp* er blitt et virkemiddel som i økende grad brukes for å motvirke passive ytelser og bidra til selvforsørgelse i rehabilitering av sosialhjelpsmottakere (Vik-Moe 1999, Lødemel 2001). Selv om utmålingen av ytelser er klart definert og sosialhjelpen standardisert, har arbeidslinja ført til større innslag av skjønn i vurderingen av om vilkårene for ytelser og tjenester er oppfylt (NOU 2004:13). Dette er signaler om at ansatte i velferdsforvaltningen fortsatt har myndighet til å fatte beslutning

ger av faglig karakter, velge framgangsmåter og utøve individuelt skjønn.

## Diskusjon

Selv om velferdsarbeidere er utsatt for endrete arbeidsbetingelser, sterkere regulering og administrativ kontroll over prosedyrer og aktiviteter, viser undersøkelsen få tendenser til deprofesjonalisering i form av redusert faglig autonomi. Tvert imot opplever ansatte i førstelinjen at de forvalter mye skjønn. Svekket autonomi som følge av nye byråkratiske forvaltningsregimer og strammere arbeidsbetingelser, synes ikke å ha endret muligheten til å foreta selvstendige beslutninger og utøve kontroll med innholdet i arbeidsprosessen. Funnet står i kontrast til forskning fra andre vestlige land, bl.a. Storbritannia, der sosialarbeidere har fått innskrenket autonomi som følge av standardisering og forenklete former for behovsprøving.

De ideologiske målene som er innbakt i velferdspolitikken definerer i stor grad budsjettene og virkemiddelbruken på lokalt nivå og setter grenser for velferdsarbeidernes frihet til å velge hvilke mål og resultater som skal forfølges. Dette er utviklingstrekk som vil gi mindre handlingsfrihet i form av ideologisk autonomi. Samtidig er ansatte på lokalt nivå i forvaltningen delegert stor grad av faglig autonomi når det gjelder valg av framgangsmåter, med myndighet til å fatte beslutninger av både faglig og normativ karakter. Selv om velferdsbyråkratene styres av retningslinjer og resultatkrav, har velferdspolitiske reformer og nye lovpålagte oppgaver åpnet for mer skjønn gjennom arbeidet med oppfølging og tiltak med økt vekt på individuelle vurderinger av funksjons- og arbeidsevne. Dette viser viktigheten av å skille mellom ulike aspekter ved autonomi og dimensjoner ved byråkratisk kontroll i diskursen om deprofesjonalisering.

Denne undersøkelsen tyder på at autonomi i betydningen faglig skjønnsutøvelse, er en dimensjon ved velferdsarbeidet som har *økt* de senere år. Resultatene harmonerer med signalene fra den nye arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) når det gjelder mindre regelstyring og mer skjønn i førstelinjen (St.meld. nr. 46: 2004-05; NOU 2004:13). Skjønnet skal utvides for å kunne skreddersy indi-

viduelle ordninger lokalt, redusere stønadsveksten og få flere mennesker i arbeid. Intensjonene følges opp i St.meld. nr. 9 (2006–07), som varsler økt innsats, mer aktiv oppfølging av sykemeldte og målrettet jobbing for å få stønadsmottakere i arbeid. Signalene om mer «fleksibel» bruk av virkemidler og satsing på rehabilitering og attførings tiltak vil nødvendigvis føre til at rommet for skjønn øker. Dette stiller samtidig spørsmål ved legitimeringsgrunnlaget for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Legitimitet dreier seg om indre rettferdiggjørelse ved at styringen oppfattes som *riktig* eller *rimelig* av de som utsettes for den. Bruk av skjønn betyr en fare for at brukerne blir umyndiggjort, og at det tas vilkårlige beslutninger basert på personlige og normative vurderinger framfor saklige og faglig begrunnede argumenter. Fordi menneskelig skjønn har sine klare begrensninger, bør det gis klarere og mer retningsgivende premisser og holdepunkter for vurderinger og konklusjoner.

I følge Hatland og Terum (2005) er kunnskapsgrunnlaget som skjønnet skal bygge på lite utviklet blant velferdsstatens forvaltere. Det er bekymringsfullt, særlig med tanke på at organisasjonsreformen NAV åpner for utvidet bruk av skjønn, uten klare normer for hvordan skjønnet skal utøves og hva som skal være det faglige fundamentet i denne forvaltningen.

Sosialarbeidere i den kommunale sosialtjeneste har ofte med seg en profesjonsutdanning som representerer en eksplisitt kunnskapsbase og en verdimelessig faglig forankring, mens kompetansen blant saksbehandlere (tidligere trygdefunksjonærer) i førstelinjen i stor grad er erfaringsbasert og organisatorisk forankret. Dette reiser spørsmål om hvilken type kompetanse som bør sikres i en forvaltning der skjønnet er en viktig dimensjon ved fordeling av ytelser og tjenester. Hvordan skal forvaltningen sikre god faglig praksis og etisk ansvar hos ulike grupper av velferdsarbeidere, når det profesjonelle handlingsrommet i forvaltningen utvides?

Spørsmålet er om det finnes måter å regulere skjønnsutøvelsen på som kan redusere faren for vilkårlighet og tilfeldighet, og bidra til økt legitimitet. Noen vil hevde at problemene med skjønnsutøvel-

se i forvaltning og tjenesteyting kan reduseres gjennom profesjonell utvikling og teoretisk kunnskapstilførsel, med større oppmerksomhet om etisk refleksjon. Andre er opptatt av at skjønn kan utvikles gjennom praktisk yrkeserfaring og ved tilpassing av stadig mer kontekstspesifikk kunnskap. Spørsmålet om skjønn og legitimitet vil imidlertid være avhengig av fagfelt og hvorvidt oppgavene krever praktisk kompetanse eller også evnen til å håndtere etiske dilemmaer. Utvidet skjønn og delegert myndighet til lokalt nivå i velferdsforvaltningen stiller krav til både yrkesfaglig kompetanse og etisk ansvar. For eksempel vil arbeidet med sammensatte problemer forutsette relevant sosialfaglig kunnskap på områder som rus og psykiatri. Slike oppgaver stiller krav til oversikt, breddekunnskap og løsningsdyktighet når en skal finne fram til virkemidler og tiltak på tvers av ordningene. I følge planene for kompetanseutvikling skal ansatte med ansvar for mottak og oppfølging i den nye etaten i større grad motivere aktuelle søkere for et arbeids- og deltakerrettet løp. Det å motivere og tilrettelegge for arbeidsdeltakelse krever god samhandlingskompetanse og spesielle kvalifikasjoner innen veiledningsmetodikk, utover generell kunnskap om virkemidler og ordninger (Bay og Hellevik 2002). Vurderinger av arbeids- og funksjonsevne forutsetter både tid og evne til lydhørhet og kommunikasjon med brukeren hvis kravet til etisk ansvarlig skjønnsutøvelse skal sikres.

Tillit til profesjonell skjønnsutøvelse bunner i tiltro til at yrkesutøverne innehar tilstrekkelig og gyldig kunnskap for å ivareta hensynet til sikkert skjønn. Ifølge studier er denne tilliten til profesjonell autoritet og kompetanse i ferd med å bli erstattet av nye former for organisatorisk styring og krav til ansvarlighet (Evetts 2006). I stedet for kollegial kontroll og tillit mellom ansatte og politisk-administrativ ledelse, møtes profesjonelle med krav om økonomi- og resultatansvarlighet. Budsjetterammer og ulike revisjons- og kontrollsystemer er nye styringsverktøy som skal sikre ansvarligheten til yrkesutøverne. Denne formen for styring er tolket som et uttrykk for mistillit til profesjonell autonomi, og kan på lengre sikt bidra til devaluering av det moralske profesjonelle ansvaret.

Et karakteristisk trekk ved velferdsstatens yrker er at de er tildelt et omfattende mandat med regulerende og fordelende funksjoner som gir dem myndighet til å fatte beslutninger på et normativt grunnlag. Dette stiller krav til NAV når det gjelder legitimeringsgrunnlaget for beslutningsmyndigheten. Tilliten til at forvaltningen utøver kvalifisert skjønn kan ikke bare løses ved organisatoriske standardkrav og administrative styringssystemer, men må ivaretas gjennom krav til faglige og etiske standarder hos yrkesgruppene og den enkelte profesjon. Velferdsstatsyrker som er delegert vide fullmakter bør derfor ha et kognitivt og yrkesetisk grunnlag i en faglig kunnskapsbase.

### Litteratur

- Abbott, A (1988): *The Systems of the Professions: An Essay on the Division of Expert Labour*, Chicago: University of Chicago Press.
- Adler, M. og S. Asquith (1981): *Discretion and Welfare*, London: Heinemann Educational.
- Bay, A. og T. Hellevik (2002): *Kompetanse- og utdanningsbehov innefor trygde- og arbeidsmarkedsetaten*. NOVA rapport 11/02, Oslo: NOVA.
- Clark, J. mfl. (2000): *New Managerialism, New Welfare?* London: The Open University & Sage Publications.
- Clark, C. (2005): The Deprofessionalisation Thesis, Accountability and professional character, *Social Work & Society*, 3 (2): 182–190.
- Christensen, T. mfl. (2002): *Forvaltning og politikk*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Derber, C. (1982): The Proletarianization of the Professional: A Review Essay, i Derber, C. (red.) *Professionals as Workers: Mental labor in advanced capitalism*. Boston: G.K. Hall and Co.
- Engelstad, F. mfl. (2003): *Makt og demokrati i arbeidslivet. Den Norske Makt og Demokratiutredningen 1998–2003*, Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Epstein, W. (1992): Professionalization of Social Work: The American Experience, *The Social Science Journal*, 29 (2): 153–166.
- Evetts, J. (2003): The Sociological Analysis of Professionalism. Occupational Change in the Modern World, *International Sociology*, 18 (2): 395–415.
- Evetts, J. (2006): Trust and professionalism: Challenges and Occupational Changes, *Current Sociology*, 54 (4): 515–513.
- Freidson, E. (1986): *Professional Powers: A study of the institutionalization of Formal Knowledge*, Chicago: University of Chicago Press.
- Freidson, E. (1994): *Professionalism Reborn: Theory, Prophecy and Policy*, Cambridge: Polity Press.
- Freidson, E. (2001): *Professionalism. The Third Logic*, Chicago: Polity Press.
- Goodin, R. E. (1986): Welfare, Rights, and Discretion, *Oxford Journal of Legal Studies*, 6 (2): 232–261.
- Hatland, A. (1995): *Trygd og forskjellsbehandling*. Notat 3, Oslo: Institutt for sosialforskning (INAS).
- Hatland, A. og Terum, L. I. (2005): Skreddersøm, skjønn og rettigheter, i Bay mfl. (red): *De norske trygdene. Framvekst, forvaltning og fordeling*, Oslo: Gyldendal akademisk.
- Harris, J og C. McDonald (2000): Post-Fordism, the welfare state and the personal social services: A comparison of Australia and Britain, *British Journal of Social Work*, 30: 51–70.
- Haug, M. (1973): Deprofessionalization: an alternative hypothesis for the future, i P. Halmos (red.): *Professionalization and social change*, Keele: University of Keele.
- Healy, K. og G. Meagher (2004): The reprofessionalization of social work: Collaborative approaches for achieving professional recognition, *British Journal of Social Work*, 34: 243–260.
- Hvinden, B. (1994): *Divided Against Itself. A study of integration in Welfare Bureaucracy*, Oslo: Scandinavian University Press.
- Innst. S.nr.105 (1992–2000): *Riksrevisjonens undersøkelse av Trygdeetatens oppfølging av sykemeldte*.
- Jessen, J. (2002): *Fra tradisjonell regelforvaltning til effektiv tjenesteproduksjon. En studie av forvaltningsreformer med trygdeetaten som case*. NOVA Rapport nr. 2/02, Oslo: NOVA.
- Jessen, J. (2005): *Forvaltning som yrke. Autonomi, skjønn og kompetanse i forvaltningen av trygd og sosiale tjenester*, NOVA Rapport 15/05, Oslo: NOVA
- Jones, C. (2001): Voices from the front line: State social workers and New Labour, *British Journal of Social Work*, 31(4): 547–62.



- Kjølørød, L. (2003): En tjenesteintens velferdsstat, i I. Frønes og L. Kjølørød (red.): *Det norske samfunn*, Oslo: Gyldendal akademisk.
- Klausen, K. K. og K. Ståhlberg (1998): *New Public Management i Norden*, Odense: Universitetsforlaget.
- Lipsky, M. (1980): *Street-level Bureaucracy. The Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russel Sage Foundation.
- Lipsky, M. (1991): The paradox of managing discretionary workers in social welfare policy, i M. Adler (red.): *The Sociology of Social Security*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Lov om Folketrygd av 28.02.1997*
- Lov om sosiale tjenester av 13.12.1991*
- Lødemel, I. (2001): National objectives and local implementation of workfare in Norway, i Lødemel, I. og H. Trickey: *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective*, Bristol: The Policy Press.
- Marshall, T. H. (1965): *Class, Citizenship and Social Development*, New York: Doubleday & Co.
- Newman, J. (1998): Managerialisme and social welfare, i Hughes, G. og G. Lewis (red.): *Unsettling Welfare*, London: Routledge.
- NOU 2004:13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av A-etats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*.
- Nybakk, H. (2001): *Målstyring ved sosialkontor*, Hovedoppgave ved Institutt for sosialt arbeid, Trondheim: NTNU.
- Pollitt, C. (1993): *Managerialism and Public Services*, Oxford: Basil Blackwell.
- Prottas, J. M. (1979): *People Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*, Lexington: D.C. Heath.
- Rothstein, B. (2002): *Vad bør staten göra? Om välfärdsstatens moraliska og politiska logikk*, Stockholm: SNS förlag.
- Rundskriv I-45 (1998): *Tilleggsrundskriv til Lov om sosiale tjenester mv. Stønad til livsopphold § 5-1*.
- Rundskriv I-13 (2001): *Statlige veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven §5-1 tredje ledd*.
- Solheim, L. J. (1992): *Trygdefunksjonæren som portvakt i trygdesystemet*, Rapport nr.16/1992, Lillehammer: Østlandsforskning.
- Stephenson, M. (2001): *In critical demand: Social work in Canada*, <http://www.socialworkincanada.org>.
- Stjernø, S. (1982): *Omsorg som yrke: arbeidsmåter og yrkesroller på sosialkontoret*, Oslo: Universitetsforlaget.
- St.meld. nr. 9 (2006–2007): *Arbeid, Velferd og Inkludering*, Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- St.prp. nr. 46 (2004–2005): *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*, Oslo: Arbeids- og Sosialdepartementet.
- Terum, L. I. (2003): *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Vik-Mo, B. (1999): *Arbeidsplikten i arbeidslinjen. Kommunenes iverksetting av vilkåret for sosialhjelp*, Hovedfagsoppgave i statsvitenskap, Trondheim: NTNU.

### Noter

- 1) New Public Management er en samlebetegnelse på en rekke markedsinspirerte organisasjonsmodeller og styreformere. Reformene kjennetegnes av ideer som vektlegger økonomisk effektivitet og liberalisering, slanking av offentlig sektor, bruk av markedsmekanismer, konkurranseutsetting og fristilling (Klausen og Ståhlberg 1998).
- 2) «Managerial» referer til «managerialisme», en styringsform og et viktig element i New Public Management (Pollitt 1993 og Christensen mfl. 2002).
- 3) Begrepet deprofesjonalisering er også brukt om prosesser som leder til nedgang i sysselsetting av bestemte yrkeskategorier innenfor offentlige sektor til fordel for andre yrkesgrupper, enten som følge av at fagstillinger kuttes, krav til fagutdanning senkes eller stillingskategorien overtas av andre yrkesgrupper (Healy og Meagher 2004).
- 4) Teorien om bakkebyråkratiet går ut på at ansatte i førstelinjen gjennom sin praksis transformere og iverksetter sosialpolitikkenes mål og virkemidler, og at de i direkte samhandling med brukerne har muligheter til å påvirke prosessen og utfallet av hjelpen.
- 5) Trygdeetatens og Arbeidsmarkedsetatens fra 7. juni 2006 slått sammen til en felles statlig etat «den nye Arbeids- og Velferdsetaten» med ansvar for arbeidsrettede ordninger, inntektsrelaterte ytelser og pensjoner (NOU 2004: 13). De statlige tjenestene skal samordnes med den kommunale sosialtjenesten i felles velferdskontorer på lokalt nivå (NAV), mens kom-

- munene skal ha fortsatt ansvar for den økonomiske sosialhjelpen.
- 6) Utvalgene omfatter både heltids- og deltidstilsatte, fast ansatte og vikarer (med unntak av tilsatte på arbeidsmarkedstiltak og i permisjon). Merkantile stillinger eller spesialenheter og særlige stillinger knyttet til oppgjør- eller innkrevingsentraler i trygdeetaten er også holdt utenfor.
  - 7) Nærmere beskrivelse av utvalg og metode i Jessen (2005).
  - 8) Spørsmålsformuleringene gir et mål på de ansattes subjektive opplevelse av regelstyring og effektivitetskrav, og omfatter ikke det reelle omfanget av regler/retningslinjer eller bruken av resultatkrav og kvantitative styringsmål. Spørsmålet fanger ikke opp andre typer styringsteknikker og rammebetingelse som kan ha betydning for de ansattes opplevelse av handlingsfrihet.
  - 9) Regelverket omfatter alle former for pensjon og trygd, samt stønader ved bortfall av inntekt og dekning av utgifter ved sykdom, uførhet, arbeidsledighet, oppnådd pensjonsalder og ved visse endringer i familiesituasjon (ved barnefødsler, tap av forsørger, skilsmisse osv.).
  - 10) Spørsmålene 1 og 2 i figur 2 er omtrent likelydende og måler den samme dimensjonen. Statistisk korrelasjon målt ved Pearsons  $r$  viser en sammenheng mellom variablene på 0,40 (signifikant på 0,01 nivå).
  - 11) Analysene er basert på Pearsons korrelasjonskoeffisient og alle sammenhengene er mindre enn 0,1.
  - 12) Analysen er basert på Pearsons korrelasjonskoeffisient og sammenhengen er signifikant på 0.05 nivå for kategorien saksbehandlere.
  - 13) En tidligere undersøkelse av Stjernø fra 1982 viser at en betydelig lavere andel (40 prosent) av sosialarbeidere rapporterer «stor» skjønnsbruk i arbeidet sitt (Stjernø 1982). Tallene er ikke direkte sammenliknbare, men gir en pekepinn om at bruken av skjønn har endret seg.
  - 14) I en studie av Hvinden fra 1994 svarer 20 prosent av trygdefunksjonærene at de har et stort rom for å foreta skjønsmessige beslutninger (Hvinden 1994). Tallene er ikke direkte sammenliknbare, men gir en pekepinn om at bruken av skjønn i forvaltning av trygd har endret seg.
  - 15) Regresjonsanalyser viser at økte muligheter for selvstendige beslutninger varierer med stillingsnivå. Ledere/mellomledere i sosialtjenesten rapporterer i større grad om økte muligheter for skjønnsutøvelse enn underordnede.

## Artikkel 2

"Trust and recognition: a comparative study of client attitudes and workers' experiences in the welfare services".

*European Journal of Social Work*,  
Vol.13, no 3, 2010, pp.301-18. Routledge,  
Taylor & Francis Group.  
[www.informaworld.com](http://www.informaworld.com)

Is not included due to copyright

# Job satisfaction and social rewards in the social services

---

**Jorunn Theresia Jessen, Researcher, Norwegian Social Research (NOVA), Norway.  
E-post: Jorunn.Jessen@nova.no**

*Job satisfaction and social rewards in the social services.*

## Abstract

This article investigates the sources of job satisfaction among practitioners and managers employed in the Norwegian public social services and the professionals' perception of social rewards in particular. Being valued, receiving praise and positive feedback are considered to be important aspects of job satisfaction. Nevertheless the expertise and competence of social workers is not always acknowledged. A central question raised is whether the workers' job satisfaction is influenced by their opportunities for support and recognition, compared to other (intrinsic and organisational) rewarding aspects available to social service workers. The empirical data come from a 2004 quantitative survey among social workers in local welfare agencies. Despite conflicting demands and lack of resources in the front line services, findings indicate that managers and practitioners perceive their work as overall equally satisfying. Still, the managers find their job more interesting and challenging due to their position, reporting higher feelings of accomplishment and control over work. Receiving public approval and co-worker support are positively associated with job satisfaction within both work positions, while superior support and client recognition were found to be significantly rewarding aspects to the practitioners only. The final discussion addresses the challenges for an organizational climate that sustain the worth and contribution of social professionals

Keywords: job satisfaction, social service workers, rewards, social support and recognition.

## Introduction

Job satisfaction is central to the work lives of employees and to the effective use of personnel within organisations (Foster 2000, Koeske et al 1994). When satisfied at work, employees are likely to be more stable, productive and accomplished towards organisational goals. According to research, human service workers who derive satisfaction from their work are more committed and provide better services to their clients, than those who are dissatisfied (Acker 1999). On the contrary, literature conclude that dissatisfaction and negative interactions between individuals and their environments may contribute to lower job performance, more turnover or intention to quit (Koeske and Koeske 2000). As with the public welfare services in most countries, the social services in Norway have been associated with high demands in terms of time pressure, role ambiguity and work overload (Stjernøy 1985, Solheim og Øvrelied 2001). The responsibilities of social workers are potentially stressful, implying conflicting demands and complexity in tasks (Halvorsen 2005). Since social service work often are associated with large caseloads, stress and resources too limited to perform the jobs satisfactorily, the issues of motivation and job satisfaction are important to consider.

The purpose of this paper is to investigate the sources of job satisfaction among social workers in the public social services in Norway and to explore how various rewarding aspects contribute to the workers' overall level of satisfaction. Particular emphasis is put on extrinsic and social rewards, examining whether the workers' job satisfaction is influenced by their opportunities for acknowledgement, compared to other intrinsic and organisational aspects available in the workplace. This has particular relevance for social workers, whose jobs often combine a high proportion of user contact with personal and emotional involvement

Most often, the research literature approaches the question of job satisfaction by studying professionals in general, and seldom differentiates between work positions. The few studies comparing job satisfaction by hierarchal positions in the social work field, show that the social work staff expresses more dissatisfaction across a wide range of issues than the managers do (Balloch et al. 1998). Because of the hierarchical differences between

practitioners and managers concerning responsibilities and available rewards deriving from social work practice, this paper differentiates between the two positions to avoid potential bias and thus misinterpretations by just examining the social work staff in general. Since leaders in social service agencies often are holding both managerial and supervising positions, they more often have the authority to make reviewed decisions. Due to the various challenges and demands encountered in the two positions, we expect social service managers and practitioners to perceive their work situation and rewards differently. Job satisfaction arises from the ability to act in accordance with one's motivation, having a need or want satisfied. In this sense, there is a close link between motivation and job satisfaction (Herzberg 1959)<sup>1</sup>. The workers' motivation and job satisfaction may be influenced and improved by rewards coming from the organisation, the nature of the work itself or through their interaction with citizens and clients. Furthermore, being valued, receiving praise and positive feedback will maintain and reinforce intrinsic motivation, if this is perceived as supporting the workers' self-esteem (Kalleberg 1977). The most unsatisfactory aspects of the social workers' job context arise from not being valued by their employers and wider society (Huxley et al 2005). Similarly, a good reputation is considered to have a positive impact on professional pride and motivation as a central part of the professional's rewards (Evetts 2006). Yet, previous research studies focusing on job satisfaction and social workers have given only limited attention to social rewards and external acknowledgement.

In Norway, social services are administered by a professionally trained core staff of social workers, having the authority of local administrators for both financial assistance and assistance in kind, i.e. services including help in crisis, family counselling, drug abuse and child welfare. The financing and administration of social services are the responsibilities of the local municipalities. The use of discretionary power and means testing is crucial in cases of social assistance in the Norwegian social services. Social assistance benefits are based on selective principles and means assessed by the front line workers through individual assessment of income and assets. The system of social assistance is a final social safety net for individuals, ensuring adequate resources and helping them become self-supporting, and is only disbursed when the clients have utilized their possibility to obtain income from work or other social insurance benefits<sup>2</sup>. (Lødemel 2001).

Despite a continuing struggle for professional status, the expertise and competence of social professionals are not always acknowledged. Emerging evidence from the front line of social services indicate that the practice environment suffers from the lack of public support for professional social work, (Healy and Meagher 2004). Social workers are characterized as subject to systems of managerial control that in many countries indicate changes in workplace conditions, enabling less opportunities for professional development and recognition (Harris and McDonald 2000, Healy and Meagher 2004). Based on these assumptions, we expect external appreciation as well as social support to be significant sources of motivation to social service workers, influencing their job satisfaction. In the following sections I review the relevant literature and conceptual issue of job satisfaction for comparative purposes, before presenting and discussing the empirical results.

## Literature review

In sociological literature, job satisfaction is defined as an overall affective orientation on the part of individuals toward work roles which they are presently occupying (Kalleberg 1977). *Overall* satisfaction is directed towards the individuals' total job situation and differs from satisfaction with the more specific dimensions or aspects of his/her work role. Accordingly, job satisfaction implies a subjective and emotional reaction toward different aspects of the job, perceived as an emotional state resulting from the appraisal of one's situation,

linked with the characteristics and demands of ones work (Spector 1997, Arches 1991). Since job satisfaction arises from the ability to act in accordance with ones motivation, the relationship between what individuals wants from their work and what they actually gain are considered important (Abu-Bader 2000). The question of satisfaction from work cannot be considered without taking into account the values that people attach to their work activity (Kalleberg 1977). The satisfaction an employee obtains from work is a function of his/her individual motives and values, and not only of the objective properties of that job. The values constitute potential sources of job rewards such as enjoyment of the tasks themselves or gratification received from helping people, reflecting the workers desire to be stimulated and challenged by the job and to exercise acquired skills at work.

According to the general job satisfaction literature many of the relevant aspects (or facets) of the job can be organized into a limited number of critical dimensions, and are often differentiated between *intrinsic and extrinsic* motivational rewards (Herzberg, 1959). Based on this analytical distinction, Koeske et al. (1994) has developed a three factor structure (job satisfaction scale) that reflects the *intrinsic* qualities of the work role, the *organisational* aspects and the more *extrinsic* ones.

The *intrinsic* rewards refer to the inherent features of work and characteristics associated with the task itself, for instance the capacity to confer to workers a sense of achievement, interest, responsibility or accomplishment (Kalleberg 1977). Valuation of this dimension thus reflects the workers' desire to be stimulated and challenged by the job and to be able to exercise acquired skills at work. According to previous research, intrinsic rewards have important implications for social workers' overall satisfaction at work and desire to commit to their job (Balloch et al. 1998, Penna et al.1995, Huxley et al.2005, Papadaki 2006). Also studies of child welfare workers indicate that a sense of mission or strong commitment<sup>3</sup> to working in child welfare is an important factor in job satisfaction as well as client outcome (Stalker 2007). Despite stressful working conditions most of them felt committed to making a contribution to improve the lives of children, according to the professional code of ethics and ideal of care and service that regulate their relations with clients.

Thus, the rewards coming from the intrinsic aspects of work often serve as the most important motivational factors for social workers who interact with clients, by providing help and assistance, hoping to achieve change and improvement in clients' lives. In addition to the altruistic motives, studies have demonstrated the importance of self-directed motives related to personal interests and quest for working tasks that individuals find meaningful and engaging (Jensen 2003)<sup>4</sup>.

The *extrinsic* rewards often refer to job characteristics that are external to the tasks themselves, providing benefits or rewards like pay, job security and recourse adequacy (Herzberg 1959, Kalleberg 1977). The extrinsic dimension also include the more symbolic rewards in terms of client recognition and public approval and the social support in relationship with co-workers and whether the job permits chances for the workers to take personal interests in each other as colleges. Valuation of this dimension reflects a workers desire for the satisfaction of social needs from the work activity.

First, being valued, receiving praise and support and positive feedback are considered to be a central part of the professionals' rewards and identities (Gibbs 2001). The most unsatisfactory aspects of the social workers job context arise from not being valued by their employers and wider society, and some of the most satisfactory from the support of colleagues and supervisors (Huxley et al. 2005). In literature however, theorists disagree upon this issue. According to Le Grande (2003) the degree of approval from the outside world seems of little or no importance as a motivational reward, compared to other personal

gratifications deriving from altruistic actions. He claim that gratification deriving from altruistic actions primarily depends on the sort of help that professionals can offer, on the extent to which they have the opportunities to help, and on the benefits to the users concerned. On the contrary, Evetts (2006) argues that a good reputation has a great impact on professional pride and motivation as a central part of the professional's rewards.

Second, being valued at the work place, receiving support and assistance from leaders, supervisors or employers, is considered to be helpful when coping with stress (Thompson et al. 1994). Studies have shown that stress and satisfaction are closely interrelated (McLean and Andrew 2000). Receiving support has a positive impact on overall satisfaction and mental health, mediating the negative effects of demands, stress and exhaustion (McLean 1999, Huxley 2005).

Social Support is sought for several reasons (Carver et al 1989). One is seeking support for instrumental reasons, such as the more practical advice, assistance or information, named problem focused coping. Another is seeking support for emotional reasons; getting moral support, sympathy or understanding, named emotion-focused coping. According to Himle et al.(1989), emotional support given at the work place is positively associated with job satisfaction. To talk about stress-related feelings may help people to better cope and find resolutions to their problems when supportive social networks are available at work. However, researches on social support show somewhat different conclusions related to the various supporting sources offered by co-workers and managers. While some studies suggest that colleagues are a primary source of support to social workers (Gibson et al 1989, Jones et al 1991), others tell us that support from managers and supervisors are less important in relieving stress (Regehr et al. 2004).

The *organisational* dimension represents a valuation of job aspects external to the task itself, and is viewed in contrast conceptually to the intrinsic dimension (Kalleberg 1977). This dimension refers to various aspects of the workers' job context, such as workload, resources, control and time pressure. The organisational rewards may include good working conditions, freedom from conflicting demands and from excessive amounts of work, pleasant physical surroundings and enough resources and time to do the work. Since the organisational resources available to the employees will depend on power and managerial position, the workers also have different opportunities to attain and control the job rewards provided.

In Norway, a previous study of social service workers conducted by Stjernø (1985), suggested that structural aspects of work in terms of job demands have a negative effect on job satisfaction when combined with the lack of professional control over the work situation<sup>5</sup>. In addition, dissatisfaction may stem from other organisational and structural aspects of work; like the way the department is managed and organisational crisis or restructuring (Blood 1969). Since the nature of social work itself is potentially stressful, several organisational aspects have been identified as important predictors of job dissatisfaction (Collins 2008, Koeske and Kelly 1995). Especially among newly qualified workers, the workload and resource limitations combined with the lack of support and supervision, are factors causing frustrations (March and Triseliotis 1996).

According to literature, dissatisfied workers may develop withdrawal intentions and their contribution to the organisation will often be minor (Freund 2005). On the other hand, social professionals who derive satisfaction from their occupation are likely to be more committed and provide higher quality services to their clients, than those who are dissatisfied (Acker 1999). Satisfied workers are characterized as employees who feel that they have sufficient opportunities for professional development, proper guidance and a proper reward system (Bussing 1999). They also tend to stay in the organisation, contribute and invest their skills



to achieve the organisational goals. To uncover the sources of satisfaction and explore the way employees estimate their work is therefore important for understanding the dynamic and structure of working in the welfare services.

## Data

The empirical data set in this paper comes from a quantitative survey among social workers, employed in the Norwegian public social services in 2004. The aim of this study was to examine the variation in autonomy, discretion and skilled competence among workers within the National Insurance and Social Services. The research was conducted through a random sample of all the municipalities in Norway, and based on a postal questionnaire survey. The questionnaire, consisting of eighty-five items in all, was mailed to practitioners and local managers of the two agencies in each selected municipality. The respondents studied in this current paper are restricted to social workers only, selected from the random sample comprising 25 per cent of all the local social service agencies. From the final sample of 647 respondents, we received answers from 445 social service workers. This relatively high response rate of 70 per cent indicates interest. The average age of the respondents was 43 year and the majority of the workers were females, comprising 78 per cent. Their work experience varied from zero to 34 years, with a mean score of 6 years. The majority (83 per cent) of the work staff handled cases and applications for benefits, whereas 64 per cent were responsible for continuous observation (follow up) and guidance of clients. While 78 per cent of the respondents (n= 335) were working in non-managerial positions as front line practitioners, the managers<sup>6</sup> holding both senior and middle level positions comprised 22 per cent (n= 100). Managers are more or less involved in administration, planning, employment and supervision of employees and generally have less contact with service users, compared to the practitioners. The majority of managers are women (75 per cent).

### *Measures and study variables*

In this paper a sample set of twenty one items are analysed, aimed at measuring the extent to which the workers experience motivational rewards in terms of different intrinsic, organisational and social job aspects<sup>7</sup>. Within these three dimensions five scales of job rewards were utilized (described below). The internal reliability of these scales was calculated using Cronbach alpha in order to assess the reliability among these scales. The score for each sample, related to each index is given where appropriate in the tables.

Following the analytical distinction of Kalleberg (1977) and Koeske et al. (1994), the scales constructed for the *intrinsic* dimension refer to the workers' opportunities and desire to be rewarded and challenged by the job (personal rewards) and their feeling of accomplishment. The *personal rewards* is a five- item scale, which measures how interesting and varying the job is perceived to be, allowing the worker to be helpful and to develop his/hers abilities for acquiring new skills. The *feeling of accomplishment* is a two- item scale, measuring the workers' feeling of success in terms of work task quality and problem solving.

The *organisational dimension* of job satisfaction refers to the workers perceptions of job demands, clarity of goals and control (autonomy) offered by the work place. The items used to construct scales for the organisational dimensions are partly based on Karasek's (1979) Demand-Control model and partly based on the General Nordic Questioner (2001). *Autonomy*<sup>8</sup> is a four-item scale, measuring the employees' scope of freedom to decide how to do their work, to work independently, to make decisions on their own and having the opportunities of discretionary decision-making. *Job demands* is a four- item scale, measuring the workers' perceptions of his/hers time pressure and work tempo, conflicting demands and inadequate resources to fulfil the work tasks. *Clarity of goals* is a two- item scale, measuring

the extent of clearly defined goals and the job expectations directed towards the workers. In this study, *the social reward dimension* refers to various aspects of the social environment and the employees' work relations, measuring the degree of external public acknowledgement and internal social support, as perceived by the workers. *Social support* is based on the two following items: the opportunity to receive support from co-workers and support from superiors (managers), if needed. *Extrinsic acknowledgment* dimension is based on two single items measuring client recognition and public approval separately. The items used in this paper to measure the social rewards, are partly based on the General Nordic Questioner (ibid) and partly on the job-satisfaction scale of Koeske et al (1994). The items measuring social support in the work place are also in accordance with the later version of Kasarek's model (Kasarek and Theorell 1990).

The seven reward dimensions constitute potential sources of satisfaction to the workers. To empirically examine whether these rewards are interrelated or associated with the workers overall job satisfaction, statistical tests (one-way ANOVA) for mean differences between the two managerial work positions and tests for correlation (Pearson *r*) was conducted. The correlation analysis will not be able to identify the direction of causality of the interrelations, just the degree the units with high/low values of a variable tend to have high/low values of another variable. Examination of the effects and causality of this complexity by any sort of regression method is beyond the scope of this study. Since the direction of association between job satisfaction and different job rewards is not equivocal, but can go in both directions, the correlation analysis seems the most appropriate approach.

## Results

Job satisfaction can be examined either in terms of the workers' general experience (overall job satisfaction) or as various reactions to different aspects of their job (job content, working conditions and interactions). The present study indicates a high level of overall satisfaction among the social service staff in general: in total 86 % confirm being positively satisfied, 61 % moderately and 24 % very satisfied. Conversely, 14 % did not express any positive satisfaction (being either very/moderately dissatisfied or neither dissatisfied nor satisfied). The findings show no statistically significant differences between managers and practitioners regarding their overall satisfaction. The level of overall job satisfaction reported is in line with the studies among statutory social workers in Great Britain (Collins 2008), and with a Norwegian survey conducted in 2007 suggesting a correspondingly level among public civil servants (Stat og Styring)<sup>9</sup>.

Being overall satisfied refers to a general affective orientation on the part of individuals toward their work roles and situation (Kalleberg 1977). Although the employees seem satisfied with their total job situation, they may still be dissatisfied with various aspects of their work, related to their working conditions, job content and tasks. In order to examine the employees' reactions to these different dimensions of work, the present study focus on the workers' perceptions regarding the different opportunities and rewards available at the social services. Table 1 presents the mean scores for some major intrinsic aspects by employment position, measuring the respondents perceptions of *personal rewards* (i.e. whether the job is perceived as interesting, allowing the workers to help others, to provide adjusted support to their clients, and to develop and use his/her abilities), and their *feelings of accomplishment*. The rewards examined are regarded as potential sources of satisfaction to the worker, and do not represent objective properties of his/hers work situation.

**Table 1. Intrinsic rewards. Mean and standard deviation scores (n= 448- 453)**

	Practitioners			Managers	
	range	mean	Sd	mean	Sd
<b>Intrinsic rewards</b>					
<i>Personal rewards</i>	(.72)				
Interesting work tasks**	(1-5)	<b>4.05</b>	.76	<b>4.33</b>	.65
Helping people	(1-5)	<b>4.15</b>	.74	<b>4.19</b>	.68
Providing adjusted support**	(1-5)	<b>3.50</b>	.81	<b>3.68</b>	.68
Self-development**	(1-4)	<b>2.93</b>	.66	<b>3.15</b>	.59
Task variation**	(1-4)	<b>3.27</b>	.57	<b>3.51</b>	.50
<i>Feelings of accomplishment (.66)</i>					
Quality of work	(1-5)	<b>3.90</b>	.53	<b>3.93</b>	.53
Ability of problem solving**	(1-5)	<b>3.99</b>	.53	<b>4.16</b>	.46

The responses vary the scales from 1- 5, ranging from “not at all” to “a very high degree”, and from 1-4, ranging from “totally disagree” to “totally agree”. ANOVA \* p<0.05, \*\* p<0.01

Being useful in terms of helping others and the challenges offered by varied and interesting work tasks are the highest ranked aspects among the intrinsic rewards, to practitioners as well as to managers. Still, the findings indicate that managers perceive and value their work even more interesting and varied than the subordinated workers do. Compared to the front line staff, managers perceive more opportunities to provide adjusted support to clients and more abilities to solve the problem. Managers holding senior and middle level positions also experience more opportunities to acquire skills and personal development. Table 2 presents the mean ratings of various social rewards (extrinsic and organisational), showing the differences in responses between the managerial and the non- managerial positions within the social services.

**Table 2. Social rewards. Mean and standard deviation scores (n = 449- 454)**

	Practitioners			Managers	
	range	mean	Sd	mean	Sd
<b>Social rewards</b>					
<i>External acknowledgment:</i>					
Recognition from clients	1-5	<b>3.07</b>	.82	<b>3.08</b>	.76
Social approval from society	1-5	<b>2.43</b>	.89	<b>2.44</b>	.86
<i>Social support:</i>					
Support from co-worker*	1-5	<b>4.36</b>	.76	<b>4.13</b>	.87
Support from superiors	1-5	<b>4.08</b>	.94	<b>3.92</b>	.95

The items 3 and 4 are scaled from 1- 5; ranging from “never/very seldom” to “very often/always”. The items 1 and 2 are scaled from 1-5, ranging from “not at all” to “very high degree”. ANOVA \* p <0.05

When examining the workers experiences of social rewards, findings show that the social work staff receive less external acknowledgement than expected. Both practitioners and managers experience an equally low degree of external rewards in terms of client recognition and public approval. The mean levels of social approval are rated 2.43 and 2.44 (equivalent to “very low/some degree”), while the mean levels of client recognition is rated 3.07 and

3.08 (equivalent to “some degree”) in each position. On the other hand, findings indicate that both groups experience good opportunities to receive social support from their colleagues, while the opportunities of superior support seem somewhat less available to managers in particular ( 3.92). Nevertheless, the availability of co-worker support is the highest ranked aspect among social rewards.

The next table (3) presents the mean ratings of three main organisational aspects (control, demands and goals) by employment position. The organisational dimension is particularly relevant to human service organisations, and related to the workers job condition and type of tasks.

**Table 3. Organisational rewards. Mean and standard deviation scores (n =449-454)**

	Practitioners			Managers	
	range	mean	Sd	mean	Sd
<b>Organisational aspects</b>					
<i>Job-demands ( .72)</i>					
Rapid work tempo	1-4	<b>3.11</b>	.62	<b>3.23</b>	.58
Not enough time to do my work properly (reversed)	1-4	<b>2.80</b>	.74	<b>2.90</b>	.74
Conflicting demands*	1-4	<b>2.84</b>	.74	<b>3.04</b>	.64
Lack of resources to solve my tasks**	1-5	<b>3.04</b>	.86	<b>3.38</b>	.84
<i>Autonomy (.70)</i>					
Freedom to decide how to perform my work**	1-4	<b>3.13</b>	.61	<b>3.33</b>	.60
Allowed to make a lot of decisions on my own**	1-4	<b>3.06</b>	.61	<b>3.46</b>	.52
Discretionary power*	1-5	<b>3.82</b>	.79	<b>4.08</b>	.67
Control over work**	1-5	<b>4.16</b>	.70	<b>4.55</b>	.52
<i>Clarity of goals (.74)</i>					
Clearly defined goals*	1-5	<b>3.76</b>	.87	<b>3.97</b>	.75
Knowing what is expected	1-5	<b>3.93</b>	.83	<b>4.06</b>	.87

The items 1, 2, 3, 5, 6 are scaled from 1–4, ranging from “very much disagree” to “very much agree”. The items 4, 7, 8, 9, 10 are scaled from 1–5, ranging from “very seldom” to “very often/always”, or from “a very low degree” to “a very high degree”. Chi square: \* p<0.05, \*\*p<0.01.

According to the results (table 3), time pressure in terms of rapid work tempo is the highest ranked aspect among the job demands examined in this study. Both managers and practitioners report being exposed to rapid tempo demands without enough time to fulfill their work tasks properly. Among the four dimensions of autonomy examined in this study, to have “control over work”, and “freedom to decide how to perform the work”, and “to make decisions on my own” are rated at the highest mean level (“very much agree”) by both positions, while the scope of discretion is rated at the highest mean level by managers only. Among the organisational rewards, five out of ten aspects show significant mean differences between the managers and front line workers assessments. The managers report a higher level of autonomy (considering all four items) and goal clarity, compared to the practitioners. Employees in managerial positions also experience more conflicting demands and lack of resources to fulfil their job, being instructed tasks without adequate resources to solve them. Given these differences in perceived opportunities between the two hierarchical positions in

the social services, how do the various aspects influence on the workers' overall satisfaction?

**Table 4. Correlation between overall job satisfaction and various rewards (intrinsic, organisational and social)**

Job aspects/ rewards	Practitioners' job satisfaction (n=349)	Managers' job satisfaction(n=99)
<i>Intrinsic</i> Personal rewards	.514**	.432**
Accomplishment	.343**	.343**
<i>Organisational:</i> Job-demands	-.255**	-.285**
Autonomy	.271**	.070
Clarity of goals	.351**	.395**
<i>Social:</i> Co-worker support	.267*	.212*
<b>Superior</b> support	.380**	.075
Public approval	.266**	.242*
Client recognition	.254**	.116

\* p<0.05, \*\* p<0.01

Table 4 presents the data from the correlation analysis, showing the relationship between overall satisfaction and the three job dimensions for each position. In general, the data show that job satisfaction first of all is associated with intrinsic rewards by both practitioners and managers (.514 and .432). The more positive view the workers have on their own helping abilities and accomplishment, valuing their work as varied, interesting and self-developing, the more satisfied they seem to be.

Considering the *organisational* dimensions, results show that both practitioners' and managers' overall satisfaction are positively associated with having clarity of goals (.351 and .395) and negatively associated with job demands (-.255 and -.285). However, having autonomy shows no significant influence on managers' satisfaction (.070).

According to the data, social rewards influence the satisfaction of the two positions in different ways. In general, receiving social rewards (support and recognition) seems to be more important sources of the practitioners' satisfaction, compared to the managers. In comparison, receiving public approval and co-workers support are the two only social rewards having any significant influence on managers' satisfaction. While receiving managerial support seems to be the most satisfying social reward among practitioners (.380), the managers seem less dependent on support from their superiors to feel satisfied (.075). Client recognition seems to be particularly important to the practitioners only, showing no significant correlation in the case of managers.

## Discussion

Despite the time pressure, lack of resources and heavy work loads, results indicate that the practitioners and managers are both overall satisfied with working in the social services. The high level of self-reported satisfaction is in line with similar studies among human service workers in other European countries (MacLean and Andrew 2000, Poulin 1995<sup>10</sup>). The respondents' overall satisfaction can be explained in several ways. First, the reported satisfaction may be due to social desirability that often affects how people respond, when asked this kind of questions. Second, since the expectations towards the employees' present jobs are defined through the work contract, most employees will express a general satisfaction when asked, even if they would wish to have a different kind of job. Other explanations are related to the gender aspects, addressing the overwhelming female majority

of social workers in the services. According to some theories, female workers are considered to bring different values and priorities than men into the job, resulting in lower expectations to employment and to be more satisfied with less (Spector 1997, McNeely 1992). Consequently, women may express high job satisfaction levels despite being in positions of lower rank, and despite earning less compared to men. However, this approach is disputed among other theorists, claiming that gender differences in work orientation and satisfaction is caused by the structural differences in the types of jobs available to men and women (Kalleberg 1977).

The workers' strong emphasis on the *intrinsic* job aspects, including both self realisation and altruistic rewards, indicate a high degree of motivation for human service work in both work positions. This is supported by several other studies which indicate that statutory social worker are highly committed to their work and well motivated by contact with service users, feeling they can make real difference to peoples' life (Mc Lean and Andrew 2000, Huxley et al. 2005, Collins 2008).

According to a comparative study of Norwegian and American social workers, the strongest predictors of job satisfaction were the intrinsic rewards in terms of challenges and self developmental opportunities (special abilities), interesting work tasks, and ability to see the results of ones efforts (Himle, Srinika and Thyness 1986).

Traditionally, social work is associated with a professional practice coupled to the image of idealism and commitment to serve the public interest in particular. Due to the ethics of social work, the workers are expected to be committed, with a strong belief in the credibility and helpfulness of their professional role. Since the altruistic values are part of the workers' professions ethos, the social workers may more or less consciously exaggerate its importance when responding to the survey. Nevertheless, the results indicate that social service work still make helping abilities and self development possible to social service managers and practitioners.

The mean differences between the two groups regarding their emphasis on intrinsic rewards are moderate, probably because managers holding leading positions in social services are guided by the same service ethos and committed to the same professional norms and values as practitioners, often based on the a common vocational training of social work. The findings are interesting regarding the more administrative tasks of managers involving human resource management and budgetary allocations, which demand another type of problem solving abilities compared to the practitioners' client work. Based on the positional differences, the managers are significantly more satisfied with their own problem-solving skills compared to the front line workers. Managers also report more opportunities for acquiring skills and personal development, probably due to their administrative positions and tasks.

As in the other studies reviewed, job satisfaction is first of all associated with intrinsic factors such as individual efforts and challenges, helping people and quality of service personally provided. Job demands such as time pressure and lack of resources are of less importance to the overall satisfaction experienced by practitioners, compared to the intrinsic sources of satisfaction.

As expected, managers and practitioners perceive the organisational job aspects and opportunities differently. Due to their authority and leading positions, managers have a *wider scope of decision* making. On the other hand, findings show that social service managers, in comparison to practitioners, experience more conflicting demands and more often are given tasks without adequate resources to solve them. Along with the high level of time pressure reported by both groups, job demands may constitute a potential source of stress and dissatisfaction.

Regarding the relationship between organisational *goal* clarity and general satisfaction in the workplace, both clarity of goals and definition of work (knowing what is expected) are positively associated with being satisfied within both groups, and more so among the managers<sup>11</sup>. The result may be a reflection of the well known distance between overall goals and practical organisation in the welfare services. Second, the high ratings of conflicting demands reported by managers in the present study indicate that the managers, holding senior and middle level positions, may be more exposed to *role ambiguity* due to contradictory pressure and incompatible demands, positioned between upper administration and their subordinates<sup>12</sup>. Due to the nature of their work, social workers may face divided loyalties between the organisation and their professional belief system and personal values, and contradictory pressure from client needs opposed to bureaucratic rules and regulations. This is part of their role as street level bureaucrats. A range of studies have shown that role ambiguity is a central issue for people who work in the human services and an important source of dissatisfaction among the workforce (Allen et al. 1990, Balloch et al 1998). Moreover, stress is often related to conflicting expectations and demands. According to a previous study of Norwegian social workers, sampled from twenty-two public welfare offices, experiencing role conflict and ambiguity contributed to both job dissatisfaction and stress (Stjernø 1983).

According to the present study, the Norwegian social work staff including managers, still experience a high autonomous level: they are allowed to make a lot of decisions on their own and to choose how to perform their work. In line with Lipsky's theory, the street-level bureaucrats in the local welfare agencies have wide discretion over the dispensation of benefits and the allocations of public sanctions (Lipsky 1980). The opportunities of making independent choices mostly occur among social workers in (senior and middle level) administrative positions. As local managers they are given increased responsibilities for budgetary expenditures and cost cuttings, expected to be financially accountable. Obviously, managers have the mandate to make decisions and exercise discretion in a wider manner than practitioners.

In general, workers in Norway and many other Nordic countries, seem to enjoy better opportunities for discretion and involvement in decision making, and better work quality than in many other OECD countries (Clark 2005). According to Laws and administrative guidelines the Norwegian statutory social workers are delegated a relatively wide scope of decision making in the social services compared to other public civil servants managed by rules and regulations (Jessen 2007). Although perceived *control over work* often is considered a motivational characteristic of work, associated with positive health and work related outcomes (Hackman and Oldham 1976, Spector 1997), this study suggest autonomy to be of little impact on the overall job satisfaction. Despite good opportunities to make decisions and use discretionary power, the managers' job satisfaction is less influenced by autonomy, compared to other rewarding aspects reported in this study. Since social service managers often experience strong and conflicting demands, accountable for any decisions made by subordinates, the autonomy assigned to them is not necessarily highly required for them to feel satisfied. The complex work situation and vulnerable position as managers in social services may equally well lead to an ambiguous attitude regarding the consequences of an extensive autonomy.

Regarding the *social rewards*, findings show that both managers and practitioners experience a relatively high degree of social support from superiors and colleagues. In line with literature, being valued in a broader context is considered to be important factors regarding the workers self-esteem. Nevertheless, social support from the management is far more important to the job satisfaction of practitioners. In the work place, social support provided by supervisors and colleagues is generally considered to have important stress-reducing functions (Koeske

and Koeske 1989, Le Blanc et al 2000). Himle et al (1986) also reported that emotional support from supervisors was interrelated with job satisfactions, lower levels of burnout and work stress. On the other hand, other studies of job satisfaction point to a moderate effect of organisational support (Koeske and Kelly 1995, Acker 1999). To the practitioners examined in this study, support from the social service management is one of the most important sources of job satisfaction, second to intrinsic rewards. Facing complex cases, expectations of work performance and conflicting demands, the need for managerial advice and supervision may be significant to case workers in particular. Although they may receive emotional support through collegial relations and supervision through the team work, the support from managers seems even more important in the sense of recognition and self esteem.

A commonly reported source of stress for social workers is being out of sympathy with the way services are run (Huxley et al 2005). According to this previous study, some of the most unsatisfactory aspects of the social workers job context arise from not being valued by the wider society, while some of the most satisfactory aspects of the social workers job context arise from social support. Consequently we expected that client recognition and public approval would be significant contributing sources to job satisfaction too. This assumption does not appear to be correct, when investigating the satisfaction of managers and subordinate employees separately. In spite of disapproval and lack of acknowledgment reported by the social service staff in general, client recognition seems to be of less importance when it comes to the overall satisfaction of managers. A connection can be made to another research, showing that gratitude from clients and their relatives were not particularly satisfying for either managers or social workers (McLean, 1999). One possible explanation may be that social workers are aware of the conflicting role embedded in statutory social work, and the critiques directed towards the means testing and discretionary services provided. Consequently the practitioners observe their own working role through the depreciating eyes of the public, expecting less recognition and gratitude from their clients. Despite this awareness, recognition is considered to be an important aspect in building a trusting client relationship and for that reason significant to the overall satisfaction of client workers as well.

## Conclusion

Investigating the various sources of satisfaction, the result addresses some contradictions and challenges for social service work. The study suggest that the least satisfying aspects were extrinsic resources over which the workers had *little control*, such as time available, adequate resources to solve the tasks, and social approval in particular. Although the service providers estimate their own working skills and performance to be of good quality, reporting a sincere interest in social work tasks, they conceive a relatively high degree of external depreciation. On the one hand social professionals have the right intensions and preconditions in building mutual recognition in client-relations; on the other hand they experience little client recognition. Apparently, it seems like the intrinsic rewards somehow compensate for the lack of appreciation they perceive.

The experiences by social workers of not being recognized or valued, most likely reflect the prevailing public view on social assistance and clients negative exposure to the services. Discretionary services, such as social services, have a relative high probability to produce negative judgements among the recipients of social benefits and to raise mistrust or suspicion about discrimination and abuse amongst providers (Kumlin 2002, Rothstein 2001). Social service workers who are instructed to use professional discretion to decide if the claimants should be granted cash benefits are therefore likely to be exposed to dissatisfaction and negative reactions from claimants whose request for help or benefits has been rejected. The disapproval reported, may be due to the stigmatizing of recipients



of social assistance and the different elements of social exclusion of the service users with whom they work. Because the means-tested social assistance is targeted at the poorest and most vulnerable segments of the population, the social service work is associated with poverty and deprivation.

The assumption that acknowledgement is an important source of satisfaction to social workers, is confirmed by the results of this study. Since social approval is linked to the question of legitimacy, being acknowledged is closely related to the occupational self-perception and professional identity. Despite the formal knowledge basis and the problem-solving purposes of social work, social professionals receive little informal recognition and approval. According to Collins (1990), the knowledge systems serve a symbolic purpose and hence functioning primarily as prestigious ideological bases in order to give occupational status and honor to the professions. In this perspective, lack of acknowledgement may be related to the occupational status of social work that traditionally has been carried out by women, associated with rather low status and wages and limited career opportunities. The result calls for flexible and sensitive responses from the public welfare organisations. One of the challenges is to make jobs in social sector attractive and consistent with the workers' motives and values (Katzell and Thompson, 1990). Moreover, the administration has to ensure better opportunities for self-development at work through professional supervision and educational training of the staff. The negative influence of job demands reported by both managers and practitioners, addresses the question of available resources and manageable workloads necessary to maintain the high level of job satisfaction and to expand the positive engagement and interest for social service work. In order to empower social workers to increase and maximize job satisfaction, it is therefore necessary to acknowledge the workers effort and trained competence. Furthermore, organisations have to ensure a better work environment to buffer the impact of negative attitudes towards the services they provide, and to maintain and strengthen the professional commitment that is required when working in the human services.

The workers emphasize on social support, underline the importance of focusing on the organisational culture in order to understand the various sources and dynamics of support in the workplace. The results also indicate that leadership is a key factor in organizations that will influence employee job satisfaction. In order to empower social workers to increase and maximize job satisfaction, it is necessary for leaders to ensure supporting systems and encourage appropriate coping strategies. Thus, building a socially supportive work environment may forestall social worker turnover and dissatisfaction. According to Cherniss (1980), support from supervisors and colleagues may lessen some of the emotional tension among workers and help them gain a more realistic perspective of client problems, providing technical information and practical instruction for client work. Social support, provided by co-workers along with regular supervision, is likely to *buffer* against negative effects of stress and burnout and to provide coping strategies for coping with emotional demands (Koeske and Koeske 1984, Collins 2008). Consequently, the social work organisations need to care for, value and recognize workers by paying sufficient attention to their contradictory work roles and emotional demands. Further, supervision needs to focus on nurturing emotional support in helping social workers feel appreciated and significant to the organisation in spite of public disapproval, supporting them to cope with stress and negative attitudes. The result points to the challenges and responsibility of the welfare administration to create an organizational climate that recognize and sustain the worth and contribution of the social professionals.

- <sup>1</sup> According to Herzberg's (1959) well known theory of motivation, several job characteristics (or factors) are identified as *motivators*, contributing to job satisfaction.
- <sup>2</sup> Since 2006, the National Social Security Directorate, is being merged with the National Employment Directorate, and named the New Labour and Social Security Directorate (NAV). NAV is run and financed by the national government, making social insurance a state responsibility, while the social services are financed and administered by the local councils.
- <sup>3</sup> The ideal of human service and social work consist of a *commitment* on the part of professionals not to abuse their knowledge and skills, to serve and not to exploit their clients, and to work for the greater community good (Goode 1969).
- <sup>4</sup> According to Jensen 2003, both self directed and altruistic motives were given primacy to the vocational choice of the Norwegian social work students).
- <sup>5</sup> According to the "demand-control model" of Kasarek (1979), control over work reduces the negative effects of high workloads and other job demands. When expanding this demand-control model by including the dimension of social support, Johnson (1986) proved that the less favorable job situation was one of high demands combined with a lack of control (freedom to decide) and a lack of social support.
- <sup>6</sup> According to Elpers and Westuis (2008) management usually deals with bureaucratic activities, whereas leadership deals the interpersonal relationships in organizations. In the social services these roles often are interchangeable, whereas leaders are placed in both a leadership and management roles.
- <sup>7</sup> The present study do not comprise all relevant items /variables. The issues of commitment, stress, re-organizations, and work loads are leaved out.
- <sup>8</sup> In empirical research, autonomy has traditionally been operationalised through variables that measure the employees' opportunities to be independent (Svalund 2003), concerning the workers ability and opportunity to determine what tasks to do, how to do the work, and what the aim of the work should be.
- <sup>9</sup> The survey, measuring several aspects of working condition among 4500 civil servants employed by the Norwegian government, show that 82 percent of the servants report being equally "very" or "moderately" satisfied. Presented in the journal "Stat og Styring" 2007 (In english; "State and Governmental Steering"),
- <sup>10</sup> Poulin's study of job satisfaction among social work administrators and supervisors, show the same satisfactory mean scores of 4 on a five point scale for managers.
- <sup>12</sup> According to Balloch et al (1998) role ambiguity occurs when there is uncertainty about the scope of job and about the expectations of others.

## References

- Abu-Bader, S.H. (2000): "Work satisfaction, burnout & turnover among social workers in Israel: a causal diagram; *Journal of International Social Welfare*, vol.9, (3), 191-200
- Acker, G. M. (1999): The impact of clients' mental illness on social workers' job satisfaction and burnout. *Health and Social Work*, 24 (2),112-119
- Allen, N.J., & Meyer, J.P.(1990): The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organisation. *Journal of Occupational Psychology*, vol. 63, 1-18
- Arches, J. (1991). "Social structure, burnout, and job satisfaction", *Social Work*, vol.36 (3), 202-206
- Balloch, S., Pahl, I. & McLean, J. (1998) "Working in the social services: Job-satisfaction, stress and violence", *British Journal of Social Work*, vol. 34 (6), 871-895.
- Blood, M.R.(1969) Work Values and job satisfaction. *Journal of Applied Psychology*, vol. 53, 456-459

- Bussing, A. (1999) A dynamic model of work satisfaction: qualitative approaches. *Human relation*. Vol. 52, 999-1028
- Carver, C., Scheier, M. and Weintraub, J. (1989) "Assessing coping strategies: A theoretically based approach", *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 56, 267- 83
- Cherniss, C. (1980): *Professional burnout in human service organizations*. New York: Praeger.
- Clark, C. (2005): The Deprofessionalisation Thesis, Accountability and professional character, *Social Work & Society*, Volume 3 (2): 2005
- Collins, R (1990): Changing conceptions in the sociology of the professions, in Torstendal, R og M. Burrage (Ed), *The Formations of Professions. Knowledge, State and Strategy*. Sage Publication. London
- Collins, S. (2008): Statutory social workers; stress, job satisfaction, coping, social support and Individual differences. *British Journal of Social Work*. Vol 38 (6), 1173-1193
- Elspers, K and Westhuis, D.J. (2008): Organisational leadership and its impact on social workers' job satisfaction: A national study, *Administration in Social work*. Vol. 32
- Evetts, J (2006): Trust and professionalism: Challenges and occupational changes, *Current Sociology* Vol.54 (4), 515-513). Sage Publications.
- Foster, J. J. (2000) Motivation in the workplace, in Chmiel, N. (Ed), *Introduction to work and organisational psychology: a European perspective* (pp.302-326) Oxford Blackwell Publisher INC.
- Freund, A. (2005): Commitment and Job satisfaction as Predictors of Turnover Intentions Among Welfare Workers. *Administration in Social Work*, Vol. 29 (2) 2005
- Gibbs, J. (2001): Maintaining the front line workers in child protection: A case for refocusing supervision. *Child Abuse Review*, Vol.10, 323-35.
- Gibson, F., McGrath, A., NS Reid, N. (1989): "Occupational stress in social work", *British Journal of Social work*, vol. 19 (1), 1-18
- Hackman, J.R. and Oldham, G.R. (1976): Development of the Job Diagnostic Survey. *Journal of Applied Psychology*, Vol. 55, 259-285.
- Halvorsen, K. (2005): *Grunnbok i Helse og Sosialpolitikk*. Universitetsforlaget. 3 utgave. Oslo.
- Harris, J og McDonald, C. (2000): Post-Fordism, the welfare state and the personal social services: A comparison of Australia and Britain, *British Journal of Social Work* Vol.30, 51-70.
- Healy, K. and Meagher, G. (2004): "The Reprofessionalization of Social Work: Collaborative Approaches for Achieving Professional Recognition". *British Journal of Social Work* .Vol. 34, 243-260.
- Herzberg, F. (1959): *The Motivation to Work*, John Wiley, New York
- Himle, D. Srinika, J., & Thyness, P. (1986): Predictors of job satisfaction, burnout and turnover among social workers in Norway and the USA: a cross-cultural study. *International Social Work*. Vol.29, 323-34

- Himle, D., Jayaratne, S., Thyness, P. (1989): The effects of emotional support on burnout, work stress and mental health among Norwegian and American social workers. *Journal of Social Service Research*, Vol. 13 (1), 27-45.
- Huxley, P. et al (2005): Stress and Pressures in Mental Health Social Work: the Worker Speaks. *British Journal of Social Work*. Vol. 35, (7), 1063-1079.
- Jessen, J.T., (2007): "Mindre frihet og skjønn i forvaltning av velferd?" *Tidsskrift for Velferdsforskning*, Vol. 10(4), 246-261.
- Jones, F., Fletcher, B. and Ibbetson, K. (1991): "Stressors and strains among social workers: Demands, supports, constraints and psychological health. *British Journal of Social Work*, vol. 21 (5), 443-69
- Jones, C. (2001): "Voices from the front line: State social workers and New Labour. *British Journal of Social Work*, 31 (4), 547-63
- Kalleberg, A.L.(1977): Work, Values and Job Rewards: A Theory of Job satisfaction. *American Sociological Review*, vol.42 (1), 124-143
- Kasarek, R. A. (1979): Job demands , job decision latitude, and mental strain: Implications for job redesign. *Administrative Science Quarterly*, 24: 285-308
- Kasarek,R.A. & Theorell, T. (1990): *Healthy Work*. New York: Basic Books.
- Katzell, R.A. & Thompson, D.E. (1990): Work motivation: Theory and practice. *American Psychologist*, 45, 144- 153
- Koeske, G., Kirk, S., Koeske, R. & Rauktis, M.B. (1994): "Measuring the Monday blues: validation of a job satisfaction scale for the human services", *Social Work Research*, vol.18, no 1. pp. 27- 35
- Koeske,G.F. & Koeske, R.D. (1989): Workload and burnout: Can social support and perceived accomplishment help? *Social Work*, 243-248
- Koeske,G.F. & Kelly,T. (1995): The impact of over involvement on burnout and job satisfaction. *American Journal of Orthopsychiatri*, vol 65, 282-292
- Kumlin, S. (2002): *The Personal & The Political. How Personal Welfare State Experiences affect Political trust and Ideology*. Department of political science. Gøteborg University.
- Le Blanc, P. de Jonge, J. and Schaufeli, W. (2000): Job stress and health. In N. Chmiel (ed). *Introduction to work and organisational psychology, A European perspective*. Oxford: Blacwell Publisher. Ltd.
- Le Grande, J. (2003): *Motivation, Agency, and Public Policy of Knights & Knaves, Pawns & Queens*. Oxford University Press.
- Lipsky, L. (1980): *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, USA.
- Lødemel, I.(2001): "National objectives and local implementation of workfare in Norway" in

- Lødemel, I & H. Trickey: *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective*. The Policy Press.
- March and Triseliotis, J. (1996): *Ready to Practice: Social Workers and Probation Officers: Their Training and First Year in Work*, Avebury, Aldershot.
- McLean, J. (1999): "Satisfaction, Stress and Control over Work", in *Social Services: Working under Pressure*, eds. S. Balloch, J. McLean & M. Fisher, The Policy Press, Bristol.
- McLean, J and Andrew, T. (2000): Commitment, satisfaction, stress and control among social services managers and Social Workers in the UK. *Administration in social work* .vol 23, 93-117
- McNeely, R.L. (1992): "Job Satisfaction in the Public Social Services: perspectives on Structure, Situational Factors, Gender, and Ethnicity", in *Human Services as Complex Organisations*, ed.Y. Hasenfeld, Sage, London.
- Papadaki, V. and E. Papadaki (2006): Job satisfaction in Social Services in Crete, Greece: social workers' views. *European Journal of Social Work*. Vol.9 (4), 479-495
- Penna, S., Paylor, I. & Soothill, K. (1995): *Job satisfaction and Dissatisfaction: A study of Residential Care Work*, National Institute for Social Work, London.
- Poulin, J. (1995): "Job satisfaction of social work supervisors and administrators" *Administration in Social Work*, vol.19 (.4), 35-49.
- Regehr et al (2004) "Predictors of post traumatic distress in child welfare workers: A linear structural equation model". *Children and Youth Services Review*, Vol. 26 (4), 331-46
- Rothstein, B., 2001. The Universal Welfare State as a Social Dilemma. *Rationality and Society*. 14, 190-214
- Solheim, L.J and Øvreid, Ø., 2001. *Samhandling i velferdsyrke*. Fagbokforlaget. Bergen
- Stjernø, S. (1985): *Sosialkontor-undersøkelsen: Sluttrapport*. NKSH rapport nr. 85:2
- Stjernø, S. (1983): *Stress og Utbrenthet*. Universitetsforlaget, Oslo
- Svalund, J. (2003): "Organisering, autonomi og arbeidstempo", *Søkelys på Arbeidsmarkedet*, 20: 87-94.
- Spector, P. (1997): *Job Satisfaction*, Sage, London.
- Stalker, C.A., Mandell, D. & K.Frensch (2007): Child welfare workers who are exhausted yet satisfied with their jobs: how do they do it? *Child and Family Social Work*. Vol. 12, 182-191
- Thompson, N., Murphy, M & Stradling, S. (1994): *Dealing with Stress*, Basingstoke: Macmillan.
- General Nordic Questioner (2001): Generelt spørreskjema for psykologiske og sosial faktorer i arbeid. Brukerveiledning og vedlegg 2 til QPS Nordic, in *STAMI -rapport* årg.2, Vol.1. Oslo
- Weiss-Gal, I. & P. Welbourne (2008): "The professionalisation of social work: a cross-national exploration", in *International Journal of Social Welfare*, Vol.17, no 4, pp. 281-290.

## Publikasjon 4

”Forvaltningen og brukerne”, kap.8. i Bay,  
A.H., Hatland, A., Hellevik, T.  
og Koren, C. (red.) *De norske trygdene.  
Framvekst, forvaltning og Fordeling*, i  
Bay, A. H.,  
Hatland, A., Hellevik, T. og Koren, C.  
(red)(red.).  
Gyldendal Akademiske Forlag. 2010,  
2. utgave.

Is not included due to copyright



## Vedlegg 2: Spørreskjema





SPØRRESKJEMA TIL ANSATTE I TRYGDDEETATEN

## Spørreundersøkelse om yrkesutøvelse og kompetanse

Du har mottatt dette spørreskjemaet fordi ditt kontor/avdeling inngår i *yrkesundersøkelsen* blant ansatte i trygdeforvaltningen og sosialtjenesten. Forskningsinstituttet NOVA (Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring) er ansvarlig for undersøkelsen som er finansiert av Sosialdepartementet og anbefalt av Rikstrygdeverket. Undersøkelsen retter seg mot yrkesgrupper som er tillagt forvaltningsoppgaver og beslutningsmyndighet, samtidig med at de yter service, råd og veiledning til brukere. Hensikten er å framskaffe kunnskap om *rammebetingelser, fagutøvelse og kompetansebehov*, sett fra praksisfeltet og yrkesutøverens ståsted.

Velferdspolitiske endringer og organisatoriske reformer stiller etatene overfor nye oppgaver, utfordringer og brukerkrav som gjør det viktig å framskaffe ny kunnskap om forvaltningen og yrkesutøvernes oppgaver og rolle. Vi håper derfor at du vil delta i undersøkelsen med dine erfaringer og vurderinger, enten du er nytilsatt eller en erfaren sosialarbeider/saksbehandler. Deltakelsen er frivillig, men det er viktig at flest mulig deltar dersom vi skal få sikker informasjon om din yrkeskategori og ditt fagområde. Sentrale spørsmål i undersøkelsen er:

*Hvilke jobbkrav og forventninger møter du i ditt arbeid, og hvordan er dine muligheter for å foreta selvstendige valg og vurderinger?*

*Hvilke sider ved arbeidet synes du er interessant og meningsfylt, og hva slags kompetanse mener du er nødvendig og nyttig for oppgaveløsningen?*

Spørreskjemaet er lett å besvare, med faste svaralternativer for avkryssing. *Du er sikret full anonymitet.* Forskningsinstituttet har ikke tilgang til navnelister over tilsatte ved de kontorene som inngår i undersøkelsen, og navnet på enkeltpersoner som deltar i undersøkelsen er derfor ikke kjent for forskeren (undertegnede). Opplysninger om arbeidssted, kommune og kontortilhørighet vil bli behandlet konfidensielt av forskeren, som har taushetsplikt. Alle resultater vil bli presentert i form av tabeller slik at det ikke er mulig å identifisere eller kjenne igjen enkeltpersoner eller enkeltkontorer. Skjemaene vil bli makulert når prosjektet er avsluttet, og senest ved utgangen av 2005. Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskaplig datatjeneste as.

**Ingen navn** skal påføres skjemaet. Skjemaet besvares individuelt og returneres direkte til forskningsinstituttet i vedlagte frankerte konvolutt (innen to uker etter at du har mottatt skjemaet).

**Vi håper at du vil delta i undersøkelsen!** Hvis det er noe du lurer på kan du kontakte prosjektleder Jorunn T. Jessen ved NOVA på telefon 22 54 12 44 eller e-post [Jorunn.Jessen@nova.no](mailto:Jorunn.Jessen@nova.no)

På forhånd  
TAKK FOR HJELPEN

Jorunn Theresia Jessen



SPØRRESKJEMA

## Yrkesutøvelse og kompetanse i velferdsyrker

### Bakgrunnsopplysninger

**Trygdekontor**

Kontorkode: 01

1a. Kommunekode \_\_\_\_\_  
(Forhåndsutfyllt)

**2. Kjønn**

- Mann  
 Kvinne

**3. Fødselsår 19 .....**

**4a. Type stilling** (flere avkryssninger er mulig)

- Leder  
 Mellomleder (seksjon/avd.)  
 Saksbehandler

**4b. Ansettelsesforhold** (flere avkryssninger er mulig)

- Heltid  
 Deltid  
 Fast  
 Midlertidig

**5a** Hvor mange år har du jobbet i trygdeetaten? \_\_\_\_\_

**5b** Hvor lenge har du jobbet ved dette kontoret/avdelingen?

- år  
 mnd

**6a. Hvilke hovedarbeidsområder har du?**

(Kryss av for det som du anser for å være ditt/dine hovedarbeidsområder. Flere avkryssninger er mulig)

- Ekspedisjon/mottak  
 Korttidstytelser (refusjoner, sykepenger/fødselspenger ol)  
 Helseområdet (rehab/attføring/uførepensjon)  
 Familieområdet (bidrag/overgangsstønad/alderspensjon)  
 Administrasjon  
 Annet

**6b. Hva slags oppgaver faller inn under ditt/dine arbeidsområder?**

(Kryss av for det som du anser for å være ditt/dine hovedarbeidsområder. Flere avkryssninger er mulig)

- Registrering av henvendelser/søknader  
 Saksbehandling  
 Råd og veiledning til brukere  
 Oppfølging av særskilte brukergrupper (sykemeldte/enslige forsørgere)  
 Ledelse/planlegging

## Spørsmål om utdanning

**7. Høyeste fullførte utdanning** (Kryss av for høyeste fullførte utdanning)

- Grunnskole
- Realskole/yrkesskole
- Artium/Videregående
- Annen fullført fagutdanning
- Deleksamen høyskole/universitet
- Universitet (lavere grad)
- Høyskole
- Universitet (høyere grad)

**8. Har du etatsspesifikk utdanning?** (Flere avkryssninger er mulig)

- Etatsskole i trygdeetaten
- Etatsutdanning ved høyskole (trygdelinje, velferdsstudiet el.)
- Annen etatsintern opplæring/kurs
- Ingen intern opplæring

**8b I hvilken grad synes du at etatsutdanningen kvalifiserer til det arbeidet du nå har?**

- |                          |                          |                          |                          |                          |                      |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|----------------------|
| Ikke i det<br>hele tatt  |                          |                          |                          |                          | I svært<br>stor grad |
| 1                        | 2                        | 3                        | 4                        | 5                        |                      |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |                      |

## Nåværende jobb

**9. Her følger noen påstander som i større eller mindre grad kan beskrive ulike jobber. Kan du krysse av for hvor enig eller uenig du er i påstandene når det gjelder den jobben du har nå?**

	Svært uenig 1	Uenig 2	Enig 3	Svært enig 4
Jobben min krever at jeg arbeider svært raskt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg har nok tid til å få gjort jobben	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg er <i>ikke</i> utsatt for motstridende krav fra andre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jobben min gjør det mulig å treffe mange avgjørelser på egen hånd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I jobben min har jeg svært liten frihet til å bestemme hvordan jeg vil utføre arbeidet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jobben min krever at jeg tilegner meg nye kunnskaper og ferdigheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I jobben min foretar jeg ofte skjønnsmessige vurderinger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I jobben min har jeg varierte arbeidsoppgaver	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg er personlig engasjert i arbeidet mitt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg har mulighet til å utvikle meg videre på områder jeg har interesse for	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**10. Her er noen flere spørsmål om krav og utfordringer i din nåværende jobb**

	Meget sjelden eller aldri	Nokså sjeldent	Av og til	Nokså ofte	Meget ofte eller alltid
	1	2	3	4	5
Ser du på arbeidet ditt som meningsfylt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Er det fastsatt klare mål for arbeidet ditt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vet du nøyaktig hva som forventes av deg i jobben?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Får du oppgaver uten tilstrekkelige ressurser til å fullføre dem?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Er du fornøyd med kvaliteten på arbeidet som du utfører?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Er du fornøyd med dine evner til å løse problemer som dukker opp i arbeidet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Utfører du arbeidsoppgaver der du trenger mer opplæring?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Synes du det er vanskelig å samarbeide med andre yrkesgrupper?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Opplever du at dine oppgaver medfører vanskelige etiske valg situasjoner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Om du trenger det, kan du få støtte og hjelp i ditt arbeid fra arbeidskollegaer?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Om du trenger det, kan du få støtte og hjelp i ditt arbeid fra din overordnede?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**11. Synes du mulighetene for å fatte selvstendige avgjørelser er blitt større eller mindre de siste årene?**

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Ja, mye større    | <input type="checkbox"/> Noe mindre              |
| <input type="checkbox"/> Noe større        | <input type="checkbox"/> Mye mindre              |
| <input type="checkbox"/> Omtrent det samme | <input type="checkbox"/> Vet ikke / ikke aktuelt |

**12. I hvilken grad vil du si at din nåværende jobb ...**

	Ikke i det hele tatt				I svært stor grad
	1	2	3	4	5
– gir interessante arbeidsoppgaver	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– gir muligheter for å arbeide selvstendig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– gir gode muligheter for å hjelpe andre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– er styrt av retningslinjer/regelverk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– gir muligheter til å utøve selvstendig skjønn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– er styrt av frister og svartider	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– gir muligheter for å yte hjelp som er tilpasset den enkelte bruker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– gir anerkjennelse fra brukere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– gir anseelse og respekt fra samfunnet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– er viktig og betydningsfull for deg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**13. Jobben som saksbehandler innebærer flere hensyn. Hvor viktig synes du følgende hensyn er ?**

	Ikke viktig i det hele tatt				Svært viktig	
	1	2	3	4	5	6
Å ha tid nok til samtaler med brukerne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Å ha tid nok til å gjøre god saksutredning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Å overholde svarfrister og saksbehandlingstider	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Å informere om rettigheter og plikter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Å sørge for at brukeren får rett ytelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Å sørge for at brukeren får individuelt tilpasset hjelp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Å motivere brukeren til selvforsørgelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Å samarbeide med andre etater/institusjoner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**14. Alt i alt, hvor tilfreds er du med jobben din?**

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Svært tilfreds                  | <input type="checkbox"/> Ganske utilfreds |
| <input type="checkbox"/> Ganske tilfreds                 | <input type="checkbox"/> Svært utilfreds  |
| <input type="checkbox"/> Verken tilfreds eller utilfreds |   |

**Om yrkeskompetanse og kompetansebehov**

**15a Hvordan samsvarer dine arbeidsoppgaver med din kompetanse?**

Mine arbeidsoppgaver:	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
- er i samsvar med den kompetanse jeg har .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- krever <i>høyere</i> kompetanse enn det jeg har .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- krever <i>lavere</i> kompetanse enn hva jeg har .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- krever en noe <i>annen</i> kompetanse enn hva jeg har .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**15b Hvilken betydning har formell kompetanse for de arbeidsoppgavene du skal utføre?**

Arbeidsoppgavene:	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
- krever formell kompetanse i form av utdanning (høgskole o.l.) .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- krever ikke formell kompetanse, men det er en fordel å ha det .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- krever først og fremst praksiserfaring / intern opplæring .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**16. I hvilken grad er disse formene for kompetanse nødvendig i ditt nåværende arbeid?**

	Ikke i det hele tatt				I svært stor grad
	1	2	3	4	5
Bred, generell kunnskap	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Yrkesspesifikk kunnskap	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Praktiske ferdigheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samarbeidsevner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Muntlig kommunikasjonsevne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skriftlig kommunikasjonsevne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Toleranse, evne til å verdsette ulike synspunkter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Evne til å ta initiativ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Evne til å ta ansvar og fatte beslutninger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Etisk vurderingsevne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Evne til innlevelse i andre menneskers situasjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Evne til personlig engasjement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Evne til motivere andre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Evne til å håndtere konflikter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Evne til å ta selvstendige avgjørelser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Evne til å veilede	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Evne til å vurdere andres behov	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annet: .....					

**17. I hvilken grad har du behov for å utvikle din kompetanse på disse områdene?**

	Ikke i det hele tatt				I svært stor grad
	1	2	3	4	5
Lover, rundskriv og forskrifter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Juridisk metode og lovforklning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Faglig skjønnsutøvelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Individuell veiledning til brukere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kunde- eller klientbehandling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunikasjon og samtaleteknikk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Konflikthåndtering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Edb og IT-verktøy	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samarbeidende etaters regelverk og arbeidsmetoder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ledelse/personalveiledning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annet: .....					



**18. Dersom du behov for å utvikle eller fornye dine kunnskaper og ferdigheter, i hvilken grad er det på grunn av:**

	Ikke i det hele tatt				I svært stor grad
	1	2	3	4	5
Forventninger fra ledelsen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Forventninger fra kollegaer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Egne faglige interesser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ønsket om å gjøre jobben mer spennende	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Endringer i lover, regler eller andre rutiner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nytt teknisk utstyr og/eller nye arbeidsmetoder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Intern omorganisering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hensynet til klienter/brukere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

TAKK FOR HJELPEN !

SKRIV EVENTUELLE KOMMENTARER TIL SPØRRESKJEMA HER

SPØRRESKJEMA TIL ANSATTE I SOSIALTJENESTEN

## Spørreundersøkelse om yrkesutøvelse og kompetanse

Du har mottatt dette spørreskjemaet fordi ditt kontor/avdeling inngår i *yrkesundersøkelsen* blant ansatte i trygdeforvaltningen og sosialtjenesten. Forskningsinstituttet NOVA (Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring) er ansvarlig for undersøkelsen som er finansiert av Sosialdepartementet. Undersøkelsen retter seg mot yrkesgrupper som er tillagt forvaltningsoppgaver og beslutningsmyndighet, samtidig med at de yter service, råd og veiledning til brukere. Hensikten er å framskaffe kunnskap om *rammebetingelser, fagutøvelse og kompetansebehov*, sett fra praksisfeltet og yrkesutøverens ståsted.

Velferdspolitiske endringer og organisatoriske reformer stiller etatene overfor nye oppgaver, utfordringer og brukerkrav som gjør det viktig å framskaffe ny kunnskap om forvaltningen og yrkesutøvernes oppgaver og rolle. Vi håper derfor at du vil delta i undersøkelsen med dine erfaringer og vurderinger, enten du er nytilsatt eller en erfaren sosialarbeider/saksbehandler. Deltakelsen er frivillig, men det er viktig at flest mulig deltar dersom vi skal få sikker informasjon om din yrkeskategori og ditt fagområde. Sentrale spørsmål i undersøkelsen er:

*Hvilke jobbkrev og forventninger møter du i ditt arbeid, og hvordan er dine muligheter for å foreta selvstendige valg og vurderinger?*

*Hvilke sider ved arbeidet synes du er interessant og meningsfylt, og hva slags kompetanse mener du er nødvendig for oppgaveløsningen?*

Spørreskjemaet er lett å besvare, med faste svaralternativer for avkryssing. *Du er sikret full anonymitet.* Forskningsinstituttet har ikke tilgang til navnelister over tilsatte ved de kontorene som inngår i undersøkelsen, og navnet på enkeltpersoner som deltar i undersøkelsen er derfor ikke kjent for forskeren (undertegnede). Opplysninger om arbeidssted, kommune og kontor-tilhørighet vil bli behandlet konfidensielt av forskeren, som har taushetsplikt. Alle resultater vil bli presentert i form av tabeller slik at det ikke er mulig å identifisere eller kjenne igjen enkeltpersoner eller enkeltkontorer. Skjemaene vil bli makulert når prosjektet er avsluttet, og senest ved utgangen av 2005. Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskaplig datatjeneste as.

**Ingen navn** skal påføres skjemaet. Skjemaet besvares individuelt og returneres direkte til forskningsinstituttet i vedlagte frankerte konvolutt (innen to uker etter at du har mottatt skjemaet).

**Vi håper at du vil delta i undersøkelsen!** Hvis det er noe du lurer på kan du kontakte prosjektleder Jorunn T. Jessen ved NOVA på telefon 22 54 12 44 eller e-post [Jorunn.Jessen@nova.no](mailto:Jorunn.Jessen@nova.no)

På forhånd

TAKK FOR HJELPEN

  
Jorunn Theresia Jessen



# Yrkesutøvelse og kompetanse i velferdsyrker

## Bakgrunnsopplysninger

### Sosialtjenesten

1b. Kontorkode: 02

1a. Kommunekode \_\_\_\_\_  
(Forhåndsutfyllt)

**2. Kjønn**

- Mann  
 Kvinne

**3. Fødselsår: 19 .....**

**4a. Type stilling** (Flere avkryssninger er mulig)

- Leder  
 Mellomleder (seksjon/avd.)  
 Saksbehandler/kurator

**4b. Ansettelsesforhold** (flere avkryssninger er mulig)

- Heltid  
 Deltid  
 Fast  
 Midlertidig

**5a. Hvor mange år har du jobbet i sosialtjenesten?** \_\_\_\_\_

**5b. Hvor lenge har du jobbet ved dette kontoret/avdelingen?**

- år  
 mnd

**6a. Hvilke hovedarbeidsområder har du?**

(Kryss av for det som du anser for å være ditt/dine hovedarbeidsområder. Flere avkryssninger er mulig)

- Mottak  
 Økonomisk sosialhjelp  
 Tiltak og sysselsetting  
 Rus og/eller psykiatri  
 Barnevern  
 Flyktninger  
 Administrasjon  
 Annet

**6b. Hva slags oppgaver faller inn under ditt/dine arbeidsområder?**

(Kryss av for det som du anser for å være ditt/dine hovedarbeidsområder. Flere avkryssninger er mulig)

- Registrering av henvendelser/søknader  
 Behandling av søknader  
 Råd og veiledning til klienter/brukere  
 Oppfølging av særskilte klientgrupper  
 Tilrettelegging av tiltak  
 Ledelse/planlegging

## Spørsmål om utdanning

**7. Høyeste fullførte utdanning** (Kryss av for høyeste fullførte utdanning)

- Grunnskole
- Realskole/yrkesskole
- Artium/Videregående
- Annen fullført fagutdanning
- Deleksamen høgskole/universitet
- Universitet (lavere grad)
- Høgskole
- Universitet (høyere grad)

**8a Dersom du har utdanning som sosialarbeider (sosionom, barnevernpedagog, vernepleier) hvilket år fullførte du din fagutdanning?**

År: 19 .....

**8b I hvilken grad synes du at fagutdanningen kvalifiserer til det arbeidet du nå har?**

- |                          |                          |                          |                          |                          |                      |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|----------------------|
| Ikke i det<br>hele tatt  |                          |                          |                          |                          | I svært<br>stor grad |
| 1                        | 2                        | 3                        | 4                        | 5                        |                      |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |                      |

## Nåværende jobb

**9. Her følger noen påstander som i større eller mindre grad kan beskrive ulike jobber. Kan du krysse av for hvor enig eller uenig du er i påstandene når det gjelder den jobben du har nå?**

	Svært uenig 1	Uenig 2	Enig 3	Svært enig 4
Jobben min krever at jeg arbeider svært raskt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg har nok tid til å få gjort jobben	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg er <i>ikke</i> utsatt for motstridende krav fra andre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jobben min gjør det mulig å treffe mange avgjørelser på egen hånd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I jobben min har jeg svært liten frihet til å bestemme hvordan jeg vil utføre arbeidet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jobben min krever at jeg tilegner meg nye kunnskaper og ferdigheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I jobben min foretar jeg ofte skjønsmessige vurderinger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I jobben min har jeg varierte arbeidsoppgaver	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg er personlig engasjert i arbeidet mitt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg har mulighet til å utvikle meg videre på områder jeg har interesse for	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**10. Her er noen flere spørsmål om krav og utfordringer i din nåværende jobb**

	Meget sjelden eller aldri 1	Nokså sjeldent 2	Av og til 3	Nokså ofte 4	Meget ofte eller alltid 5
Ser du på arbeidet ditt som meningsfylt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Er det fastsatt klare mål for arbeidet ditt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vet du nøyaktig hva som forventes av deg i jobben?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Får du oppgaver uten tilstrekkelige ressurser til å fullføre dem?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Er du fornøyd med kvaliteten på arbeidet som du utfører?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Er du fornøyd med dine evner til å løse problemer som dukker opp i arbeidet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Utfører du arbeidsoppgaver der du trenger mer opplæring?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Synes du det er vanskelig å samarbeide med andre yrkesgrupper?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Opplever du at dine oppgaver medfører vanskelige etiske valgsituasjoner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Om du trenger det, kan du få støtte og hjelp i ditt arbeid fra arbeidskollegaer?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Om du trenger det, kan du få støtte og hjelp i ditt arbeid fra din overordnede?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**11. Synes du mulighetene for å fatte selvstendige avgjørelser er blitt større eller mindre de siste årene?**

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Ja, mye større    | <input type="checkbox"/> Noe mindre              |
| <input type="checkbox"/> Noe større        | <input type="checkbox"/> Mye mindre              |
| <input type="checkbox"/> Omtrent det samme | <input type="checkbox"/> Vet ikke / ikke aktuelt |

**12. I hvilken grad vil du si at din nåværende jobb ...**

	Ikke i det hele tatt			I svært stor grad	
	1	2	3	4	5
– gir interessante arbeidsoppgaver	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– gir muligheter for å arbeide selvstendig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– gir gode muligheter for å hjelpe andre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– er styrt av retningslinjer/regelverk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– gir muligheter til å utøve selvstendig skjønn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– er styrt av frister og svartider	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– gir muligheter for å yte hjelp som er tilpasset den enkelte bruker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– gir anerkjennelse fra klienter/brukere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– gir anseelse og respekt fra samfunnet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– er viktig og betydningsfull for deg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**13. Jobben som saksbehandler innebærer flere hensyn. Hvor viktig synes du følgende hensyn er ?**

	Ikke viktig i det hele tatt				Svært viktig	
	1	2	3	4	5	6
Å ha tid nok til samtaler med brukerne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Å ha tid nok til å gjøre god saksutredning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Å overholde svarfrister og saksbehandlingstider	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Å informere om rettigheter og plikter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Å sørge for at brukeren får rett ytelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Å sørge for at brukeren får individuelt tilpasset hjelp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Å motivere brukeren til selvforsørgelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Å utvikle samarbeidsrelasjoner til andre instanser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**14. Alt i alt, hvor tilfreds er du med jobben din?**

- Svært tilfreds                       Ganske utilfreds  
 Ganske tilfreds                       Svært utilfreds  
 Verken tilfreds eller utilfreds

**Om yrkeskompetanse og kompetansebehov**

**15a Hvordan samsvarer dine arbeidsoppgaver med din kompetanse?**

Mine arbeidsoppgaver:	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
- er i samsvar med den kompetanse jeg har .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- krever <i>høyere</i> kompetanse enn det jeg har .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- krever <i>lavere</i> kompetanse enn hva jeg har .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- krever en noe <i>annen</i> kompetanse enn hva jeg har .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**15b Hvilken betydning har formell kompetanse for de arbeidsoppgavene du skal utføre?**

Arbeidsoppgavene:	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
- krever formell kompetanse i form av utdanning (høgskole o.l.) .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- krever ikke formell kompetanse, men det er en fordel å ha det .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- krever først og fremst praksiserfaring / intern opplæring .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**16. I hvilken grad er disse formene for kompetanse nødvendig i ditt nåværende arbeid?**

	Ikke i det hele tatt				I meget stor grad
	1	2	3	4	5
Bred, generell kunnskap	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Yrkesspesifikk kunnskap	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Praktiske ferdigheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samarbeidsevner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Muntlig kommunikasjonsevne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skriftlig kommunikasjonsevne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Toleranse, evne til å verdsette ulike synspunkter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Evne til å ta initiativ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Evne til å ta ansvar og fatte beslutninger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Etisk vurderingsevne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Evne til innlevelse i andre menneskers situasjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Evne til personlig engasjement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Evne til motivere andre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Evne til å håndtere konflikter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Evne til å ta selvstendige avgjørelser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Evne til å veilede	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Evne til å vurdere andres behov	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annet: .....					

**17. I hvilken grad har du behov for å utvikle din kompetanse på disse områdene?**

	Ikke i det hele tatt				I svært stor grad
	1	2	3	4	5
Lover, rundskriv og forskrifter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Juridisk metode og lovforklning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Faglig skjønnsutøvelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Individuell veiledning til klienter/brukere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Klientbehandling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunikasjon og samtaleteknikk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Konflikthåndtering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Edb og IT-verktøy	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samarbeidende etaters regelverk og arbeidsmetoder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ledelse/personalveiledning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annet: .....					



**18. Dersom du behov for å utvikle eller fornye dine kunnskaper og ferdigheter, i hvilken grad er det på grunn av:**

	Ikke i det hele tatt				I svært stor grad
	1	2	3	4	5
Forventninger fra ledelsen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Forventninger fra kollegaer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Egne faglige interesser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ønsket om å gjøre jobben mer spennende	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Endringer i lover, regler eller andre rutiner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nytt teknisk utstyr og/eller nye arbeidsmetoder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Internt omorganisering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hensynet til klienter/brukere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

TAKK FOR HJELPEN!

SKRIV EVENTUELLE KOMMENTARER TIL SPØRRESKJEMAET HER

