



HØGSKULEN I VOLDA

Ma Masteroppgåve i helse- og sosialfag - meistring og myndiggjering

**Rolla som sosialarbeidar i små NAV-kontor -
omdanning, avvikling eller utvikling?**

**Gerd Skjong
November 2008**

Ein finn ikkje noko før ein kjem der det er.

Ivar Aasen

Ord til lesaren

Som tidlegare tilsett i kommunal sosialteneste finn eg det interessant å følgje med i utviklinga av arbeids- og velferdstenestene. Erfaringa mi frå sosialkontor tilseier at samlokalisering av tenester er positivt for samarbeid om gode tiltak. Gjennom NAV-reforma er tidlegare aetat, trygd og sosialkontor samlokalisert, og eg undersøker om denne nye organiseringa gir endringar i sosialarbeidarrolla.

Fleire fortener takk for følget på vegen mot ferdig masteroppgåve. Først og fremst takker eg sosialarbeidarane som delte sine erfaringar, meiningar og tankar med meg. Utan dykk hadde ikkje oppgåva vorte til. Takk går også til veileidar Rune Kvalsund for grundige og konstruktive tilbakemeldingar gjennom skriveprosessen, og til medarbeidarar som har synt interesse og kome med faglege innspel. Ei særleg takk til Bente og Jarle. Ansvar for innhaldet i oppgåva tek eg sjølvsgt åleine. Avdelingsleiingsleinga sin velvilje for kompetanseutviklinga mi har vore avgjerande, og fellesskap oss studentar imellom viktig for å kome i mål. Kamilla fortener takk for datastøtte og gode måltid, Marius og mamma for å syne interesse i prosessen. Tobias er solstrålen min, no får mormor tid til teltturar igjen. Trygve støtta meg heile vegen og las korrektur, ei stor takk til deg.

Masteroppgåva omhandlar arbeidskvardagen for kommunale sosialarbeidarar i NAV-kontor. Problemstillinga blir presentert i første kapittel, der gjer eg også greie for den samfunnsmessige bakgrunn for studien min. Det teoretiske perspektivet eg nyttar for innramming av problemstillinga blir gjort greie for i kapittel 2. Tankar bak metodiske val kjem i kapittel 3, medan oversikt over informantar er i kapittel 4. Det empiriske grunnlaget for studien er presentert i kapittel 5, medan drøfting av funna i lys av den teori og forskning eg har presentert, kjem i kapittel 6. Siste kapittel gir oppsummering og konklusjon av studien.

Eg håper at oppgåva kan spore til nye tankar om sosialarbeidarrolla i lokale NAV-kontor. Kanskje kan den òg vere fruktbar for vidare forskning.

November 2008

Gerd Skjong

Innholdsliste

Kapittel 1.

Dei kommunale sosialarbeidarane i NAV-reforma - bakgrunn for val av problemstilling

Bakgrunn for reforma	1
Organisering og innhald i NAV-reforma	5
Dei brukarretta rollene i NAV-kontor	6
"Veileder i publikumsmottak"	7
"Veileder oppfølging"	7
Evaluering undervegs - kva veit vi?	8
Tema og problemstilling for min eigen studie	11

Kapittel 2.

Teoretiske perspektiv og omgrep - rolle som bindelekk mellom struktur og aktør?

Rolleomgrepet i ulike teoriperspektiv	12
Strukturfunksjonalismen - ei systemorientert forståing	12
Symbolisk interaksjonisme - ei handlingsorientert forståing.....	13
Anthony Giddens – strukturering	14
Grunnleggande omgrep i rolleteorien	16
Sosial samhandling.....	18

Kapittel 3.

Metodiske val i forskingsprosessen

Kvalitativ forskning	21
Kriterium og utval	22
Innsamling av kvantitative data for å gjere utval	22
Utveljing av NAV-kontor	22
Utveljing av informantar	23
Intervjua	24
Frå samtale til tekst og analyse	26
Kategoriar i analyseprosessen.....	28
Utfordringar i den doble hermeneutikken	29
Forskingsspørsmåla mine	30
Påliteleg og gyldig kunnskapsutvikling?	30
Rolla mi som forskar	31
Etiske vurderingar	33
Materialet	34
Metodekritikk	34

Kapittel 4.

Presentasjon av informantar i studien

Elleve informantar	36
Informantar frå mottaksavdelingar	37
Informantar frå oppfølgingsavdelingar	37
I fire NAV-kontor	38

Kapittel 5.

Sosialarbeidarrolla i endring? - analyse

Endring i strukturelle mønster	40
Bygningar og lokale - èi dør inn til arbeids- og velferdstenestene.....	41
Ein ny arbeidsfellesskap	42
Indre organisering - eit strategisk feilval?	43
Minimumsløysing av sosiale tenester - nok eller for lite?	46
Arbeidsinstruks - kva forventar kommunen som arbeidsgjevar?	48
NAV-leiar si rolle	48
Informantane sine framlegg om endring i organisering av NAV-kontor	49
Kompetanse og yrkesutøving - frå sosialkontor til NAV-kontor ..	52
Sosialkontoret - ”med valfridom til å definere arbeidsdagen”	52
NAV-kontoret – ”med fullregissert arbeidsdag”	55
Mottaksavdeling - ekspedisjonsavdeling?	55
Oppfølgingsavdeling - skjerma avdeling?	59
”Alle gjere alt” eller ”gjere det ein kan”?	61
”Flytting og omorganisering tek jo både tid og energi”	62
Sosialarbeidarrolla	65
”Eg er jo mest som ein sånn trygdefunksjonær”	66
Framtidsbilete av sosialt arbeid og sosialarbeidarrolla i NAV-kontor.	68

Kapittel 6.

Sosialarbeidarrolla – strukturforma eller aktørskapt?

Rolle som binding og som høve til handling	71
Resignasjon eller mobilisering?	75
Trur vi at endring er mogleg så leitar vi etter vegar	78

Kapittel 7.

Å vere kommunal sosialarbeidar i NAV-kontor

- i dag og vegen vidare	80
-------------------------------	----

Kjeldeliste	81
--------------------------	----

Vedlegg 1: Førespurnad til NAV-kontora

Vedlegg 2: Orientering til informantar

Vedlegg 3: Intervjuguide

Vedlegg 4: Kvantitative opplysningar om kontora i den aktuelle region

Vedlegg 5: Organisasjonskart NAV

Kapittel 1.

Dei kommunale sosialarbeidarane i NAV-reforma - bakgrunn for val av problemstilling

Organisering av velferdstenester interesserer og engasjerer meg. Samlokalisering av tenester meiner eg er positivt for tverretatleg samarbeid, så samordningsforsøka mellom aetat, trygdeetaten og sosialtenesta (Møller 2006) ga meg tema for masteroppgåva. Eg ville vite meir om på *den nye arbeidskvardagen for kommunalt tilsette sosialarbeidarar i NAV-kontor*. Problemstillinga blir presentert på side elleve.

Aller først i oppgåva gjer eg greie for bakgrunn og hovudtrekk ved NAV-reforma. Eg presenterer dei intensjonar NAV Interim (2006) hadde for arbeidsoppgåver og funksjonar for brukarretta roller i NAV-kontor. Evalueringsrapportar og aktuelle notat vert presenterte kort, før eg plasserer min eigen studie i forhold til desse og vurderer relevans for studien min.

Bakgrunn for reforma

For perioden 2002-2005 vart det sett i gong forsøk med samordning av dei tre tenestene trygdeetaten, aetat og sosialtenesta. Seksten kommunar var med i forsøka. Dei hadde stor fridom til å utforme ulike organisatoriske samarbeidsløysingar når dei tre tenestetilboda skulle samordnast. Kravet om samlokalisering kunne likevel ikkje fråvikast, tenestene skulle lokalisert til same bygg. Gjennom samordningsforsøka ville ein samle praktiske erfaringar som kunne nyttast i førearbeidet med NAV-reforma.

I kontora som var med i studien vart det skilt mellom ein mottaksfunksjon og eit fagland¹. Medan mottaksfunksjonen var lagt til eit ope publikumsmottak var fagland den del av verksemda som var skjerna frå mottaket i eige rom. I faglandet skulle det normalt vere tradisjonell sakshandsaming og timeavtalar med brukarar (Møller 2006:11). Tenestene skulle altså samordnast dels gjennom etablering av felles mottak, dels i form av samorganisering av dei tre etatane sine fagland (same stad (s.st.²):168).

¹ I evalueringsrapporten (Møller 2006) vert omgrepet fagland brukt. Seinare har også omgrepet bakland blitt brukt om det same. Informantane i studien min brukte omgrepa "mottaket" og oppfølginga" om dei to avdelingane i NAV- kontoret. I oppgåva vert nemningane mottaksavdeling og oppfølgingsavdeling brukt om det same.

² s.st. = same stad

Ein sentral del av forsøksverksemda var å etablere felles *publikumsmottak*. To spørsmål vart aktuelle i samband med det: a) om personalet i mottak skulle svare på spørsmål for alle tre etatar, eller om dei skulle vere spesialist på eigen etat, altså spørsmålet om *generalist - eller spesialistbemanning*, b) om nokre skulle ha fast arbeidsplass i mottaket eller om ein skulle etablere mottaksteam der alle medarbeidarar var med i rullerande turnus, altså spørsmålet om *rullerande eller fast bemanning*. Nokre kommunar etablerte fellesfunksjonar i mottaket på tvers av etatsgrensene, andre valde å flytte medarbeidarar frå fagland til mottak. I forsøka vart det rapportert om at mottaket lett kunne få for mange oppgåver, og at spennet i forventa kompetanse lett vart for stort. I tillegg opplevde dei tilsette at verksemds- og resultatmål for dei tre etatane kunne kome i konflikt med kvarandre, og at dei tre etatane prioriterte ulikt.

Alle forsøkskommunar hadde felles *fagland* for samhandling, men organiseringa kunne variere. Eit fellestrekk ved tverretatlege team var at dei var meir eller mindre fast organiserte tverretatlege einingar som eksisterte ved sidan av dei tre etatane si ordinære verksemd. I evalueringsrapporten vart forsøkskommunane grupperte ut frå tre hovudtypar av organisering av personalet; avgrensa team, fullskala team eller fullskala avdelingsmodell (Møller 2006:1). I kommunane der dei arbeidde med *avgrensa team* var dei tre etatane organiserte som før og samordning mellom dei føregjekk på tradisjonelt vis. Der dei jobba med *fullskala team* var etatane i sin heilskap omorganiserte i nye tverretatlege team som skulle ivareta verksemda for alle dei tre etatane. Med *fullskala avdelingsmodell* var dei tre etatane omorganiserte til to nye avdelingar, der den eine avdelinga handterte økonomi - og forvaltningsoppgåver, medan den andre hadde ansvaret for arbeidsrelaterte oppgåver og tenesteoppgåver. I evalueringa kjem det fram at samlokaliseringa gjorde det enklare å ta kontakt på tvers av etatane, men ikkje at det nødvendigvis ga eit meir effektivt samarbeid (s.st.:173).

Medarbeidarar i dei tre etatane, spesielt statsetatane, trekte seg tilbake frå ulike samarbeidsfora for å prioritere etatsinterne oppgåver. Delvis såg ein dette også i sosialtenesta, men ikkje i like stor grad. Det blir vist til at nokre få kommunar syntes å ha funne fram til ei integrert teamorganisering som fungerte effektivt, men at det også der vart rapportert om ressurskrevjande samarbeid, og at dette gjekk ut over den ordinære "vedtaksproduksjonen".

Eit sentralt spørsmål i evalueringa var om erfaringane frå samordningsforsøka kunne fortelje om eventuelt potensiale i ein sterkare integrasjon av tenestetilbodet i dåverande aetat, sosialtenestene og trygdeetaten. I ettertid kan vi sjå at samordningsforsøka vart starten på avsluttinga av ei lang historie med ein tredelt etatsstruktur. Det vart også ei førebuing til den

føreståande NAV-reforma der tenestene frå dei tre etatane skal samordnast innanfor eit einskapleg arbeids- og velferds kontor.

Vi lever i ein velferdsstat med eit omfattande system av sosiale tenester og ytingar. Seip (1994) peiker på to tydelege, men motsette utviklingstrekk som går tilbake til 1980-åra. På den eine sida er tendensen til å tilby og lovfeste retten til velferdstenester, på den andre sida er ei veksande uvilje mot velferdsstatens ekspansjon. Utover i 1990-åra har utgiftsveksten skapt tiltakande uro. NAV-reforma spring ut frå uroa over høge offentlege utgifter til velferdsformål (Dahle og Thorsen 2004). Velferdsordningar har i tillegg blitt forvalta i det som nokre vil kalle tungrodd system, tenestene har ikkje synt seg effektive nok. Politikarar har ønskt å modernisere velferdssektoren, noko som først og fremst vart sett i gong under den første regjeringa Bondevik (Norman 2002).

Eriksen (2001:186-196) skiljer mellom tre normative diskursar for å få eit grep om kritikken av velferdsstaten. *Solidaritetsdiskursen* er knytt til det normative prinsippet om at dei som ikkje kan sørge for seg sjølv har krav på offentleg støtte. *Effektivitetsdiskursen* har sitt grunnlag i tanken om at effektivitet i offentlege tenester er det fremste kvalitetsmål i velferdsstaten. Den skal produsere gode og levere tenester på lik line med ei sørvisbedrift, borgarane har blitt kundar. I *fridomsdiskursen* vert det peika på det viktige ved frie val og på kravet om respekt for den personlege integritet. Brukarane og "kundane" skal vere i sentrum, dei skal få meir å seie i utforming av tenestene.

I St.meld. 6 (2002-2003) *Tiltaksplan mot fattigdom* vart det påpeika at samfunnet gjennom eksisterande ordningar ikkje alltid har lukkast i å hjelpe dei med størst problem. Det vart vist til at:

Personer med flere og/eller sammensatte behov opplever ofte å måtte gå frå kontor til kontor. En utfordring er derfor knyttet til å finne frem til gode løsninger for samordning og/eller tverrfaglig samarbeid mellom ulike etater slik at den som har behov for tjenester, kan møte et helhetlig og koordinert hjelpeapparat. (St.meld.6 (2002-2003):20-21)

NAV-reforma er bygd på tanken om at endra organisering av forvaltninga skal gjere det lettare å nå måla i velferdspolitikken. I stortingsproposisjon nr.46 *Ny arbeids- og velferdsforvaltning (2004-2005)* vert det sagt at bakgrunn for reforma er knytt til særleg to forhold, a) vi har for mange personar i yrkesaktiv alder som står heilt eller delvis utanfor arbeidslivet og mottok stønadar over lang tid, b) for mange brukarar møter ei oppsplitta forvaltning (St.prp.nr.46 (2004-2005):10). Målet er at forvaltninga skal reflektere brukarane sine behov

for ei heilskapleg vurdering og tenestetilbod på tvers av tradisjonelle fag- og etatsskilje.

I stortingsproposisjonen (s.st.) kom regjeringa med forslag om to organisatoriske hovudgrep i arbeids- og velferdsforvaltninga: a) ny statleg Arbeids- og velferdsetat (NAV) frå 1. juli 2006, b) etablering av arbeids- og velferdskontor (NAV-kontor) i alle kommunar innan utgangen av 2009. Stortinget slutta seg til forslaget og NAV-reforma vart vedtatt av Stortinget i mai 2005. I juni 2006 kom Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen³, der det i føremålsparagrafen heiter:

Formålet med loven er å legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov og basert på en helhetlig og samordnet anvendelse av arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven, sosialtjenesteloven og andre lover som forvaltes av arbeids- og velferdsforvaltningen. (.....)

Målet om fleire i arbeid og aktivitet held fast ved arbeidslina som sentral i arbeids- og velferdspolitikken. Omgrepet "arbeidslina" vart brukt først gong i Attføringsmeldinga (St.mld.nr.39(1991-92)) og har såleis vore på dagsorden gjennom dei to siste tiår. Den nye reforma er dermed også vidareføring av eit tradisjonsforankra prinsipp i velferdsstaten. I dette ligg at det vert stilt klare aktivitetskrav til den enkelte om kvalifisering og jobbsøking. Offentlege stønadsordningar skal stimulere brukarane til arbeid, utdanning og anna aktiv deltaking. Det skal ikkje vere passiv økonomisk støtte.

Om ein leiter etter diskursprofil i NAV-reforma kan ein i føremålsparagrafen i NAV-lova finne at målet om ei meir effektiv forvaltning Dette gir tankar til effektivitetsdiskursen. Vidare heiter det at forvaltninga skal vere tilpassa den einskilde brukar sine behov, noko som peiker i retning av fridomsdiskursen med brukarmedverknad og brukaren i sentrum. Også målet om fleire i arbeid og aktivitet kan tilskrivast effektivitetsdiskursen, ein vil ha mest mogleg igjen for kvar velferdskrone. I ein velferdsstat skal ein kunne ha eit verdig liv utan å måtte delta i arbeidslivet (Eriksen 2001:185), men NAV-reforma med sine krav om deltaking er ikkje i tråd med denne solidaritetsdiskursen.

³ Her forkorta til NAV-lova

Organisering og innhald i NAV-reforma

Den nye arbeids og velferdsforvaltninga er organisert med følgjande hovudeiningar og nivå:

- Eit brukarretta NAV-kontor i kvar kommune
- Spesialeiningar for vedtak og støttefunksjonar for dei lokale kontora i kvart fylke, med avgrensa grad av brukarkontakt
- Eit fylkesnivå med fokus på leing og oppfølging av dei lokale NAV-kontora
- Eit sentralt direktorat med fokus på leing og utvikling av arbeids- og velferdsforvaltninga
- Administrative støtteiningar, internt orienterte mot direktorat og/eller fylke/NAV-kontor i forhold til bestemte funksjoner (St.meld.nr.9 (2006-2007):81)

Oppretting av NAV-kontor er eit hovudgrep i reforma, NAV-kontor utgjer den nye førstelinetenesta i kommunane. For å sikre at det faktisk vert oppretta NAV-kontor for alle kommunar har departementet funne å lovfeste både krav om felles lokalisering av kontor og plikt for stat og kommune til å inngå samarbeidsavtale (Arbeids- og velferdsforvaltningslova §§13 og 14).

Samtidig med NAV-reforma skjer det ei omorganisering også innad i dei statlege tenestene i NAV-kontoret. Forvaltningsoppgåver vert lagt til spesialeiningar, som til dømes NAV Forvaltning (jf. vedlegg 5). Tanken er at dette skal frigjere ressursar til oppfølgingsarbeid i NAV-kontoret, noko som enda ikkje ser ut til å vere tilfelle (Andreassen 2007). Regjeringa tek sikte på ei sterk politisk styring av både kostnader og resultat, noko som vil medføre tydelege prioriteringar og klare resultatkrav.

Kommunen sitt minimumsbidrag i NAV-kontoret er lovfesta til å vere oppgåver etter sosialtenestelova kapittel 5 (Arbeids- og velferdsforvaltningslova §13). Kommunen får sjølv fastsetje kva andre sosiale tenester som skal inngå i NAV-kontoret. Førstelinetenesta skal vere basert på eit forpliktande samarbeid mellom stat og kommune, nedfelt i lokale samarbeidsavtalar. Dette skal inngå:

.... bestemmelser om lokalisering og utforming, organisering og drift av kontoret, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i kontoret, og hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens øvrige tjenestetilbud (s.st.)

Gjennomføring av reforma skjer i tida 2006 – 2009. Startskotet gjekk 1. juli 2006 då den nye statsetaten vart etablert. Alt i oktober same år vart det oppretta eitt pilotkontor i kvart fylke.

Dei overordna måla for reforma er:

- Arbeidsretting - fleire i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- Brukarretting - enklare for brukarane og betre tenester tilpasset deira behov
- Effektivisering - ei heilskapleg og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Kommunalt sosialt arbeid er regulert av sosialtenestelova. I lova sin føremålsparagraf heiter det:

Formålet med denne loven er:

- a) å fremme økonomisk og sosial trygghet, å betre levevilkårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemmer,*
- b) bidra til den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre* (Sosialtenestelova 1991)

Føremålsparagrafen er gjeldande for tenester og tiltak kommunale sosialarbeidarar⁴ skal medverke til i yrkesutøving i NAV-kontor.

Dei brukarretta rollene i NAV-kontor

Ved etablering av NAV-kontor er det eit sentralt spørsmål korleis rollene vil endre seg. For nokre kan det bli store endringar i arbeidsområde og oppgåveløysing, nokre vil få heilt nye arbeidsoppgåver. Dette gjorde at NAV Interim (2006) kom med rapporten MP7 ”Nye roller i NAV-kontor” der dei omtaler innhaldet i dei rollene i kontoret som inneber stor grad av brukarkontakt. Rapporten blir brukt som grunnlag for framstillinga eg gjer av arbeidsområde/funksjonar desse rollene var tiltenkte.

I rapporten heiter det at ”*Bevissthet om roller skal bidra til å nå arbeids- og velferdsreformens mål (...)*” (NAV Interim 2006:2). Analysene som vart presenterte skulle gje tilsette i ny eller endra rolle hjelp til å skjønne innhaldet i rollene, uavhengig av storleik på NAV-kontora. Det vart peika på at roller ikkje er knytt direkte til stillingar eller personar, fenomenet rolle vert i rapporten brukt om både ansvarsområde med tilhøyrande arbeidsoppgåver og mynde, og om korleis oppgåvene skal utførast (s.st.:2-5). Dei brukarretta rollene i NAV er omtala som to ”hovudroller”: *veileder i publikumsmottak* og *veileder oppfølging*.

⁴ Heretter nemnt som sosialarbeidarar

Dei føringar for rollene som er sette i rapporten gjeld også for kommunale sosialarbeidarar i mottaks- og oppfølgingsavdeling i NAV-kontor. Tittelen "Nye roller i NAV-kontor" gir tankar om at dei tilsette må bu seg på forventingar om at dei skal utføre arbeidsoppgåver på nye måtar, og at dette også kan vere ulikt arbeidsmåtar ved kommunale sosialkontor. I rapporten vert det sagt lite om sosialfaglege vurderingar i møte med brukarar.

"Veileder i publikumsmottak"

Nemninga "veileder i publikumsmottak" vert i rapporten nytta om tilsette i mottaksavdeling i NAV-kontor. Med "publikumsmottak" vert det sikta til arealet brukarane møter når dei kjem til NAV-kontoret. Mottaksavdelinga er ein arena for sjølvbeteningsløysingar, informasjon, behovsavklaring og enkle tenester. I rapporten heiter det at hovuddelen av avklaringar bør kunne skje når folk tek kontakt i mottaket. Personalet der må ha god rolleforståing, medvitne haldningar, rett kompetanse og naudsynte fullmakter.

Dei tilsette i mottak skal ha tilgang til databasert "oversiktskompetanse" slik at dei kan gje informasjon på dei fleste område. Funksjonar i publikumsmottaket elles kan vere å identifisere behov, gje rettleiing ved sjølvbeteningsløysingar som t.d. jobbsøking, meldekort, utfylling av søknadar, nettsøking, reiserefusjonar (så lenge dette skal vere ei teneste i NAV). I mottak skal det også vere høve til korte, skjerma samtalar til rettleiing og avklaring av behov, samt etablering av kontakt ved behov for samansette tenester og oppfølging. Omfang av oppgåver frå kommunen i mottaket vil variere, og vil vere avhenging av kva kommune og stat blir samde om (NAV Interim 2006:58).

"Veileder oppfølging"

Nemninga "veileder oppfølging" vert i rapporten nytta om tilsette i oppfølgingsavdeling i NAV-kontor. Denne rolla er tenkt å vere knytt til arbeidet med brukarar som treng støtte og oppfølging over tid, avklaring av behov og individuell oppfølging av enkeltbrukarar med fokus på arbeid, meistring og sjølvstende. For dei brukarar som er i eit arbeidsforhold, inneber rettleiarrolla i oppfølgingsavdelinga å understøtte dialogen og prosessen mellom arbeidsgjevar og arbeidstakar.

Ansvarsområde som kan ligge til rolla som *veileder oppfølging* er nærare kartlegging, utarbeiding av handlingsplan og koordinering av brukaren sin individuelle plan, vere kontaktperson og koordinere tenester og oppgåver internt i NAV og bistå brukaren i å få tilgang til tenester utanfor kontoret. *Veileder* her skal delta i samfunnsdebattar på sine område og ha god kontakt med relevante instansar og etatar i lokalmiljøet. I NAV-kontor der

medarbeidarar har spesialkompetanse om brukargrupper kan desse tilsette brukast inn i team i vanskelege enkeltsaker. I rapporten heiter det at personell i rolle som *veileder oppfølging* så langt som mogleg bør vere skjerma frå akutte kontaktar og (tradisjonell) saksbehandling (s.st.:9-10). Det vert vidare sagt at dette kan by på utfordringar, særleg for sosialtenesta.

Evaluering undervegs - kva veit vi?

I St.prp. nr. 46 (2004-2005) vart det sett ein føresetnad om at det parallellt med reforma skulle gjennomførast *''Et helhetlig evalueringsopplegg som ikke bare undersøker effekter, men som også fotfølger reformen underveis, og som makter å løfte fram eksempler på vellykkede lokale løsninger''* (kap 7:79). Evalueringsprosjektet vart lyst ut og av fem søkjarar vart Rokkansenteret i Bergen tildelt det overordna prosjektleiaransvaret, med Anne Lise Fimreite som prosjektleiar. Norges Forskningsråd finansierer evalueringsprosjektet som har eit totalbudsjett på 50 millionar kroner, evalueringsperioden er sett til 6-8 år. Den grunnleggjande hensikta med evalueringa er å gje svar på om NAV-reforma når dei overordna måla.

Rokkansenteret har oppretta sju modular i evalueringsplanen (EVA-NAV)⁵;

Modul 1: Velferdsmodell, styringssystem og NAV (delprosjektleiar Tom Christensen)

Modul 2: Det lokale NAV-kontor (prosjektleiar Kåre Hagen)

Modul 3: Lokal iverksetting (delprosjektleiar Tone Alm Andreassen)

Modul 4: Nye yrkesroller i NAV-reforma (delprosjektleiar Even Nilssen)

Modul 5: Arbeidsretting - effektstudier (prosjektleiar Knut Røed)

Modul 6: Brukererfaringer (prosjektleiarar Hans Tore Hansen og Kjell Vaage)

Modul 7: Effektivitet - DEA-analyser (prosjektleiar Sverre Kittelsen)

Publikasjonar frå evalueringa er offentleggjort, særleg no seinast til modul 3⁶. For mi eiga forskning har det vore særleg interessant å følgje med om det har kome notat eller rapportar knytt til modulen som omhandlar nye yrkesroller i NAV-reforma. Til no er det enno ikkje kome publikasjonar. Delprosjektleiar Even Nilssen opplyste pr. tlf. 24.09.08 at det var sendt ut spørsmål til NAV-kontor om deltaking, og at dei venta på svar.

Av det som har kome av publikasjonar frå evalueringar vil eg trekkje fram ein rapport og nokre notat. Andreassen m. fl. (2007) kom med rapporten *''På vei mot en integrert forvaltning? Erfaringar frå pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. I*

⁵ [http://www.rokkansenteret.uib.no/projects/?/\\$present&id=272](http://www.rokkansenteret.uib.no/projects/?/$present&id=272)

⁶ http://forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=GenerellArtikkel&cid=1216656067021&p=1158652827801&pagename=eva-nav%2FGenerellArtikkel%2FVis_i_dette_menypunkt&site=eva-nav

rapporten vert det gjort eit skilje mellom små/store kontor, skiljet vert sett ved 40 tilsette. I rapporten var forskarane særleg interesserte i integreringsprosessen mellom statsetaten og kommunal sosialteneste. Dei ville sjå om det var mogleg å identifisere systematiske variasjonar og mønstre i etablerings- og integreringserfaringane. I evalueringa såg dei også på korleis partnarskapet mellom stat og kommune er ivaretatt og særskilt på korleis kommunane har vore involvert i utviklingsprosessen.

Analysen deira synte at NAV-etaten var komen kort i innhald, struktur og støtte til dei lokale kontora, men at det i kommunane likevel var tru på reforma. Oppslutninga om reforma syntes å ha gitt vilje til innsats også når omstillinga vart opplevd som tøff. Kontora var komne i gong med oppgåveløysing på tvers av tidlegare ansvarsområde, dei tidlegare etatane var brotne opp og medarbeidarar var organiserte i avdelingar og team på tvers av tidlegare etatsgrenser. Organisering og struktur rundt arbeidet var endra. Nokre hadde blanda erfaringar knytt til stat-/kommunesamarbeidet, dei opplevde at styringa ovanfrå har vore sterk. I to av dei tre casekommunane opplevde dei at staten ikkje har hatt respekt for kommunens og dei kommunalt tilsette sin kompetanse.

I tillegg til denne rapporten er det kome fleire notat knytt til evalueringa. Eg nemner tre av dei her, sidan dei ga tilfang til idèar for meg i min studie. Den første eg nemner er Fimreite og Lægereid (2008) *Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samordningsutfordringar i NAV*. Notatet tek føre seg utfordringar som kan oppstå som følgje av dei samordningsutfordringar som har prega den norske sentralforvaltninga og relasjonane mellom stat og kommunar det siste tiåret. Det vert det vist til at NAV-reforma er ei forvaltningsreform innretta mot å auke styringskapasiteten i velferdsforvaltning, men at dei viktigaste innsatsfaktorane for å kunne nå måla for reforma likevel er organisering og organisatorisk endring.

Andreassen (2008) ”*Organisering for helhetlig tjenesteyting. Organisatoriske val og variasjon i lokale NAV-kontor*” er det andre notatet eg nemner. Ifølgje notatet fins det organisatorisk variasjon mellom dei lokale NAV-kontora. Variasjonane syner seg ved val av inndelingsprinsipp for arbeidsdeling, samt i kva grad oppgåveomfordeling skjer på tvers av tidlegare etatar. Dei lokale NAV-kontor i kartleggingsarbeidet var delte i ei eining for publikumsmottak og ei eller fleire einingar for oppfølging. Dette er tilsvarande den modell for arbeidsdeling som er føreslått i sentrale dokument som ”Håndbok for innføring av innhald i NAV-kontor”, versjonen frå 2006. Organisasjonsløysingar føreslått av NAV synes å vere medverkande til kva som vert oppfatta som ”standardar” for rette løysingar. Type og mengde kommunale tenester i NAV-kontor vil framover kunne påverke utviklinga av kontoret.

Likeeins kan utskiljing av tenester frå NAV-kontoret til meir sentraliserte einingar, eller til andre deler av den offentlege forvaltninga, påverke utviklinga.

Notatet frå Klemsdal (2008) "*Integreringsprosessen på det lokale NAV-kontoret. Tidlig fase av iverksettelsen av NAV-reformen*" omhandlar iverksettelsesprosessane. Notatet må lesast som ei forlenging av Andreassen (2008) sitt notat. I kartleggingsarbeidet var dei i kontakt med to kontor, der det eine hadde leiar som kom frå aetat. Dei tilsette var organiserte i to team, eitt i mottaksavdelinga og eitt i oppfølgingsavdelinga, med ein mellomleiar/fagkoordinator for kvart team. Brukarar vart fordelte etter dato, utan omsyn til brukaren sitt behov eller den tilsette sin etatsbakgrunn. Det synt seg å vere fleire unntak der tilsette sat med berre saker som kravde detaljkunnskap. Det andre kontoret, som var vesentleg større, hadde leiar som kom frå trygdeetaten. Der hadde dei valt å organisere kontoret med publikumsmottak, oppfølgingsteam, arbeidsmarknadsteam og "avdeling for støtte og bustad". I tillegg hadde dei oppretta grupper på tvers for dei med eins fagbakgrunn for at dei skulle avklare spesialist-faglege spørsmål og situasjonar. Den sistnemnde modellen ligg nærare ein moderat spesialist-modell, sidan dei ikkje hadde som målsetting at alle ved kontoret skulle kunne gjere alle typar oppgåver.

Forskringsrapporten eg presenterte først (Andreassen 2007) som eg først presenterte tek føre seg integreringsprosessen mellom statsetaten og kommunal sosialteneste, men seier lite om dei tilsette sine erfaringar i nye roller. I notata er det fokus på organisasjon og organisering, utan å gå nærare inn på opplevingar dei tilsette har frå yrkesutøving. Sistnemnde kjem truleg i publikasjonar knytt til modul 4 "Nye yrkesroller i NAV-reformen", men dette arbeidet er, som vi såg, enno i startfasen. Det gjer mitt eige arbeid aktuelt og viktig.

Før eg går over til å presentere problemstillinga for min eigen studie gjer eg ei oppsummering av kapitlet. I første delen gjorde eg greie for bakgrunn og hovudtrekk ved NAV-reforma. Der presenterte eg også dei brukarretta rollene i NAV-kontor. Deretter vart nokre relevante notat og ein rapport frå evaluering av NAV trekte fram. Vi såg at det enno ikkje er gjort ei evaluering av dei nye yrkesrollene i NAV-reforma.

Tema og problemstilling for min eigen studie

I studien er eg oppteken av kommunale sosialarbeidarar i ny arbeidskvardag i lokale NAV-kontor, eg legg vekt på endringar i yrkesrolla. Informantar har delt sine erfaringar og tankar med meg og slik hjelpt meg å skape ny kunnskap om rammer for profesjonell yrkesutøving.

Materialet i studien er henta frå svært små NAV-kontor, noko som har gjort det mogleg å kome nær inn på kvardagen der. Informantane mine har god oversikt over kontoret. Ved å gjere denne studien får eg fram sosialarbeidarane sine stemmer, noko som har vore viktig for meg. Slik eg ser det har stemmene deira blitt lite høyrde i NAV-prosessen. Av respekt for sosialarbeidarar som yrkesutøvarar ønskjer eg å få fram ny kunnskap om arbeidskvardagen deira og om yrkesrolla under endringspress. Målet mitt er å kunne medverke til at sosialarbeidarar vidareutviklar ei sjølvstendig og stolt haldning til yrkesrolla si. For å få fram opplysningar om den nye arbeidskvardagen arbeidde eg ut frå problemstillinga:

Korleis er den nye arbeidskvardagen for kommunale sosialarbeidarar i lokale NAV-kontor, med vekt på endringar i yrkesrolla?

Problemstillinga er dagsaktuell og relatert til NAV-kontor som sosial kontekst, med arbeidskvardagen for den einskilde sosialarbeidar som tema. Studien kan ha nytteverdi for andre sosialarbeidarar, for tilsette i NAV-kontor, for dei som leier NAV-prosessen og for andre som forsker på nærliggande tema. Også brukarar av tenestene kan finne studien interessant. Ved å uttale seg om resultata av studien kan dei vere med å påverke tenestetilbodet. Studien kan også vere interessant for kommuneleiinga, då kommunen har både fagleg og økonomisk ansvar for dei sosiale tenestene.

NAV-reforma er framleis ny og berre halvvegs fullført så det fins både potensiale og behov for forskning på ulike sider ved det som skjer. Røkkansenteret, som har fått ansvar for evaluering av NAV-reforma, har ikkje kome i gong med forskning på nye yrkesroller i NAV-reforma. Eg har heller ikkje funne at det er gjort andre studiar av sosialarbeidarrolla i lokale NAV-kontor. Studien har ei tidsmessig- og geografisk avgrensing. Den tek føre seg situasjonen ved utvalde NAV-kontor i eit geografisk avgrensa område eg nemner som kyst-Norge. Intervjua er gjort våren 2008, eit halv år etter opning av kontora. Gjennom intervju med elleve kommunale sosialarbeidarar har eg, gjennom deira erfaringar, fått ny kunnskap om arbeidskvardagen i NAV-kontor. Kva skjer med sosialarbeidarrolla?

Kapittel 2.

Teoretiske perspektiv og omgrep

- rolle som bindelekk mellom struktur og aktør?

Dette kapitlet gir oversyn over teorigrunnlag og omgrep eg nytter i studien. Ved hjelp av rolleteori vil eg syne korleis vi, som del av ei sosial røynd, er innehavarar av både pålagde roller og roller vi inntek og skaper. For kommunale sosialarbeidarar i lokale NAV-kontor blir handling og åtferd eit resultat av ein balanse mellom NAV sine formelle krav, andre sine forventingar og sosialarbeidaren sine eigne val og tolkingar.

Rolleomgrepet i ulike teoriperspektiv

Roller gjeld forholdet mellom struktur og aktør (Poulson 2005:161). Dersom vi skal analysere og forklare åtferd og situasjon ut frå eit sosiologisk perspektiv kan vi nærme oss dette på to måtar. Den eine tilnæringsmåten er *handlingsteoretisk* og den andre *strukturorientert* (Schiefløe 2003: 119). Schiefløe bruker omgrepet *handlingsteoretisk*, men eg vil bruke omgrepet *handlingsorientert* tilnærming, då eg oppfattar omgrepet *handlingsteoretisk* som for vidt til å dekkje berre det *handlingsorienterte* perspektivet.

Handlingsorienterte tilnærmingar har som utgangspunkt at individa er aktørar med mål dei ønskjer å nå, og der dei i sin freistnad på å verkeleggjere måla tolkar omgjevnadane og konstruerer si oppfatting av røynda. Val av åtferd skjer på grunnlag av ei vurdering av sannsyn for måloppnåing. I struktur- og systemorienterte tilnærmingar vert hovudvekta lagt på forholdet mellom individuelle eigenskapar, ressursar og omgjevnadar, og samanhengar mellom desse faktorane. Poulson (2005:161) presenterer roller som strukturelle fenomen som i større eller mindre grad avgjer korleis vi som personar skjønner oss sjølve og kvarandre. Ho ser på forholdet mellom strukturar og aktørar i dei to teoretiske hovudretningane strukturfunksjonalisme og symbolsk interaksjonisme.

Strukturfunksjonalismen - ei systemorientert forståing

Strukturfunksjonalistane tek utgangspunkt i kva strukturane gjer med aktørane sine muligheter for å handle (s.st.:166). Åtferd kan sjåast som styrt av krefter på samfunnsnivå, rolleforståinga kan seiast å vere systemorientert (Schiefløe 2003:383). I denne tilnærminga har rolla som funksjon å oversette samfunnssystemet sine overordna verdiar og normer til

konkret åtferd for den einskilde. Åtferda sikrer dermed at samfunnet er velfungerande og stabilt. Den sentrale teoretikaren innanfor denne tradisjonen er Talcott Parsons. Han oppfatta samfunnet som ei organisk eining for konsensus, der felles verdiar og normer regulerer individa si åtferd. Denne samfunnsforståinga legg hovudvekta på å forklare korleis samfunnet fungerer, og kva slags mekanismar som bidreg til å sikre samordning, naudsynt oppgåveløysing og sosial kontroll (Schiefloer 2003:384-385).

Dersom ein skal samanlikne rolleforståinga i strukturfunksjonalismen med rolleforståinga i den symbolske interaksjonismen (sjå nedanfor), kan ein seie at strukturfunksjonalismen er opptekne av samfunnets makronivå, medan den symbolske interaksjonismen er opptekne av samfunnets mikronivå og relasjonane mellom individa i deira daglege gjeremål. Der er likevel to likskapstrekk mellom dei to tilnærmingane; begge hevder at roller er relativt eintydige og at roller er med på å strukturere individuell handling (Poulson 2005:167).

Symbolisk interaksjonisme - ei handlingsorientert forståing

Blumer introduserte omgrepet symbolisk interaksjonisme, og med dette omgrepet fanga han opp m.a. Mead og Goffman sine arbeid om relasjonen mellom individ og samfunn (Mik-Meyer 2007). Representantar for den symbolske interaksjonismen er opptekne av dei rollespel som går føre seg mellom menneske i kvardagen, denne rolleforståinga kan såleis seiast å vere handlingsorientert (Schiefloer 2003). I denne tilnærminga er det den umiddelbare ansikt-til-ansikt- interaksjon i kvardagen som fungerer som kontekst for rolla (Poulson 2005:163). Rollene høyrer til kulturen, og kan samanliknast med manuskriptet i teaterverda (Goffman 1974). Goffman påpeiker det dramaturgiske i all rolleutøving, og i boka *Vårt rollespill til daglig* (*The presentation of self in everyday life*.(1974)) gir han eit bilete av dei mange nysane som ligg i rollespelet. Han ser på aktørrolla som grunnleggjande relasjonell og til dels konstruktivistisk (Poulson 2005:164), rolla blir skapt i samspelet.

Goffman var påverka av m.a. G.H. Mead sine tankar om sjølvanning som prosessar som aktiviserer perspektivtaking og medvit om forholdet mellom ein sjølv og den andre (Bråten 2004:143). Den relasjonelle handlinga vert kalla symbolisk fordi vi bruker symbol for å uttrykkje våre ønskjer og forventingar. Symbola omfattar i prinsippet alle slags teikn, det vere seg gjenstandar eller gestikulasjonar og språk. Det er såleis ein samheng mellom symbol og roller (Poulson 2005:164). Goffman meiner at mykje av åtferda vår må skjønast som respons på forventingar, heller enn som frie val og fornuftsbasert analyse.

Anthony Giddens - strukturering

Giddens (1984) kritiserte desse tilnærmingane, han såg det som eit problem at rolleomgrepet ofte vart brukt på ein slik måte at det vart framstilt som om a) der er ei eining av normative forventingar som former rolla, altså at rolla dermed er eintydig, b) at det er konsensus innanfor det sosiale systemet om kva rolla er (s.st.:116). Han meinte at både strukturfunksjonalismen og den symbolske interaksjonismen framstilte det som om roller er relativt lukka og eintydige fenomen som meir eller mindre bestemmer individa sine handlingar.

Giddens framhever at samfunnet ikkje er ein objektiv realitet, men at det må sjåast som skapt av samfunnsmedlemmane. Han lanserte omgrepet "*structuration*" og definerte samspelet mellom aktørar og strukturar som "*the two-way process by which we shape our social world through our individual actions and are ourselves reshaped by society*" (Giddens 1984 i Giddens 2001:700). Med dette ville han bygge bru over struktur-aktør-skiljet. Han såg at aktørane har avgrensa høve til å handle fordi dei har strukturelle føringar dei må forhalde seg til, samstundes er det aktørane som gjennom sine handlingar vedlikeheld og former strukturane. Det er dette samspelet Giddens legg i omgrepet strukturering.

Utgangspunktet for denne handlingsorienterte tilnærminga er at individ ikkje kan sjåast som objekt med åtferd determinert av forhold på makronivået. Tvert imot må individa sjåast som subjekt som tenkjer og handlar, og som på denne måten skaper si sosiale verd. Eit viktig poeng for Giddens var at handling må framstillast som medvite og føremålsretta, men utan å redusere handling til iverksetting av klare intensjonar gjennom rasjonelle val.

I strukturasjonsteorien blir aktøren sett som sjølvstendig, kreativ, fri og fornuftig, men det vert samstundes peika på at denne fridomen og handlingskompetansen ikkje er eit resultat av fridom frå sosiale strukturar. Tvert imot er kreativiteten avhengig av at aktøren ser høve til å handle i dei sosiale strukturane, ser strukturane som vilkår for handlingsmuligheiter. Strukturane eksisterer berre gjennom å bli brukte av, og dermed reproduserte av, handlande aktørar. Dette kallar Giddens *strukturens dualitet* (Aakvaag 2008:131). Strukturen vert sett som både medium for og resultat av handling. Dette er sjølve kjernen i strukturasjonsteorien. Der er ingen aktør utan mogleggjerande strukturar, og heller ingen strukturar utan handlande aktørar som brukar, og gjennom det, reproduserer strukturane.

Sosialt liv vert av Giddens oppfatta som resultat av at menneske gjennom sine handlingar skaper og gjendannar handlingsformer og strukturar. Desse blir i neste omgang ressursar og avgrensingar for nye handlingar. Strukturane er der frå før, men når menneske går inn i rollene sine i strukturane, er dei i same augneblink med og reproduserer dei. Denne

straumen av handlingar er del av ein kontinuerleg struktureringsprosess som skjer. Giddens meiner at handlingar i stor grad er medvitne og intensjonale, men at handlingane også kan ha utilsikta konsekvensar. Mange handlingar, som t.d. organisasjonskart, fører til gjendanning av sosiale strukturar. Dei faktiske handlingsmønster som kan observerast kallar Giddens sosiale system (Martinussen 2008:105). Han ser verdiar, normer og sanksjonsmåtar som noko som høyrer til den handlande sitt medvit. Desse vert så stadfesta gjennom den daglege sosiale praksis, samstundes som praksisen er med og gjendannar dei. Langsamt vil så dette endre dei sosiale strukturane.

Giddens meiner at handlingar må skjønast som del av ein handlingsplan. Han ser aktøren som *kunnig utøvar*, med kunnskap og medvit om situasjonen, det dei gjer og kvifor dei gjer det. Handling inneber også *handlingskapasitet*, dvs. evne til å gripe inn og påverke situasjonar. Det at han er kunnig og har kapasitet gjer han til ein *kompetent handlande aktør* (Aakvaag 2008:131). Aktørar er ikkje hjelpelause offer for ytre omstende dei verken skjønner eller kan påverke, dei grip inn og endrer situasjonen dei er i på fornuftige og meningsfulle måtar. Dette er essensen i menneskeleg handling. Giddens er samstundes kritisk til teorien om mennesket som gjer rasjonelle val. Han meiner at grunnlaget for menneskeleg handlingskompetanse ligg på eit nivå av tause og kroppsleggjorte oppfattingar. Dette nivået kallar han *praktisk medvit* (s.st.:133), det inneber at vi ”berre veit”, utan at vi treng å tenkje særleg på korleis vi skal oppføre oss og handtere ulike situasjonar. Ifølge Giddens er vår handlingskompetanse, kreativitet og sjølvstende forankra i det praktiske medvitet. Men han er også oppteken av filosofen Wittgensteins si oppfatting av kva det vil seie å kunne følgje ein regel i ein sosial situasjon. I kvardagen følgjer vi ei rekkje reglar som vi ikkje klarer å formulere, denne kompetansen er forankra på det praktisk-kroppslege nivået. Utan denne kompetansen framstår handlande aktørar som mykje meir passive og strukturstyrte enn dei eigentleg er (Aakvaag 2008:134).

Sosiale strukturar blir av Giddens sett som *reglar* og *ressursar* som alt ligg der, og som handlande aktørar trekkjer veksler på (s.st.:136). Han bruker *regelomgrepet* om sosiale teknikkar eller generaliserbare prosedyrar som er knytt til kompetente sosiale aktørar og deira evne til å handle i stadig nye situasjonar. Innan regelomgrepet vert det operert med to typar reglar; *fortolkings skjema* og sosiale *normer* (s.st.). Fortolkings skjemaet gjer det mogleg for oss å gje mening til situasjon vi er i, normene fastset kva som er akseptabel og uakseptabel handling.

Ressursar er det andre elementet Giddens bruker om sosial struktur. Vi er avhengige av desse for å kunne gripe inn og påverke fysiske og sosiale hendingar i omverda. Ressursane

gir oss handlingskapasitet, utan desse ville vi vere fråtekne handlingsevna vår. Å handle inneber å endre sine sosiale og materielle omgjevnadar. For Giddens er makt logisk knytt til handling. Ein aktør må utøve makt for å kunne handle i verda, sjølv om makta er aldri så avgrensa. Makt er her knytt til aktørens evne til å handle slik at han kan skape ein skilnad. I tilfelle assymmetriske maktrelasjonar mellom aktørar, vil den overordna si makt alltid føresette eit minimum av medverknad frå den underordna. Makt må skjønast gjennom strukturens dualitet: makt vert utøvd berre gjennom individa sine handlingar, men tilgang til og fordeling av slike maktressursar er styrt av sosiale strukturar.

Giddens deler ressursomgrepet og omtaler to ulike typar ressursar, - *autoritative ressursar* som gir makt over andre menneske, *allokative ressursar* som gir makt over ting (Aakvåg 2008.:137). Regelfølgjande praksis inneber alltid å bruke materielle (allokative) og autoritative ressursar. For Giddens er det viktig å få fram at det alltid er assymmetriar i makt mellom ulike aktørar på grunnlag av ulik fordeling av handlingsressursar. Strukturasteorien skil mellom sosiale strukturar og sosiale system. Medan sosial struktur er definert som reglar og ressursar, blir sosiale system definert som observerbare sosiale mønster danna av gjentekne samhandlingsformer (s.st.: 140). Samhandlingsmønstra er rimeleg stabile og vedvarande fordi aktørar oppfører seg på ein regelmessig og standardisert måte, dei trekker på underliggande strukturar.

Strukturomgrepet, slik det vert brukt av Giddens i strukturasteorien, er utvikla for å overskride skiljet mellom aktør og struktur. Dette får han fram ved omgrepet *strukturens dualitet*. Sosial struktur er både medium for, og resultat av, handling. Slik er aktør og struktur gjensidig avhengige av kvarandre. Rolleomgrepet kan sjåast som ei bru mellom aktør og struktur ved at rolleutøvinga er knytt til begge elementa. I neste avsnitt vil eg omtale grunnleggande omgrep i rolleteorien som kan vere nyttige i drøfting av det som skjer med sosialarbeidarrolla i NAV-kontor. Deretter gjer eg i neste kapittel greie for dei metodiske grepa eg har nytta for å bringe fram utøvarane si livsverd.

Grunnleggande omgrep i rolleteorien

I første del av kapitlet er ulike teoretiske perspektiv på rolleomgrepet gjort greie for. I framstillinga har forholdet mellom aktør og struktur har vore sentralt. Som aktør i NAV-kontor vil sosialarbeidaren erfare at det vert stilt forventingar til han. I studien vil eg undersøkte om der er tendensar til endringar i forventingane. Rolle vert definert som "dei forventingar som knyter seg til ein bestemt plass i eit sosialt system." (Martinussen (2008:39).

Vilhelm Aubert (1979) definerer rolle som *summen av dei normer som knyter seg til ein posisjon*. Sidan normene endrar seg over tid, vil også rollene endre seg. Ei sosial rolle kan grovt sett seiast å bestå av to typar normer – a) konstituerande normer som seier noko om kva oppgåvar som skal utførast, b) strategiske normer som seier korleis ein rolleinnehavar best går fram for å fylle rolla, og kva omsyn det er fornuftig å ta til samhandlingspartar (Martinussen 2008:39).

Sjølv om roller til ei viss grad er faste, har kvar rolleinnehavar eit visst rom for å utføre rolla på sin måte (Strand 2007: 387). Den måten ein rolleinnehavar utøver roller på kallast *rolleåtfærd*, rollespelet eller rolleutføringa (Martinussen 2003:39). For eikvar rolle kan ein sjå på grad av samsvar og avvik mellom normer og åtfærd. I dette ligg at det ikkje fins ei detaljert oppskrift på korleis ei rolle skal utøvast, aktørane har eit visst spelerom. Viss ein held seg innafor ramma av kva som er rett og gale kan ein utøve rolla på mange ulike måtar, og på den måten kan ein påverke og forme rolla (Raaheim 2002:28). Rolleåtfærd vert då eit resultat av samspelet mellom individ og omgjevnadar.

Organisasjonar kan oppfattast som eit system av roller, der reglar definerer forholdet mellom rollene med omsyn til kva den enkelte rolleinnehavar skulder andre rolleinnehavarar (Strand 2007: 388). Slik kan ein seie at roller formidlar forholdet mellom organisasjonen og individet, sjølv om rolle er noko anna enn personen. Dei formelle bindingar og fullmakter som er knytt til rolla vil fungere som normer, og dei oppfattingar personen har om den formelle stillinga vil vere ein del av rolleforståinga. Normer kjem til uttrykk både gjennom dei forventningar relevante aktørar stiller til rolleinnehavaren, og gjennom rolleinnehavaren si eiga tolking (s.st.).

Både det ein er og det ein gjer er med på å konstituere rolla. Når vi er tildelte ei rolle får vi høve til å skjønne mønster i handlingar og vurderingar, vi kan tolke enkelthandlingar inn i ein sosial samanheng, med hensikt og meining (Strand 2007:389). Vi speler så rolla dels etter forventningar, dels som rituelle mønster. I ordna samanhengar kan vi ikkje berre vere oss sjølve og sleppe unna rollene. Omgjevnadane syter for å bringe orden og vi inntek våre roller, kanskje utan særleg tvil. Roller kan då seiast å vere ei rasjonell tilpassing til omgjevnadane (Strand 2007:389). Det hender at det ikkje er samsvar mellom dei rollene andre legg til oss og dei oppfattingar vi har av oss sjølve. Deira forventingar stemmer ikkje overeins med våre egne. Vi kan då velje å forlate rollene og legge dei bak oss, eller vi kan forhandle om kva innhaldet i rolla skal vere (Schiefloe 2003:196).

Sosial samhandling

Når to eller fleire samhandlar, er budskapane dei sender til kvarandre ein integrert del av *interaksjonen* og budskapane inneheld forventingar (Martinussen 2008:78). Vi veit kva vi venter av andre, og oftast også noko om kva dei venter av oss. Når ei forventing eller eit sett av forventingar vert gjentatt kvar gong ein bestemt sosial situasjon oppstår, seier vi at det føreligg ei *sosial norm* (Martinussen 2008:82). Normer er relativt varige forventingar om åtferd i bestemte situasjonar, sjølv om normene stadig vert reforhandla og endra. Vi har å gjere med ei norm når ”retten” til kontroll av ei handling ligg hos andre enn den som utfører handlinga (Schiefløe 2003:143). Forventingar kan vere reelle og bygge på faktiske forhold, men dei kan også vere *fiktive*, det vil seie at ein innbillar seg at det føreligg ei forventing. Vi snakker då om at det føreligg eit fiktivt sosialt press (Martinussen 2008:79).

Åtferd som er i strid med ei norm, eller i samsvar med den, kan bli møtt med positive eller negative reaksjonar. Slike reaksjonar på åtferd i forhold til ei norm vert omtala som *sanksjonar* (Schiefløe 2003:144), reaksjonen kan kome i form av anerkjening eller underkjenning. Når det er knytt sanksjonar til normene får dei gjennomslagskraft og blir viktige i samhandling (Martinussen 2008:83). Dei er likevel sjeldan ufråvikelege, i særlege situasjonar kan sjølv dei strengaste reglar bli sett til side.

Det kan gjerast eit skilje mellom *tilskrivne* roller og *oppnådde (erverva)* roller (Raaheim 2002:39). Ei tilskriva rolle har ein ikkje gjort noko spesielt for å oppnå, som t.d. rolla som dotter. Ei oppnådd rolle derimot, må ein yte noko for å oppnå, til dømes det å bli sosionom. Til både tilskrivne roller og oppnådde roller knyter det seg forventingar og normative krav til åtferd og haldningar. Rolleforventingane er styrande for åtferd, men roller varierer med omsyn til kor strenge og regulerande åtferdsforventingane er.

Roller kan vere meir eller mindre diffuse eller spesifikke, og meir eller mindre universelle eller lokale. Til den *spesifikke* rolla er det knytt klart definerte oppgåver som skal utførast på ein særskilt måte, innanfor ei fastsett tid, med same mønster og små variasjonar frå gong til gong. Eit døme kan vere rolla som bussjåfør, han har lite spelerom for eigendefinering av rolla. Ei litt meir *diffus* rolle kan vere rolla som sosialarbeidar, der det ikkje fins ei ”oppskrift” på korleis ein skal forhalde seg til ulike samanhengar. Dersom vi gjorde ein studie på tvers av landegrenser ville vi nok finne mindre variasjonar i utøvinga av rolla som bussjåfør enn vi fann i rolla som sosialarbeidar. Slik kan vi seie at rolla som bussjåfør er meir *universell*, og at rolla som sosialarbeidar har fleire *lokale* variasjonar. Men eikvar sosial gruppe er sett saman av enkeltindivid som kan opptre svært ulikt i same type rolle, og i dagleglivet er det ofte slik at rolleutforming og rolleåtferd gir rom for individuelle

tilpassingar (Schiefløe 2003:196).

Sosiale einingar, som t.d. organisasjonar, er basert på eit sett av oppgåver som er kjeda saman i den hensikt å leie fram mot *felles mål* (Martinussen 2008:226). Rollene i eininga utgjer eit mandat frå oppdragsgjevaren/organisasjonen og hovudoppgåvene er definerte (Strand 2007:389). Personane som tek på seg oppgåvene har kanskje noko ulik utføring, men likevel oftast om lag slik det er uttrykt i rolleforventingane i systemet. Der det ikkje fins klare stillingsinstruksar er ofte dei formelle normene verken særleg uttrykte eller styrande. Dei uformelle normene vert definerte og oppretthaldne gjennom interaksjonen (Schiefløe 2003:143).

Eit menneske har ofte mange roller samstundes, og dette kan by på utfordringar. Vanlegvis er det fleire normsendarar til kvar rolle, rolleinnehavar blir møtt av forventingar frå ulike aktørar. Dersom det er ulike roller knytt til ein gitt posisjon, og der er ulike sendarar av forventingar, vert dette omtala som eit *rollesett* (Schiefløe 2003:198). Summen av forventingane utgjer rollesettet, og innanfor rollesettet kan vi igjen finne rollerelasjonar som kan vere særleg sterke, nemleg i *rollepar* og dominerande koalisjonar (Strand 2007:390). Dette er grupper av personar som saman har påverknadskraft i ei verksemd. I dette perspektivet er det ikkje berre normer, men også makt og interessetyngde som ligg bak signala.

Som menneske er vi medlemmar av mange sosiale system, og vi møter forventingar om rolleåtferd i ulike samanhengar. Når det oppstår konfliktar mellom roller grunna dette, snakkar vi om rollestress eller *interrollekonflikt* (Martinussen 2008:228). Personen opplever motstridande forventingar fordi ho eller han har fleire posisjonar, og det kan vere usemje om kva handlingar som forventast i dei ulike posisjonane. Rollesettkonfliktar botnar i motsetningar mellom verdiar eller interesser i det sosiale systemet (s.st.). Ein annan type rollekonflikt er *intrarollekonflikt*, der det oppstår interessekonflikt innanfor rolla, dette kan t.d. dreie seg om om korleis ein skal bruke dyrebar tid. Forventingane, "rolleheftet", ligg i den felles forståinga av kva som skal gjerast (Strand 2007:90). Desse kan vere sterke og styrande, sjølv om dei sjeldan er eintydige.

Ein kan sjå på ein organisasjon som eit system med gjensidig avhengige posisjonar og roller, der den enklaste sosiale relasjonen inneber sending og mottaking av forventingar mellom to personar (Martinussen 2008:226). Desse normene utgjer då *komplementære roller*. Døme på slike roller kan vere sosialarbeidar/klient. Rollepar er komplementære fordi det som er den eine part sine rettar er den andre sine plikter. Det går føre seg ei arbeidsdeling og ei autoritetsfordeling, der autoritetsfordelinga har til hensikt å bidra til klar kommunikasjon,

koordinering og kontroll innanfor systemet. Ein form for kontroll blir det også når det skjer ei internalisering av normer, når individet gjer "systemets" reglar til sine egne (s.st.). Ei slik internalisering kan virke førebyggjande på opposisjon eller avvik.

Rollekonfliktar, uklare roller og kommunikasjonssvikt kan ha med sjølve oppbygginga av systemet å gjere. Desse fenomenen kan gjere det daglege arbeidet vanskeleg, og det kan true samarbeid og samhald. Ei anna kjelde til slik svikt kan vere ulikskap i makt og rang. Dersom tilsette med like lang utdanning, like lang arbeidstid og om lag same løn opplever ulik anerkjening av kompetanse og ulik tildeling av makt, har vi såkalla *rangulikevekt* (Martinussen 2008:229). Rangulikevekt har ofte negative konsekvensar for ein person si sjølvkjensle og trivsel, og dermed også for arbeidsglede og arbeidsinnsats (s.st.).

Når det blir for store gap mellom rolleforventingar og rolleåtfærd oppstår det som Goffman kallar rolledistanse (Goffman 1974). Ein held ein viss avstand til rolla si, vil ikkje identifisere seg med den. Dersom gapet mellom egne forventingar og andre sine forventingar blir for stort, kan det medverke til at vi føretek eit rolleskifte (Raaheim 2002:45). Eit døme kan vere at vi går frå ein arbeidsplass til ein annan. Når vi blir medlem av eit nytt sosialt system, som t.d. nytt arbeidsfellesskap, blir det viktig "å finne sin plass", å posisjonere seg for den arbeids-delinga som skal skje. Kven vi skal vere overfor kvarandre i ulike situasjonar er ikkje avgjort på førehand, vi må gjennom rolleutforming og rolleutøving, "fortelje det". Vi må kommunisere til kvarandre kven vi vil vere, og kven vi ikkje vil vere. Det gjer vi ved å framheve oss sjølve med det vi meiner er viktig for samhandlingssituasjonen.

Som aktørar forhold vi oss til både mogleggjerande og avgrensande strukturar. Det går eit viktig skilje mellom *formelle* og *uformelle strukturar*, der formelle strukturar til dømes kan vere organisasjonskart og stillingsinstruksar i offentleg etat. Dei formelle strukturane er altså knytt til sosiale system organiserte på grunnlag av formelle vedtak. Uformelle strukturar finn vi i uformelle sosiale system som grupper, der det kan vere ordningar som medlemmane i systemet er kjende med og forhold seg til, sjølv om ordningane ikkje er formelt vedtekne (Schiefløe 2003:191-192).

I dette kapitlet har vi sett at rolla kan sjåast som ein bindelekk mellom aktør og struktur. Eit sentralt spørsmål er i kva grad strukturane gir muligheiter eller set grenser for aktøren som kompetent handlande aktør. Dei ulike sidene ved roller kan vere ein del av arbeidskvardagen for ein sosialarbeidar i NAV-kontor.

Kapittel 3.

Metodiske val i forskingsprosessen

I dette kapitlet gjer eg greie for val i forskingsprosessen, val før innsamling av data og val i det vidare arbeidet med materialet. Eg gjer greie for vurderingar undervegs og for rolla som forskar. Sjølvkritiske tankar om vala som er gjort kjem til slutt i kapitlet.

Kvalitativ forskning

Ved å forske på sosialarbeidaren i den nye arbeidskvardagen i NAV-kontor ønskte eg å få ny kunnskap om erfaringane, opplevingane og meiningane deira. Med eit slikt utgangspunkt og mål for studien fann eg kvalitativ tilnærming tenleg, ein metode som nettopp bygger på at aktørane formidlar sine erfaringar gjennom språklege ytringar. Kvantitativ forskning er derimot meir oppteken av tal og samanhengar mellom nokre få utvalde operasjonaliserte variablar (Ryen 2002:20). Val av metode heng nøye saman med forskingsspørsmåla mine og tankar eg hadde om korleis eg best kunne få fram mangetydig empiri og variasjonsrikdom. Målet mitt var ikkje å få fram ei eintydig røynd, eg ønskte innblikk i sosialarbeidarane si livsverd. Til eit slikt føremål høver det med metodikk som har fokus på erfaring, meining, livsverden og dialog (Kvale 2004).

Kvalitativ forskning inneber at forskaren kontinuerleg står overfor ei serie vegval (Ryen 2002:73). Dei mest vesentlege vala er av fagleg art, men det følgjer også ein del praktiske. Eg kunne ha brukt deltakande observasjon som metode, men dette valde eg av tidsmessige omsyn vekk. Det vart likevel observasjon ved at eg møtte fram på NAV-kontora i god tid før avtale for å observere aktiviteten i mottaksavdeling. For å få fram studiesubjekta sine perspektiv valde eg halvstrukturerte intervju. Med dette ville eg prøve å skape nærleik til forskingsobjektet og eit subjekt-subjekt forhold mellom meg og informant (Kvale 2004). Ein slik relasjon er kjenneteikna ved det medmenneskelege, respekt og noko ein skal forhalde seg til etisk og moralsk (Skjervheim 2001).

Ifølge Kvale (2004:73) er eit forskingsintervju ein samtale mellom to partar om eit tema av felles interesse og med ein struktur og eit formål. I denne type intervju kan ein forhalde seg til både fortid, notid og framtid, og ein har høve til å ta vare på den fleksibilitet som tema, kontekst og informant byr inn til. Formålet er å skjone verda slik intervju-personen ser den, kunnskapen kjem fram gjennom dialogen (s.st.).

Kriterium og utval

I kvalitative studiar er det ikkje hensiktsmessig med samnsynsutveljing. Målet er ikkje å få eit representativt utval, det er å få informasjonsrike informantar (Ryen 2002:87). Dersom materialet blir for omfattande klarer ein ikkje få oversikt og det blir uråd å gjere djupnetolking av det som vert sagt (Kvale 2004: 113). Det er difor viktig at talet på informantar blir avgrensa for at datamengda skal bli handterleg for analyse. Min studie er basert på intervju med elleve informantar.

Forskingsininga mi er sosialarbeidaren som aktør i den organisatoriske eininga NAV-kontor. Av økonomiske og tidsmessige ressursar valde eg å konsentrerte meg om eit geografisk avgrensa område. Stake (2005) viser til at det er viktig å ta omsyn til tilgjengelege ressursar som tid og pengar når ein skal forske. For utveljing av NAV-kontor trong eg opplysningar om kontor i kyst-Norge, som var den aktuelle regionen for meg.

Innsamling av kvantitative data for å gjere utval

Prosjektleiar i NAV Fylke ga hjelp med kvantitative data om dei aktuelle NAV-kontora. Eg trong opplysningar om a) kva sosiale tenester som var tatt inn i kvart av kontora, b) om leiar var statleg- eller kommunalt tilsett, c) talet på kommunalt - og statleg tilsette ved kvart av NAV-kontora som opna i 2007. I dei tolv aktuelle kontora var det totalt 146 tilsette. Ved nærare kontakt fekk eg opplysningar om at 46 av desse var sosialarbeidarar, - 41 kommunalt tilsette, 5 statleg tilsette. Oversynet synte elles at kun tre av dei tolv NAV-leiarane var kommunalt tilsette og at dei fleste kommunar hadde valt fleire sosiale tenester enn den obligatoriske minimumsløysinga , økonomisk sosialhjelp, i NAV-kontoret (jf. vedlegg 4).

Bruk av kvantitative data for utvikling av førforståing til ei kvalitativ undersøking er i dag heilt vanleg (Holter og Kalleberg 1996). Ved å kombinere kunne eg bruke kvantitative data til å fastsetje viktige kriterium og lage tabellar. Ut frå dette kunne eg gjere kvalitative forskingsintervju i kontor som fylte dei valde kriterium (s.st.). Førforståing, problemstilling og teoretisk referanseramme avgjer kva forhold ein må ta omsyn til for å oppnå data som omfattar aktuelle fenomen i tilstrekkeleg djupne og breidde. Feltkunnskap er ein viktig føresetnad for å samle data frå relevante kilder (Malterud 2003).

Utveljing av NAV-kontor

Leiar sin kompetanse kan vere ein faktor som påverkar arbeidskvardagen. I studien vart difor dette det eine kriterium for utveljing av kontor. Det andre kriteriet skulle fortelje meg noko om fagleg fellesskap, så her gjorde eg eit skilje mellom kontor som hadde berre

kommunale sosialarbeidarar og kontor med både kommunale - og statlege sosialarbeidarar. Slik ønskte eg å få fram eventuelle skilnadar i organisering av personalet og sosialfagleg arbeid.

Ut frå desse kriteria laga eg tabellar for utveljing av lokale NAV-kontor. Dei fire kontora eg valde er små, iallfall sett i forhold til den sentrale NAV-evalueringa som bruker delingstalet 40 for skilje mellom små og store kontor (Andreassen 2007). I vedlegg 4 fins opplysningar om både årsverk og talet på tilsette. I oppgåva går eg ut frå tal på tilsette i kontora, då stillingsstorleik ikkje alltid treng vere avgjerande for type arbeidsoppgåver og heller ikkje alltid er proporsjonal med den kraft personen kan ha i diskusjonar.

Ved eitt av kontora let svar vente på seg. Ut frå Ryen (2002:89) sitt råd om å finne ein balanse mellom det å straks akseptere liten interesse og å bruke for mykje krefter på å overtale ein som er moderat interessert, vurderte eg å ta kontakt med anna NAV-kontor. Men eit tredje forsøk ga resultat, responsen kom tidsnok til å vere innanfor ramma om å gjere intervju om lag eit halvt år etter opning av kontoret. Kontaktpersonane mine ved dei fire kontora stadfesta mine kvantitative data om kontora. Dette såg eg som eit viktig tiltak for intern validering av studien. Nærare orientering om studien vart sendt til informantane (vedlegg 2). Eg bad om opplysningar om faste møtetider m.m. i kontoret for å unngå dagar og tider som høvde dårleg for intervju.

Utveljing av informantar

I NSD¹ sine retningslinjer for førstegongskontakt heiter det at ein, skriftleg eller muntleg, kan rette ein førespurnad på grunnlag av offentleg tilgjengeleg informasjon. Ved opning av nye NAV-kontor vert det lagt ut reportasjar på www.nav.no², der finn ein også kontaktinformasjon. Når ein skal velje informantar i organisasjonar bør ein ifølge Ryen (2002) skaffe seg tilgang via kollegaer i staden for via overordna, då det er meir gunstig for å etablere ein likeverdig relasjon mellom forskar og dei som blir intervju. I studien min la eg ikkje vekt på dette, eg fann det truleg at informantane vurderte oss som likeverdige partar. Dei visste at eg er utdanna sosionom, og at eg har erfaring frå kommunal sosialteneste.

Ved to av kontora gjekk førespurnad til NAV-leiar, ved dei to andre kontora til sosialkuratorar, dette fordi eg kjende nokre namn frå tidlegare. Eg bad dei rekruttere informantar til studien min, eg bad såleis om at dei var port-opnarar for meg. Omgrepet

¹ http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk_stud/foerstegangskontakt.html

² <http://www.nav.no/page?id=1073743553>

port-opnar vert i metodelitteraturen brukt om den som gir tilgang til forskingsarenaen (Hammersley og Atkinson 1996). Tema for studien vart kort presentert, eg bad om intervju med to informantar frå kvart kontor (jf. vedlegg 1). Sjølv om eg hadde brukt mykje tid på å lese grunnlagsdokument i NAV-reforma klarte eg ikkje førestille meg store skilnader i arbeidskvardagen for tilsette i mottaksavdeling og oppfølgingsavdeling. I førespurnaden spesifiserte eg difor ikkje kva avdeling informantane skulle kome frå. Dette medførte at eg seinare fann å gjere endringar.

Trost (i Ryen 2002:85) viser til at ein bør søkje etter utval som dekkjer den heterogeniteten som fins i ein aktuell populasjon som er kjenneteikna av ein viss homogenitet. Variablar som utdanning, arbeidserfaring, ansiennitet i kommunal sosialteneste, kjønn og alder kunne vere relevante i forhold til problemstillinga mi. I første omgang bad eg om at talet på informantar frå kvart kontor blei avgrensa til to. I min studie ba eg om at følgjande kriterium blei lagde til grunn når informantar skulle veljast ut: begge kjønn, kommunalt tilsette sosialarbeidarar med ulik erfaring etter fullført utdanning.

Patton ((1990) i Ryen 2002:88) legg vekt på at ein bør søkje informasjonsrike informantar, han bruker omgrepet "purposive sampling". Dette kan oversetjast med "føremålsretta utveljing", utvalet skal vere tilpassa hensikta med studien. Slik kan ein auke sjansen for å oppdage heterogene mønster og problem som oppstår i den spesielle konteksten ein undersøker. Miles og Huberman ((1994) i Ryen 2002) viser til at ein ikkje ukritisk bør omfamne alle som er villige til å ikle seg rolla som informantar. Dei ber forskaren stille seg spørsmålet om kor valid og reliabel vedkomande person er som informant. Sjølv om ein kan stille spørsmål ved om utveljinga av informantar i min studie kan vere påverka av sjølvseleksjon, er det dokumentert at dei tildelte informantane ga detaljrike og fyldige bilete av arbeidskvardagen i NAV-kontor.

Guba og Lincoln (2005) rår til at ein også skal velje informantar som kan virke som "negative tilfelle", altså nokon som ikkje er sentrale for det fenomenet ein undersøker. Eg har ikkje brukt slikt utval, men eit døme kunne vore om eg intervjuar statleg tilsette sosialarbeidarar utan erfaring frå kommunal sosialteneste. Eg valde likevel å konsentrere meg om erfaringar og opplevingar for kommunale sosialarbeidarar i lokale NAV-kontor.

Intervjua

Intervjua vart gjort i NAV-kontora. Eg ønskte å sjå dei fysiske utformingane og romma sosialarbeidarane arbeidde i, og eg ville gjere uformell observasjon i mottaksavdelinga. I møte med informantane nytta eg kvalitative, individuelle, halvstrukturerte intervju. Kvale

(2004:21) definerer dette som *”et intervju som har som mål å innhente beskrivelser av den intervjuedes livsverden, med henblikk på fortolkning av de beskrevne fenomenene”*. Det fins ikkje standardreglar eller metodar, intervjuet kan tilpassast tema og problemstilling. Ifølge Kvale (s.st.:71) kan ein gjere endringar i både rekkefølge og spørjeform sjølv om det er tema som skal dekkast. Ved bruk av denne type intervju ønskte eg å få fram informantane sine perspektiv på arbeidskvardagen sin. I relasjonen mellom meg som intervjuar og informantane kunne utveksling av tankar produsere ny kunnskap (Ryen 2002).

Intervjuguiden inneheldt atten spørsmål (vedlegg 3) retta mot både fortid, notid og framtid. Tema i guiden var arbeidsoppgåver, organisering av kontor og personale, forventingar og vilkår for utøving av sosialt arbeid. Eg ønskte svar på forskningsspørsmåla mine, med hjelp av informantane ville eg skape ny kunnskap om sosialarbeidarrolla i NAV-kontor. Mot slutten av intervjuet vart informantane oppfordra til å snakke om tema dei var opptekne av og som intervjuguiden ikkje inneheldt spørsmål om.

For å dyktiggjere meg tok eg prøveintervju med ein kommunal sosialarbeidar i NAV-kontor. Tilbakemelding frå prøveinformanten var at omgrep som t.d. ”profesjonsidentitet” verka forstyrrende på intervjuet. Eg gjekk difor gjennom intervjuguiden og reinske vekk liknande uttrykk og erstatta dei med meir brukte omgrep som til dømes rolle. Eg la vekt på å bruke ord som sosialarbeidarar i praksisfeltet kjenner seg igjen i. Tilbakemelding frå prøveintervjuet var at det er behov for å få fram stemmene frå sosialarbeidarar i NAV-kontor.

Den opphavlege planen min var å gjere åtte intervju med kommunale sosialarbeidarar i lokale NAV-kontor, for deretter å intervju sentrale personar i NAV-prosessen, som til dømes fylkesprosjektleiar og NAV-ansvarleg i FO³. Deira tankar om arbeidskvardagen for kommunale sosialarbeidarar i NAV-kontor kunne gitt perspektiv til det sosialarbeidarar sjølve erfarte. Men denne planen vart endra etter dei seks første intervjuet, ut frå ny kunnskapen om mottaksavdeling og oppfølgingsavdeling. I staden for å gje plass til utanfråperspektiv på sosialarbeidarrolla i NAV-kontoret, valde eg å styrke innanfråperspektivet. Så det vart i staden fleire intervju i dei same valde NAV-kontora.

Det ideelle ville vere å ha like mange informantar frå mottaksavdeling som oppfølgingsavdeling, men dette fekk eg ikkje sidan personalsamansetjinga ikkje gav høve til dette. Eg fekk totalt elleve informantar frå fire NAV-kontor, fordelt med fire frå mottaksavdeling, sju frå oppfølgingsavdeling.

³ Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsarbeidere

Intervjua vart gjort i perioden april- juni 2008, kvart intervju varte i om lag ein time. Eg brukte MP3-spelar for opptak, noko som fungerte svært godt med omsyn til kvalitet på opptak. Det virka som at informantane etterkvart gløymde at opptakaren låg på bordet mellom oss. Eg starta med å gå kort gjennom informasjonsskrivet som dei hadde mottatt (vedlegg 2), samt ordne det formelle med avtale om anonymitet. Eg orienterte om at det ikkje kom til å bli ein spørsmål - svar situasjon, men meir som ein samtale kring tema (Kvale 2004).

Intervjuguiden vart lagt til side, med informasjon om at den ville bli sjekka mot slutten av samtalen for å vere sikker på at vi hadde vore innom sentrale tema for studien. For meg var intervjuguiden så innarbeidd at eg kunne "vandre" fritt i den gjennom samtalen. Ryen (2002:109) påpeiker at informanten bør få høve til å oppklare eller presisere moment. Intervjua vart avslutta med eit ope spørsmål der informanten kunne snakke fritt, og dette høvet nytta alle informantane. På den måten vart intervjuet avrunda på ein naturleg måte.

Ryen (2002:116) peiker på kor viktig det er etablere ein trygg relasjon for å nå målet med halvstrukturerte intervju. Samtalane tok utgangspunkt i intervjupersonane sin ståstad der og då, engasjementet deira, oppgåver i sosialtenesta og refleksjonar rundt verksemda i NAV-kontoret. Eg har eit ønskje om at studien skal bidra til auka kunnskap om organisering av den nye arbeidskvardagen og nytta difor også konstruktive spørsmål i intervjua (Holter og Kalleberg 1996). Døme på slikt spørsmål kan vere spørsmålet om korleis informanten ville organisere personalet i NAV-kontoret om han fekk høve til det. Med dette spørsmålet ønskte eg å få fram opplysningar om ein tilstand som kan, og eventuelt bør, forbedrast. Ifølge Kalleberg skal konstruktive spørsmål nyttast i den hensikt. Gjennom å få fram tankar om informantane sine framtidsbilete, og ved å førestille seg betre ordningar, kan ein lære.

Frå samtale til tekst og analyse

Transkriberingsarbeidet starta etter dei seks første intervjua. Eg skreiv ut intervjua ordrett på nynorsk. Sjølv om eg også i sitata brukar nynorsk, tok eg i dei transkriberte intervjua med utvalde dialektord for ikkje å miste nyansar. Eg brukte også teikn for pausar, småord og kroppsspråk. Kvale (2004) peiker på at analysen tek til allereie i intervjuet, gjennom dei utgreiingar informanten gjer, og gjennom dei bidrag og den fortolking intervjuaren gir inn i samtalen. Vidare skjer det analyse medan ein transkriberer intervjua. Det fins ulike metodar for intervjuanalyse. Tilnærminga mi har vore det Kvale (2004) kallar ad hoc- metodar for meningsgenerering. Det inneber at eg ikkje har tatt i bruk nokon standardmetode for analyse, men har "plukka litt" frå dei ulike metodane, særleg meningsfortetting og

einingskategorisering.

Etter transkriberinga las eg intervju for å danne meg eit generelt uttrykk før eg gjekk gjennom kvart intervju for å kategorisere i forhold til tema i intervjuguiden. Å analysere er å dele opp i bitar eller element, seier Kvale (2004:118). Undervegs oppdaga eg nye meiningsgrupperingar og kategoriar og måtte gå tilbake til intervju og bruke same kategoriseringa for alle. Eg laga eit nytt dokument for kvar av meiningskategoriane og sette kategoriane opp i ein tabell (sjå neste side). Utvalde sitat vart plassert under den einskilde kategori.

Det er ikkje skarpe skilje mellom dei ulike tema i intervjuguiden, og intervju vart gjennomført på ein relativt ustrukturert måte. Dette baud på utfordringar når eg skulle kategorisere dei einskilde utsegna. Nokre utsegner vart difor ført opp under fleire kategoriar, men eg vakta meg for ikkje å gjere det så mange gongar at det kunne gjere studien mindre truverdig. Eg brukte tabellen for å hente fram utsegner som eg har brukt i oppgåva. Dette ga meg oversikt over kva funn eg faktisk sat med og samtidig ga det meg nye spørsmål. Kva hadde eg egentlig funne, og korleis vart dette i forhold til forskingsspørsmåla mine og problemstillinga? Kategoriseringa innebar ei fragmentering av materialet, men samstundes ga det ei strukturering av intervju og ein oversikt over kva erfaringar dei intervju sat med. Ein av informantane var oppteken av ulikskap i løn og arbeidsvilkår for kommunalt - og statleg tilsette i NAV-kontor. Denne teksten har eg halde utanfor. Kategorisystemet fanga elles opp tema i intervjuet og restkategorien vart såleis liten.

Eg prøvde å setje saman materialet igjen til ein heilskap som kunne kaste lys over forskingsspørsmåla mine. I analysearbeidet fann eg det tenleg å gruppere dei sju kategoriane i tre overordna kategoriar: I. *Strukturelle føringar* (omfattar kategori 4), II. *Sosialarbeidarrolla* (omfattar kategori 1, 2, 5), III. *Kompetanse og yrkesutøving* (omfattar kategori 3, 6, 7).

I dette arbeidet gjorde eg også ein kritisk gjennomgang av teori og forskning eg hadde valt å nytte i oppgåva. Var den høveleg til drøfting av det som hadde kome fram i intervju og til å underbygge mi eiga tolking, eller måtte eg leite etter andre referansar? Eg valde å halde fast ved teorivalet mitt, og har prøvd å knyte utsegnene i intervju til både teori og forskning på området, til ulike politiske føringar og dokument og eigne refleksjonar.

Hovudkategoriar i analyseprosessen

1. ARBEIDSOPPGÅVER I SOSIALKONTORET (retrospektivt)

Vedtak	Samtalar på kontoret	Ansvarsgrupper	Heimebesøk	Førebyggjande arbeid	Tverretatleg arbeid	Planarbeid
Sitat	Sitat	Sitat	Sitat	Sitat	Sitat	Sitat

2. ARBEIDSOPPGÅVER I NAV-KONTORET

Vedtak	Samtalar i mottak/samtalerom	Teamarbeid.	Dialogmøter	Sentralbord/ekspedisjon	Tverrfagleg arbeid	Merkantile oppgåver
Sitat	Sitat	Sitat	Sitat	Sitat	Sitat	Sitat

3. KOMPETANSEBEHOV FOR SOSIALARBEIDAR I NAV-KONTOR

Arbeidslivkunnskap	Kunnskap om reiserefusjonar	Kunnskap om rettar til trygd	Kunnskap om datsystem	Forvaltningskunnskap
Sitat	Sitat	Sitat	Sitat	Sitat

4. LOKAL ORGANISERING, LEIING OG OPPGÅVEFORDELING I NAV-KONTORET

Leiar / leiar + avd.leiarar	Sosialarbeidarar i mottaksavd og oppfølgingsavd	Sosialarbeidarar kun i oppfølgingsavd	Alle gjer alt/meir som før
Sitat	Sitat	Sitat	Sitat

5. REAKSJONAR PÅ OMSTILLING OG ORGANISASJONSENDRING

Tidkrevjande	Slitsamt	Spanande	Frustrerande	Meiningslaust
Sitat	Sitat	Sitat	Sitat	Sitat

6. YRKESROLLE

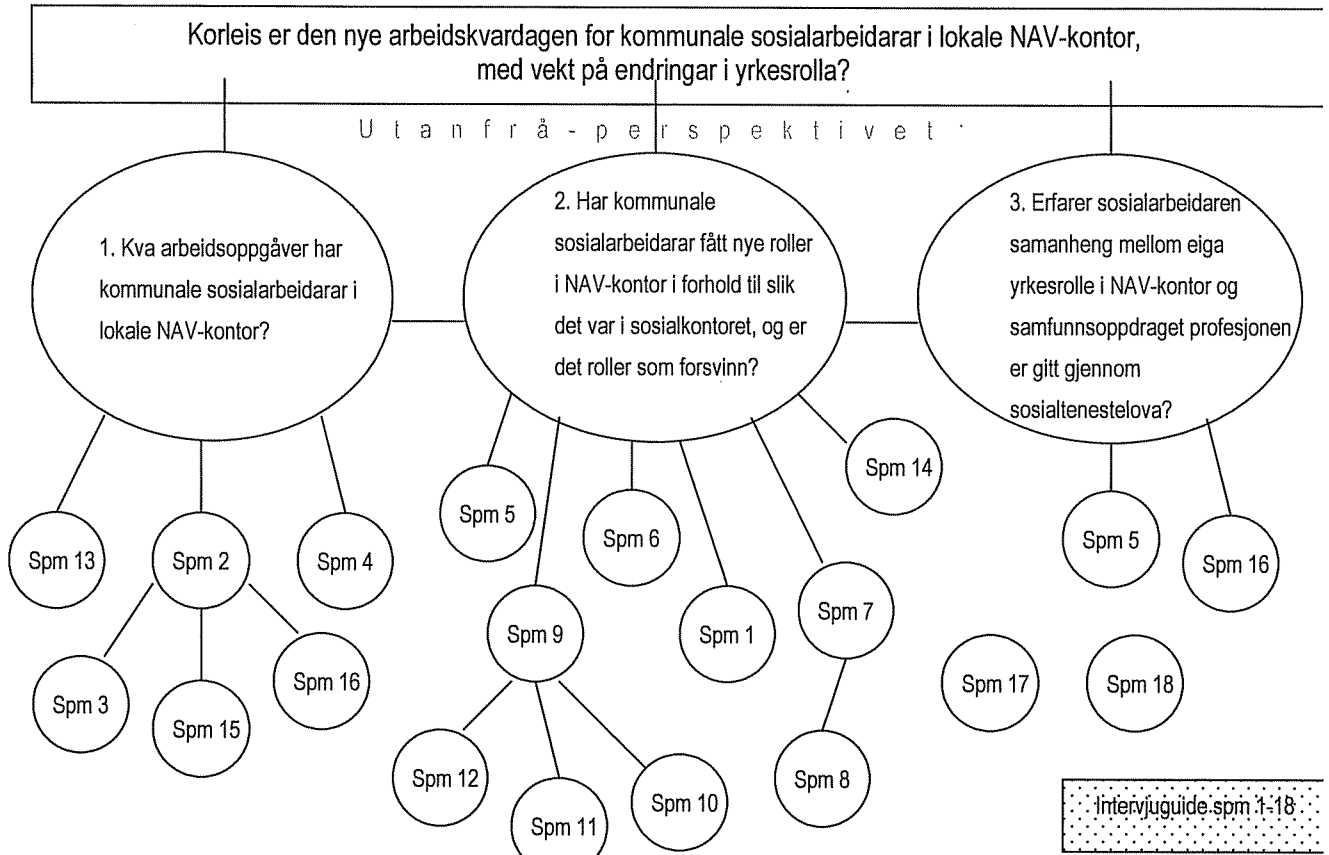
NAV-forvaltar	Sosialkalkulator	Miljøarbeidar	Trygdefunksjonær	Generalist
Sitat	Sitat	Sitat	Sitat	Sitat

7. FRAMTIDSBILETE (prospektivt)

Optimisme	Optimisme under føresetnad av omorganisering	Otte for sosialfaget	Resignasjon	Avventande haldning
Sitat	Sitat	Sitat	Sitat	Sitat

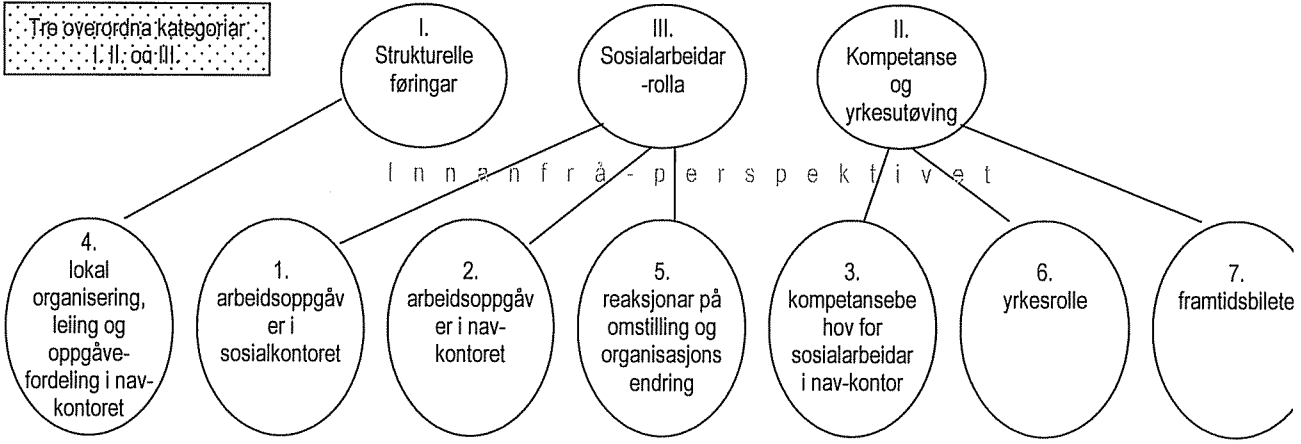
Utfordringer i den doble hermeneutikken

Gjennom kvalitative studiar fortolkar vi informanten si historie, som igjen er basert på korleis han sjølv har fortolka det som skjer (Gilje og Grimen 1993).



Rolleteori som reiskap til å skjøne
 - i tolkinga av informanten si historie nyttar eg rolleteori som briller for å sjå bileta frå røynda - Dette er min teoretiske referanse i den krevjande øvinga å tolke det andre har tolka før.

Tre overordna kategoriar
 I, II, og III.



Kategoriar i analyseprosessen 1-7

Svar frå materialet i studien

Forskingsspørsmåla mine (som vist i figuren)

1. Kva arbeidsoppgåver har kommunale sosialarbeidarar i lokale NAV-kontor?
2. Har kommunale sosialarbeidarar fått nye roller i NAV-kontor og er det roller som forsvinn?
3. Erfarar sosialarbeidaren samanheng mellom eiga yrkesrolle i NAV-kontor og samfunnsopdraget profesjonen er gitt gjennom sosialtenestelova?

Påliteleg og gyldig kunnskapsutvikling?

Å drøfte kva som er gyldig og påliteleg i kvalitative undersøkingar inneber å forhalde seg kritisk til kvaliteten på dei data som er samla inn (Kvale 2004). Gyldigheit (validitet) kan oversettast med treffsikkerheit og har å gjere med om spørsmåla i undersøkinga gir materiale som kan kaste lys over problemstillinga (Aadland 1997). Kvaliteten på data i studien handlar altså om å korleis eg fann slike spørsmål (Kvale 2004). For å kunne stille gode spørsmål sette eg meg grundig inn i dokument som omhandlar ny organisering og nye roller i NAV-kontora, samt relevant litteratur om rolleteori, sosialt arbeid og organisasjonsendring.

Validitet handlar også om korvidt resultat vert oppfatta som rette av andre. Jo fleire som er samde om at noko er rett framstilt, desto større er sannsynet for at det er det. Det ligg likevel ikkje nokon absolutt garanti for validitet det. Ein framgangsmåte for å validere funna i studien, er difor å sjekke egne konklusjonar mot andre undersøkingar og teori. Etter det eg har funne, er det ingen som har forska på sosialarbeidarrolla i NAV-kontor. For å synleggjere om studien er relevant og gyldig, har eg samanlikna deler av det som har kome fram i kapittel 5 med funn i evalueringsrapporten frå Andreassen (2007). Samanfall med andre undersøkingar styrkjer gyldigheita av funna (Ryen 2002). Reliabilitet (pålitelighet) fortel oss om vi kan feste lit til materialet som ligg føre. Slik kan ein seie at pålitelegheit er som ein føresetnad for gyldigheit. Dei to omgrepa heng så tett saman at det ofte er meningsfullt å ikkje skilje dei (Ryen 2002).

Ein annan måte å kvalitetssikre undersøkinga og konklusjonane på er ved sjølv å foreta ein kritisk gjennomgang av dei ulike trinna i studien (Kvale 2004). Viktige spørsmål for meg er om eg har valt dei rette kontora for innhenting av data og om eg har fått informantane til å kome med ærlege framstillingar. Kontor vart valde ut frå dei før omtalte kriterium og informantane vart eg tildelt etter dei kriterium eg bad om. I kontora vart langt

dei fleste kommunale sosialarbeidarar intervjuar. Tilsette i andre NAV-kontor kunne kanskje ha gitt annan informasjon. Eg har erfart at informantane i denne studien har tilstrekkeleg nærheit til, og kunnskap om, dei fenomen studien dreier seg om. Dei både ville og kunne gje ei rik framstilling av situasjonen. Informasjonen kjem frå fleire uavhengige informantar og dette bidreg til ei gyldig framstilling av fenomenet (Kvale 2004). Informantane i studien har uavhengig av kvarandre gitt samanfallande informasjon, vurderingar og framtidssbilete.

Er kunnskapen som kjem fram i studien gyldig i andre kontekstar enn der studien er gjort? Har den relevans for andre? Kan andre lære noko av det som har kome fram? Robert Stake (2005) skisserer tre ulike former for generalisering; naturalistisk generalisering, statistisk generalisering og analytisk generalisering. Eg vurderer min studie i forhold til naturalistisk generalisering og analytisk generalisering. *Naturalistisk generalisering* er basert på personleg erfaring, den tek utgangspunkt i "taus kunnskap" om korleis ting heng saman. Erfaring med ein situasjon fører til forventingar om framtidige hendingar. Mi erfaring frå samarbeid med sosialarbeidarar i sosialkontor er at det der fins ein tradisjon med gjensidig avlasting i hektiske arbeidsdagar. Eg vurderer funna slik at dei kan overførast til liknande situasjonar i andre NAV-kontor. *Analytisk generalisering* er ei grunnleggjande vurdering av i kva grad funn frå ein studie kan bli brukt som grunnlag for samanlikning og vurdering av kva som kan hende i andre situasjonar (Kvale 2004). Min studie er gjort i små NAV-kontor med få sosialarbeidarar. Kunnskapen som studien gir kan nyttast for sosialarbeidarar i andre små NAV-kontor. Tendensane som kjem fram om sosialarbeidarrolla kan vere gjeldande i også andre NAV-kontor.

Gjennom tydeliggjering av metodeval og refleksjonar over korleis dette kan ha påverka resultatene gir eg lesarane innsyn i kva som er gjort. I arbeidet med kategorisering og meiningsfortetting har eg, med rådata som utgangspunkt, valt tekstelement som kan illustrere funna. I presentasjon av materialet nyttar eg direkte sitat frå intervjuar for at lesaren sjølv kan vurdere om eg har gjort rimelege tolkingar og konklusjonar. Eg er merksam på at utveljing av sitat representerer ei form for filtrering av materialet og at eiga førforståing kan påverke kva deler av materialet som vert lagt til side.

Rolla mi som forskar

I følgje Kvale (2004:74) er kunnskap om eit fenomen naudsynt for å kunne stille dei rette og viktige spørsmåla, noko som igjen verker inn på studiens relevans. Den kunnskap og erfaring eg sjølv har frå kommunal sosialteneste, samt kunnskap om NAV-reforma var ein del av grunnlaget mitt då eg gjekk i gong med masteroppgåva. Etter mange års erfaring som

sosialarbeidar i sosialtenesta kjenner eg sosialarbeidarrolla slik den var i sosialkontoret. Det å ha slik "innanfrå-kunnskap" som forskar kan vere ein fordel, men det medfører også nokre utfordringar. Difor har eg i studien hatt som mål å ta ein utanfråposisjon for å få ein analytisk distanse. På den andre sida vil ein som kjem utanfrå kunne ha større vanskar med å kome innanfor og skjøne det informantane skjøner. Informantane var kjende med tilknytninga mi til faget sosialt arbeid og dette skapte truleg tillit. Gjennom intervjuet ville eg bringe fram kunnskap om sosialarbeidarar sin arbeidskvardag. Kvalitative forskingsintervju er karakterisert ved at ein prøver å skjøne verda slik informanten ser den, for så å nytte ein struktur til å gje framstillinga vitskaplege forklaringar (s.st.). Intervjuaren er sjølv forskingsinstrumentet. (s.st.:20), som god intervjuar skal ein vere dyktig både på intervjuemnet og på menneskeleg interaksjon. Aktiv lytting er difor viktig. Eg erfarte at eg klarte å ivareta rolla som intervjuar, det var ei trygg stemning under alle intervjuet. Nokre gongar var eg for rask med nye spørsmål, i så måte var det nyttig å lytte til opptaket og høyre seg sjølv som intervjuar, slik at eg kunne gjer forbetringar.

Som forskar sit eg med mange trådar og mykje makt ved at eg som intervjuar set i gong tankeprosessar hos informantane med dei spørsmåla eg stiller, og ved å gjere for fortolking og formidling. I prosjektet med masteroppgåva har forskarrolla vore kombinert med andre roller, særleg rolla som administrativt tilsett ved høgskulen. Eg kunne valt ein meir tilbaketrekt posisjon ved ikkje å fortelje om min tidlegare faglege bakgrunn, men når eg valde å presentere erfaringa mi som kommunal sosialarbeidar var det for å vise den felleskunnskapen det inneber. Kvale (2004) tek opp temaet og anerkjenner den potensielle styrke som ligg i subjektiviteten i kvalitative metodar.

Eg oppfattar felleskunnskapen primært som ein styrke som gir fortrinn i intervjudialogen, og tenkjer at den har vore til hjelp for å skape det refleksive rommet eg ønskte å legge til rette for. Samstundes har eg hatt i bakhovudet at eg er farga av førforståinga mi. Det kan også ha farga informantane mine som er kjede med kjennskapen min til sosialkontor som arena for sosialt arbeid. Har dei sagt det dei trur eg ønskjer å høyre, eller har dei kome med ærlege framstillingar? For meg er det umogleg å svare på, men i intervjuet har det vore tendens til innhaldsmessig like svar.

Gjennom tilnærminga mi og den struktur eg har lagt for intervjuet har eg prøvd å skape ei trygg og opa atmosfære og vist mi genuine interesse for dei tankar, synspunkt og vurderingar informantane har delt med meg. Eg ser meg sjølv som ein nyfiken forskar i ein meir framand kultur enn slik det var i sosialkontoret. Med denne studien har eg søkt etter det nye, det ukjende, det NAV-kontoret dreg med seg inn i faget sosialt arbeid.

Etiske vurderingar

Når det vert forska på menneske vert det stilt høge etiske krav. Kvale (2004) angir tre etiske reglar for slik forsking; det informerte samtykket, konfidensialitet og konsekvensar. Avtale om konfidensialitet vart underskrive i samband med intervjuet. Eg opplyste om at informantane kunne trekke seg frå studien når som helst, ingen gjorde det. Før eg møtte informantane var eg i kontakt med dei på e-post. Konfidensialiteten er ivaretatt både gjennom måten data er lagra på, og ved anonymisering av data. Opptaka frå intervju er lagra på minnepenn i låsbart skap på kontoret heime, det transkriberte materialet i låsbart skap på jobb. Materialet frå intervju er nummererte og gitt kodenamn, dei er ikkje merka med namn. I oppgåva vert alle informantane omtalte som han eller informanten. Der det vert brukt direkte sitat skriv eg tilvising til informant med kode og skriv dei fleste på nynorsk for å unngå at dialekten avslører informanten, Kontora vert omtalte med fiktive namn; NAV Langen, NAV Fjord, NAV Våg og NAV Viksbygd.

Kvale (2004) hevder at intervjuundersøkingar er ein moralsk aktivitet ved at den personlege interaksjonen som skjer i intervjusituasjonen påverkar den som vert intervjuet. Han seier vidare at kunnskapen som vert produsert i intervjuet påverkar synet vårt på mennesket sin situasjon. Det er difor viktig å vere etisk medviten gjennom heile forskingsprosessen. Ulike etiske dilemma dukkar opp og må avgjerast undervegs, dei er ikkje knytt til ein enkelt del i undersøkinga. Den viktigaste etiske avveginga i samband med intervjuprosessen har vore knytt til det å vere ikledd rolle som student og forskar samstundes med å ha rolla som tilsett ved sosialarbeidarutdanningane. I arbeidet ved høgskulen har eg utstrekt kontakt med praksisfeltet, men dette er mest om hausten. Intervju er gjort om våren. Eg har ikkje kjensle av at dette har innverka på maktbalansen i intervjuet.

Med konsekvensar meinast at forskaren på førehand må tenkje gjennom om intervjupersonane kan verte påførte mogleg skade, ulemper eller fordeler ved å delta i studien (Kvale 2004). Sjølv om informantane mine har uttalt seg fritt om arbeidskvardagen sin, og såleis også indirekte sagt noko om leiinga ved kontoret, er det vanskeleg å tenkje seg at deltaking i studien vil få negative konsekvensar for informantane. Men det kan føre til usemje og diskusjonar, noko som vonleg vil vere positivt for fagutvikling. Intervjustudiar kan tidvis ha konsekvensar for den gruppa intervjupersonane representerer, i dette tilfelle kommunale sosialarbeidarar i lokale NAV-kontor. Det er viktig for meg å understreke at meiningsytringar som har kome fram i intervju er informantane sine subjektive opplevingar og erfaringar, og kanskje ikkje på alle punkt representativt for andre kommunale sosialarbeidarar i NAV-kontor.

Materialet

Materialet i denne studien består av til saman om lag elleve timar intervju frå elleve informantar, tatt opp på band og deretter transkribert. Det transkriberte materialet utgjer til saman om lag 120 sider frå intervju med informantar i fire NAV-kontor. Under intervju har det vore nytta ein tematisk guide, men eg har likevel opna for dei tema informantane har vore særleg opptekne av. Kontora har ulikskap i tenestetilbodet og dei har ulik utforming og organisering. Desse faktorane påverkar sosialarbeidaren sin arbeidskvardag, og dette har truleg også påverka intervjuet. Intervjusamtalane har tatt utgangspunkt i informantane sin ståstad der og då. Engasjementet deira og refleksjonar rundt arbeidskvardagen for sosialarbeidarar i NAV, bilete dei har av framtida for NAV-kontoret og seg sjølve som profesjonelle yrkesutøvarar er sentralt.

Metodekritikk

Studien har gitt meg fleire erfaringar knytt til vegval og prosessar. I denne delen vil eg ta føre meg sterke og svake punkt ved tilnærminga eg valde, samt i metodeval gjort undervegs. For meg var det aldri tvil om at eg skulle velje kvalitativ metode for hovuddelen i oppgåva. Problemstillinga mi indikerte ei slik tilnærming når det var sosialarbeidarar si livsverd eg ville ha opplysningar om. Eg ønskte kommunale sosialarbeidarar i NAV-kontor som informantar, då eg oppfatta situasjonen slik at stemmer frå kommunalt tilsette sjeldan blir lytta til i NAV-reforma. Dette vert også stadfesta i Andreassen (2007) sin rapport om integreringsprosessen. I førundersøkinga, der eg innhenta kvantitative data om kontora, fann eg at det var kun fem statleg tilsette sosialarbeidarar i NAV-kontora i det aktuelle fylket. Eg kunna ha utvide gruppa av informantar til å gjelde også desse, men eg heldt fast ved at dei kommunale sosialarbeidarane skulle vere informantar. Slik hadde informantane felles erfaringsbakgrunn frå sosialkontor.

Når Kvale (2004) omtaler temaet ”intervjuareffekt” handlar det om at intervjuaren påverkar informanten. Slik er det i all kommunikasjon, vi påverkar kvarandre. Eg har vore medviten mi eiga førforståing og den verknad det kunne ha på intervjuet. Likeeins har det vore viktig for meg å vere open rundt dette, slik at andre kan ha høve til å vurdere i kva grad resultatane er pålitelege. Det kan stillast spørsmål ved i kva grad kjennskap til nokre av informantane kan ha farga intervjuet og tolkinga mi. For å unngå ein slik eventuell kritikk, kunne eg funne informantar lenger vekk, men ut frå ressursomsyn var det vanskeleg. Eg vel å tru at den vesle kjennskapen vi hadde til kvarande gjorde at terskelen for å stille som informant vart lågare og at samtalane glei lett av same grunn. Kvale (2004) fastslår at ein

dyktig intervjuar er ekspert på menneskeleg interaksjon og på intervjuemnet. Han lister opp mange kvalifikasjonar ein intervjuar bør ha. Ein blir ikkje ekspert ved første forsøk, ein treng lang trening. Å vere sosialarbeidar med omfattande samtaletrening, slik eg har frå klinisk arbeid, må kunne løftast fram som ein ressurs i denne samanheng.

Utveljing av kontor synte seg hensiktsmessig for ein studie av sosialarbeidarrolla i NAV-kontor. Ved å velje kontor i kommunestorleikar 4500 - 10000 innbyggjarar vart sosialarbeidarrolla i små NAV-kontora sett lys på, noko som ikkje er gjort i tidlegare studiar. Dersom ein forhold seg berre til den lokale kontekst intervju er gjort i, utan å vurdere i kva grad kunnskapen kan overførast til andre kontekstar, kan den eksterne validiteten verte lav (Malterud 2003:25). Eg meiner at kunnskapen som har kome fram gjennom intervju med sosialarbeidarar i små NAV-kontor har overføringsverdi til andre NAV-kontor, slik eg har skrive i delen om generaliseringsverdi av studien. I kvalitative studiar erkjenner vi at det fins fleire gyldige versjonar av kunnskapen, det er eit mål å utnytte det mangfaldet som fins (s.st.).

Kategoriseringa eg gjorde av funna ga meg god kjennskap til materialet. Ved bruk av kategoriane om organisering og arbeidsoppgåver i NAV-kontor vart det til tider vanskeleg å sortere sitata, då dei i stor grad inneheldt informasjon om begge deler. Likeeins ga kategorien om kompetansebehov fleire gongar samanfall med kategorien om yrkesrolle. Eg meiner likevel å ha klart å skilje sitata slik at dei illustrerer det informantane ville ha fram. Ved å samle dei sju kategoriane under tre hovudkategoriar kunne eg presentere analysedata meir systematisk og heilskapleg.

Kapittel 4.

Presentasjon av informantar i studien

I studien ønskjer eg å gje eit bilete av situasjonen i dei valde NAV-kontora sett frå ståstaden til sosialarbeidarar i den kommunale sosialtenesta der. Før eg gjer greie for funn og drøfter desse opp mot teori og forskning, vil eg presentere informantane mine ved å seie noko om utdanning og erfaring frå sosialkontor. Deretter presenterer eg NAV-kontora som ramme for sosialarbeidarane sin arbeidskvardag. Eg syner då samstundes kriterium og nytta for utveljing av kontor. Av anonymitetsomsyn gir eg ikkje ein fullstendig presentasjon av kvart enkelt kontor, heller ikkje av informantane. Ifølge avtalen som vart gjort før intervjuet, jf. vedlegg 1, skal både kontora og informantane vere sikra anonymitet.

Elleve informantar

Dei elleve sosialarbeidarane i studien er i alderen 27-65 år. I denne studien er det erfaringar som er viktig å få fram, alder for kvar informant er mindre viktig. Seks av informantane er menn, fem er kvinner. Med unntak av den eine informanten som er barnevernspedagog, er informantane sosionomar. Åtte av dei elleve har vidareutdanning etter grunnstudiet, vidareutdanningar som er relevante for arbeid i dei sosiale tenestene i NAV-kontora. Nær halvdelen av informantane har meir enn åtte års erfaring frå sosialkontor, dei andre frå eitt til seks år.

Intervjuet vart gjort eit halvt år etter at NAV-kontora var opna, informantane hadde arbeidd der sidan opninga. Inntil det arbeidd dei i sosialkontor. I tillegg til erfaring frå arbeid i sosialteneste, har fleire av dei erfaring også frå arbeid innan barne- og ungdomsvern. Ein av informantane har arbeidd innan sosialarbeidarutdanning og har mange års erfaring frå sosialkontor etter det. Tre av informantane har erfaring frå leing av kommunale sosialtenester.

Informantane er velutdanna og erfarne, noko som gjer dei til kvalifiserte, truverdige og informerte informantar. Sidan gruppa av informantar har til dels lang erfaring frå sosialkontor, vil perspektiva deira naturleg vere farga av det. Dette har eg nemnt i metodekapitlet. Informantane blir presenterte avdelingsvis, med tilvising til det aktuelle NAV-kontor.

Informantar frå mottaksavdelingar

	Utdanning	Vidareutdanning	Praksis som sosialarbeidar før NAV
Mann - V, 3 ¹	Sosionom 2004	Ingen	Sosialkontor siste 2,5 år
Kvinne - L, 1	Sosionom 1992	Ingen	Barnevern-og sosialkontor 11 år Sosialkontor siste 7 år
Mann - VB, 2	Sosionom 2005	* Helsepedagogikk * Marginaliseringsprosessar i velferdssamfunnet * Perspektiv på oppvekst og sosialisering * Førebyggjande arbeid med barn, unge og deira familiar * Vitskap og metode	Sosialkontor siste 1,5 år
Kvinne - VB,3	Sosionom 1997	* Veiledningspedagogikk * Sosialt arbeid med personar med samansette behov	Sosialkontor siste 11 år

Informantar frå oppfølgingsavdelingar

	Utdanning	Vidareutdanning	Praksis som sosialarbeidar før NAV
Mann - F, 1	Sosionom 2003	* Kommunal økonomi * Leing i helse og sosialtenestene	Sosialkontor siste 5 år
Mann - F, 2	Sosionom 1971	Hovudfag i sosialt arbeid	Lektor sosialarbeidarutdanning 5 år Sosialkontor siste 27 år
Kvinne - V, 1	Sosionom 2005	Ingen	Sosialkontor siste 3 år
Mann - V, 2	Sosionom 1998	* Økonomisk rådgjeving * Leing i helse- og sosialtenestene	Sosialkontor siste 10 år
Kvinne - VB, 3	Barnevernsped. 1985	* Veiledningspedagogikk * Friluftsliv * Rusproblematikk	Ungdomsheim Sosialkontor siste 8 år
Mann - VB, 4	Sosionom 1992	Barn av psykisk sjuke foreldre	Barnevernteneste 5 år Barneverninstitusjon 5 år Sosialkontor siste 6 år
Kvinne - L, 2	Sosionom 2003	Rusproblematikk	Barnevern- og sosialkontor 1 år Sosialkontor siste 1,5år

¹. Denne forkortinga syner kva NAV-kontor informanten kjem frå (bokstav tilsvare presentasjon i vedlegg 4a) og rekkefølge av intervju ved kontoret. I presentasjon av funn blir det nytta slik tilvising.

I fire NAV-kontor

	NAV-leiar sosialfagleg utdanning ²	NAV-leiar ikkje sosialfagleg utdanning ³
Kun kommunale sosialarbeidarar	<p>NAV Langen</p> <p>Skal yte tenester til om lag 4500 innbyggjarar.</p> <p>Personalsamansetjing - 5 tilsette totalt⁴ - 2 kommunale sosialarbeidarar - 0 statleg sosialarbeidar</p> <p>Avdelingsvisfordeling av kommunale sosialarbeidarar Sosialarbeidarar i både mottaksavdeling og oppfølgingsavdeling.</p> <p>Sosiale tenester i NAV-kontoret Alle⁵ tenester i sosialkontoret + barneverntenesta</p> <p>Arbeidsoppgåver og arbeidsfordeling Tendens: gjer både statlege- og kommunale oppgåver.</p>	<p>NAV Våg</p> <p>Skal yte tenester til om lag 8500 innbyggjarar.</p> <p>Personalsamansetjing - 11 tilsette totalt - 3 kommunale sosialarbeidarar - 0 statleg sosialarbeidar</p> <p>Avdelingsvisfordeling av kommunale sosialarbeidarar Sosialarbeidarar i både mottaksavdeling og oppfølgingsavdeling.</p> <p>Sosiale tenester i NAV-kontoret Minimumsløysing + gjeldsrådgjeving</p> <p>Arbeidsoppgåver og arbeidsfordeling Tendens: gjer både statlege - og kommunale oppgåver.</p>
Både kommunale og statlege sosialarbeidarar	<p>NAV Fjord</p> <p>Skal yte tenester til om lag 6500 innbyggjarar.</p> <p>Personalsamansetjing - 13 tilsette totalt - 3 kommunale sosialarbeidarar - 1 statleg sosialarbeidar</p> <p>Avdelingsvisfordeling av kommunale sosialarbeidarar Kommunale sosialarbeidarar berre i oppfølgingsavdeling.</p> <p>Sosiale tenester i NAV-kontoret Alle tenester i sosialkontoret</p> <p>Arbeidsoppgåver og arbeidsfordeling Tendens: gjer etter kvart meir av det dei gjorde før.</p>	<p>NAV Viksbygd</p> <p>Skal yte tenester til om lag 10000 innbyggjarar.</p> <p>Personalsamansetjing - 22 tilsette totalt - 7 kommunale sosialarbeidarar - 3 statlege sosialarbeidarar</p> <p>Avdelingsvisfordeling av kommunale sosialarbeidarar Sosialarbeidarar i både mottaksavdeling og oppfølgingsavdeling.</p> <p>Sosiale tenester i NAV-kontoret Alle tenester i sosialkontoret</p> <p>Arbeidsoppgåver og arbeidsfordeling Tendens: gjer etter kvart meir av det dei gjorde før.</p>

² NAV-leiarar med sosialfagleg utdanning hadde i tillegg vidareutdanning innan leing av helse-og sosialtenester.

³ NAV-leiarar utan sosialfagleg utdanning hadde utdanning innan leing og administrasjon.

⁴ I NAV Langen er talet på tilsette i barneverntenesta ikkje medrekna

⁵ "Alle" viser her at sosialtenesta har same tenestetilbodet i NAV-kontoret som dei hadde i sosialkontoret.

Dei valde kontora er små, dei er lokaliserte til kommunar med 4500 -10000 innbyggjarar. Det at kontora er små gjorde det lettare å få oversikt innan dei rammer eg hadde for masteroppgåva. For NAV Langen er talet på tilsette i barneverntenesta ikkje rekna med i talet på tilsette i NAV-kontoret. Barneverntenesta er lokalisert til NAV-kontoret, men fungerer som ei eining ”ved sidan av” NAV-kontoret. Dei er ikkje med i daglege rutinar i NAV-kontoret og dei har helles ikkje felles møter eller pausar. Ein av informantane uttrykte at barneverntenesta si samlokalisering med NAV-kontoret kan vere eit husleigespørsmål. Eg finn det difor rett å halde tilsette i barneverntenesta utanfor i denne samanheng.

I NAV-kontora var mottaksavdeling og oppfølgingsavdeling lokaliserte i same bygg, i to av kontora var avdelingane lokalisert i ulike etasjar. Med unntak av NAV Fjord hadde sosialtenesta flytta frå rådhuset til felles bygg med statstenestene.

Intervjua. Eg gjorde 11 intervju med kommunale sosialarbeidarar, intervjua fordelte seg slik i mottaks- og oppfølgingsavdelingar:

NAV Langen	- mottaksavdeling 1, oppfølgingsavdelinga 1	(2 av totalt 2)
NAV Fjord	- mottaksavdeling 0, oppfølgingsavdelinga 2	(2 av totalt 3)
NAV Våg	- mottaksavdeling 1, oppfølgingsavdelinga 2	(3 av totalt 3)
NAV Viksbygd	- mottaksavdeling 2, oppfølgingsavdelinga 2	(4 av totalt 7)

Eg syner med dette at intervjua omfattar langt dei fleste kommunale sosialarbeidarar i dei valde NAV-kontora, i to av kontora omfatta det alle. Utvalet er såleis ikkje skeivt i forhold til å kunne svare på det eg spør om.

Kapittel 5.

Sosialarbeidarrolla i endring? - analyse

I dette kapitlet formidlar eg dei mønster som synte seg gjennom analysen av materialet.

Informantane sine stemmer kjem til uttrykk ved bruk av sitat frå intervjua. Dei valde sitata er dekkjande for utsegn frå fleire av informantane, dei representerer såleis tendensar.

Tekstelementa eg løfter fram ber med seg kunnskap om eitt eller fleire tema som er relevante til ulike sider ved problemstillinga. Bileta eg teiknar er sett frå ståstaden til elleve sosialarbeidarar i kommunal sosialteneste i fire NAV-kontor våren 2008. Kontora hadde då vore i drift i om lag eit halvt år. Informantane peiker på fenomen som gir oss kunnskap om arbeidskvardagen for sosialarbeidarar i NAV-kontor, og såleis også om yrkesrolla deira der.

Eg ser på samspelet mellom strukturelle føringar i NAV-kontora og sosialarbeidarane som aktørar, dvs. korleis organisatoriske rammer gir føringar for yrkesutøvinga deira og korleis sosialarbeidarane handterer dette. Presentasjonen kunne vore kronologisk ut frå kategoriane, men eg har valt å gjere den ut frå fenomenforståing. Som illustrasjon kan ein tenkje biletet av ein lauk med fleire lag inn til kjernen. Det ytste ”laget” i studien min er *strukturelle føringar* for yrkesutøving i dei valde NAV-kontora. Dei strukturelle føringane blir presenterte først. Neste lag i lauken inneheld analyse av data om *kompetanse og yrkesutøving*. Her vil også informantane sine framtidsbilete kome fram. Kjernen i lauken er *sosialarbeidarrolla* i sosialkontoret og i NAV-kontoret. Eit tilbakeblikk på arbeidskvardagen i sosialkontoret kan gi perspektiv til notidsbiletet av sosialarbeidarrolla i NAV-kontor. Slik kan det vere med i vurdering om det skjer endring i sosialarbeidarrolla.

Endring i strukturelle mønster

I dette avsnittet vil eg presentere materielle og sosiale rammer og strukturelle føringar for sosialarbeidarane si yrkesutøving i NAV-kontor. Gjennom prosessen mot NAV-kontor har kommunane motteke ”Håndbok for etablering av NAV-kontor”¹, utarbeidd av Kommunenes Sentralforbund (KS) og Arbeids- og velferdsetaten. Den sist reviderte versjonen kom i mai 2008, då var totalt 160 NAV-kontor etablerte. I forordet til handboka blir det streka under at dei lokale måla for NAV-kontoret skal vere styrande for den lokale etableringsprosessen, og

¹ <http://kommune.nav.no/page?id=805311561>, sist besøkt 10.11.08

også for utforming av kontora. I tillegg til handboka er det utarbeidd eit rettleiingsdokument til bruk for etablering av lokale samarbeidsavtalar². Grunnlaget for dei rettleiande dokumenta er rammeavtalen mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet om ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV) dagsett 21. april 2006, og lov av 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-lova) som tredde i kraft 1. juli 2006.

Før eg går i gong med å gjere greie for analysematerialet blir døme på meningsfulle tendensar i materialet presentert i tabellen under. Leier presset frå indre og ytre føringar til endring i sosialarbeidarrolla?

Strukturelle føringar - reglar og ressursar			Indre	Ytre
Sosiale	Reglar	Skjema	<ul style="list-style-type: none"> - mottaksavdeling - oppfølgingsavdeling - rettleiing - påminningar/purring - leiar/ medarbeidarar 	<ul style="list-style-type: none"> - handbok for etablering - retningsliner for etablering - stillingsinstruksar - modellar for NAV - partnerskapsavtalen
		normer		
Materielle	Ressursar	allokative	<ul style="list-style-type: none"> - rom - etatsspesifikke dataprogr. - telefonsystem - kontor/ope landskap - dokument 	<ul style="list-style-type: none"> - bygningane - etasjelokalisering - spesialeiningane - datalenkjer - datanettverk
		autorative		

Bygningar og lokale - èi dør inn til arbeids- og velferdstenestene

Bygningar og lokala som NAV-kontoret disponerer er ein del av dei materielle strukturar og ressursar som tilsette skal utøve faget sitt i. Prinsippet om èi dør inn til tenestene har av NAV-leiar og kommunen blitt tolka til at mottaks- og oppfølgingsavdeling bør vere lokalisert til same bygg. Brukarar av tenester i oppfølgingsavdeling har ikkje direkte tilgang dit, dei må via mottaksavdeling. Biletet vert nytta for å illustrere at brukarar møter dei tre tenestene i same bygning.

I to av kontora var avdelingane lokaliserte til ulike etasjar. Dette fann informantane uheldig for det sosialfagleg samarbeidet og for samhaldet sosialarbeidarar imellom. Skiljet gjer at det kan gå fleire dagar då dei tilsette i ulike avdelingar ikkje ser kvarandre. Informantane ga uttrykk for at dette er trist, både sosialt og fagleg, sidan dei har arbeidd saman i sosialkontoret i nærare ti år. Dersom brukarar vil ha kontakt med tilsette i oppfølgingsavdelinga må dei ta kontakt i mottaksavdelinga som så formidlar melding til oppfølgingsavdelinga. Dei tilsette der kan så vurdere om dei vil møte brukaren. Samtalar går

² <http://kommune.nav.no/805339552.cms>

føre seg i samtalerom i mottaksavdelinga, brukarane slepp ikkje inn i oppfølgingsavdelinga. Informantar frå oppfølgingsavdelinga samanlikna organiseringa med slik den var i sosialkontoret.

Eg hadde kontoret mitt rett innanfor ekspedisjonen, så når eg høyrte stemma hans kunne eg nytte høvet til å slå av ein prat. Han hadde jo ikkje telefon, så det var anten å "huke han" når han var innom, eller å ta seg ein tur heim til han. No aner eg jo ikkje om han er her, no ser eg ikkje ein einaste brukar utan avtale (VB:3).³

Slike døme var det fleire av, informantane streka under at dei tilfeldige møta nesten er fråverande. Informantane meiner dei bruker for mykje tid framføre dataskjermen og at dette er lite tenleg for arbeid med oppfølging av brukarar. Dette var eintydig frå sosialarbeidarar i både mottaksavdeling og oppfølgingsavdeling. Informantar frå oppfølgingsavdeling i kontor med avdelingane lokalisert til ulike etasjar meinte at vilkåra for både spontan og planmessig oppfølging av brukarar ville vore betre om dei hadde lokale nærare mottaksavdelinga.

Det vart peika på fordelene ved samlokalisering av dei tre tenestene, samlokaliseringa gir betre høve til å kunne utøve sosialt arbeid på ein god måte. Dei har lettare tilgjenge til opplysningar frå dei andre tenestene, noko som frigjer tid. Ved eitt av NAV-kontora var dei tre tenestene samlokaliserte også før NAV-reforma. Dei erfarer at "den nye" samlokaliseringa med felles ekspedisjon og arbeidsoppgåver gjer ein skilnad i arbeidskvardagen.

Det er berre ein vegg som er riven. Så slik sett er det ikkje den store forskjellen. Berre at no skal vi rote med deira oppgåver også (F:2).

Fordelen no er at vi er saman i same lokale og slepp å sende sakene til kvarandre. Det tok jo utruleg med tid før, og det slepp vi no. Og alle telefonane (F:1).

Informantar meinte likevel at gjeldande organisering av førstelinetenesta ikkje er tenleg for brukarar av sosiale tenester. Oppfølgingsavdelinga, som skal jobbe med brukarar over tid, er for lite tilgjengeleg for brukarane. For sosialarbeidarane i mottaksavdeling er dei materielle strukturarar for dårlege til å kunne ha gode samtalar. Skranken er ikkje skjerna, og tida er knapp til samtale både ved skranke og i samtalerom.

Ein ny arbeidsfellesskap

³ Referanse til intervju blir vist til på denne måten i oppgåva. (VB:3) viser til intervju nr. 3 i NAV Viksbygd.

Alle informantane snakka positivt om den nye arbeidsfellesskapen i NAV-kontoret. Det å bli ei større personalgruppe opplevde dei som inspirerende. Men dette gjer det også meir vanskeleg å setje grenser for utøving av arbeidsoppgåver for staten. .

Vi har felles pauserom med dei, sant? Du kan jo ikkje site og sjå på at ein medarbeidar går til grunne og ikkje hjelpe. Eg trives veldig godt med personane eg jobber med her nede, men oppgåvene....(V:3).

Informantane viser til at statsetaten får påminningar og purringar via både dataskjerm. Dei mottok også lister straks dei ikkje held tidsfristar. Dette gjer det vanskeleg å ikkje prioritere desse sakene. Dei får påminningar også når det nærmar seg tida arbeidsoppgåver som til dømes dialogmøte med arbeidsgjevarar. Dei kommunalt tilsette opplever ikkje dette frå sin arbeidsgjevar, dei har sjølvstende i prioritering av arbeid innan sosialtenesta. Også dette er medverkande til at dei synes dei må "ta i eit tak når det røyner på." Ingen av informantane kunne minnst at leiar hadde gitt dei pålegg om å utføre statsoppgåver.

Det er vel ingen som treng å seie at eg må hjelpe dei, det ser eg sjølv det. Dei har bunkar så høge at dei held på å kvelast, Eg kan ikkje berre sjå på at kollegaer går til grunne (VB:2).

Informanten som uttalte at "trygd har høge bunkar, sosial har breie" sa på sin måte at sakene som er knytt til trygdelova er karakterisert ved store mengder, medan sosialtenesta sine saker er meir komplekse og samansette. Denne skilnaden vert forsterka gjennom statsbaserte purre-rutinar.

Indre organisering - eit strategisk feilval?

Ein av informantane i mottaksavdeling hadde sterke meiningar om at sosialarbeidarar bør arbeide ut frå oppfølgingsavdeling. Han meinte det er eit feilgrep når sosialarbeidarar er plassert i mottaksavdeling.

Det var eit strategisk feilval. Vi burde sett mykje meir inn på å få den sosialfaglege kompetansen i oppfølgingsavdelinga. Fleire eg har snakka med i andre kontor meiner det same. Vi er klare på at viss vi sosialarbeidarane skal få gjere noko sosialfaglege arbeid her, så må det skje frå oppfølgingsavdelinga. Ikkje i publikumsmottaket, som vi kallar det (latter)(VB:2).

Ved alle fire kontora er det vektlagt generalistkompetanse, dette er sentralt for rolleforståing. Sosialarbeidarane skal kunne ivareta oppgåver for både stat og kommune. Det største kontoret skil seg likevel ut ved å ha miljøarbeidarstilling og prosjektstilling retta mot bustadsosialt arbeid. Deira arbeid er retta mot kommunale brukarar og tenester. Som tilsette i

oppfølgings-avdeling er desse to til ein viss grad fristilte frå arbeid med statsoppgåver. Likevel merker dei eit større arbeidspress no fordi dei andre sosialarbeidarane i oppfølgings-avdelinga bruker av tida si til statsoppgåver. Sjølv om kontoret etter kvart har gått over til at alle tilsette skal gjere meir av det dei gjorde før etablering av NAV-kontor, er det forventa at dei kommunalt tilsette bruker datasystema som statsetaten bruker, i tillegg til sosialprogrammet. Dette fører til vesentleg auka tidsbruk ved datamaskina og mindre til arbeid med brukarar.

Eg liker å følge med på det som skjer. Eg må jo vere ein aktiv deltakar i denne reforma. Så eg registrerer på Arena (aetat sitt datasystem)), men det er ikkje enkelt for meg, for du må jo sette deg inn i det, og det tek tid. Eg sit nok meir med datamaskina no enn eg gjorde på sosialkontoret, for det er fleire system å følge med på, og det blir ofte litt sånn dobbel registrering også (VB:4).

I eine kontoret vart personalet først organiserte heilt på tvers av tidlegare etatsgrenser. Dei fatta vedtak i både kommunale - og statlege tenester, noko dei erfarte var sløsing med tid. No er dette i ferd med å bli endra igjen, kontoret gjer nye vurderingar av korleis dei vil nytte personalet i kontoret. Dette vart av nokre vurdert som rett, medan andre meinte at ei ny omorganisering ville bli for krevjande.

Eg meiner i grunnen at det er meningslaust å begynne å omorganisere igjen no når vi akkurat har begynt å lære litt. Men no er det bestemt. Vi skal tilbake til å gjere meir av det vi kan, og det har vi i grunnen allereie begynt litt med (F:2).

I dei fire NAV-kontora var brukarane fordelte til dei tilsette etter fødselsdato. For samarbeid om saker hadde det største kontoret oppretta team på tvers inne i avdelinga og team på tvers av avdelingane. For tilsette i mottaksavdelinga var det ikkje alltid mogleg å frigi tid til å vere med på desse møta. Årsak kunne at det var stor tilstrøyming av brukarar til skranken og/eller samtaleromma, eller det kunne vere vakttenester som gjorde det. "Å stå i mottak inneber å vere ganske låst", uttalte ein av informantane.

Vi har vakter og bakvakter, her blir det forresten kalla "vert 1" og "vert 2" i skranke (latter), vi har telefonvakter og postvakter og eg veit ikkje alt kva, så det er ikkje alltid så enkelt å få til (L:1).

Ifølge informantane blir statsoppgåver prioriterte framføre kommunale oppgåver. Årsak til det er at dei statlege skal registrerast og teljast. Viss ikkje tidsfristar blir haldne mottok dei meldingar om "restansar", med puringar frå statsetaten sentralt. Sosialarbeidarane utset sine kommunale arbeidsoppgåver for å avlaste dei statstilsette. Dermed blir det brukt mindre tid

på sosialfagleg arbeid. For å bruke informanten sitt språk; - *dei breie bunkane i sosialtenesta blir liggande, dei høge bunkane i trygd blir prioriterte (VB:2).*

Tre av fire NAV-kontor i studien har kommunale sosialarbeidarar i både mottaksavdeling og oppfølgingsavdeling. Kun eitt kontor hadde alle sine kommunale sosialarbeidarar i oppfølgingsavdeling, dette kontoret hadde leiar med sosialfagleg utdanning og både kommunale og statlege sosialarbeidarar i NAV-kontoret. Det var også dette kontoret som opna med full omdeling av alle saker, men som no vil omorganisere kontoret. Ut frå funn i studien kan ein sjå mønster av at sosialarbeidarar i oppfølgingsavdeling har betre vilkår for utøving av sosialarbeid enn dei i mottaksavdeling. Ut frå dette kan ein seie at avdelingsvis plassering i kontoret gir konsekvensar for sosialarbeidarrolla. Informantane var opptekne av at dei ikkje gjer gode nok vurderingar i sosialtenesta no når sosialtenesta har blitt ein del av NAV-kontoret.

Eg er littegrann skeptisk, det har eg sagt på møta også, - om dette er det beste for dei som har bruk for tenestene. Vi har så mange andre ting vi må ta omsyn til no enn vi gjorde før, så eg set spørsmålsteikn ved om dei får dei vurderingane dei har rett på. I og med at vi ikkje har tid til dei faglege samtalan heller (V:2).

I reforma er det lagt vekt på at brukarane skal møte òi dør inn til dei tre tenestene. Med dette vert det vist til at brukarane skal sleppe å vere "kasteballar" mellom dei tre tenestene. Ein av informantane meinte at det no likevel kan lage seg nye gråsoner der brukarar av sosiale tenester ikkje får den hjelp dei treng.

Eg er litt bekymra, og då bør eg vel seie det sånn at eg bekymra på brukarane sine vegne. Viss det skjer at sosionomen og slik han arbeidde før, viss det tilbodet skulle forsvinne med tida, så trur eg der er ein del brukarar som får det vanskeleg vi har heile tida snakka om det at folk dett ned mellom to stolar, men eg trur det kan bli eit fall der også (L:2)

Informantane var opptekne av korleis sosialtenestebukarane erfarer sine møte med NAV-kontor som førstelineteneste, om dei får den hjelp dei treng. I media blir det peika på at treg sakshandsaming i trygdesaker fører til at brukarar må ha økonomisk sosialhjelp i påvente av utbetaling (Ruud 2008). Det vert peika på at effektiviteten er for dårleg. Kvaliteten på dei sosiale tenestene i NAV-kontor er derimot lite drøfta i media. Det blir ikkje stilt spørsmål om kvar brukarare av sosiale tenester blir av no når dei med særlege livsvanskar ikkje oppsøker NAV-kontoret. Presset på statstenestene om effektivitet at sosialarbeidarane bruker arbeidstid på dei "høge bunkane" i staden for "dei breie bunkane". Dei materielle strukturane set grenser for det sosialfaglege arbeidet.

Minimumsløysing av sosiale tenester - nok eller for lite?

I NAV-kontoret med minimumsløysing av sosiale tenester erfarer dei eit kunstig skilje ved at økonomisk sosialhjelp er skilt frå anna sosialt arbeid, som til dømes rusarbeid. Dei erfarer at dei ofte arbeider med same brukarane, og at det såleis hadde vore nyttig å vere samlokalisert med rusteamet. Vidare er samarbeid om gode løysingar dårlegare no når rustenesta "har blitt igjen på rådhuset" og sosialtenesta er lokalisert i NAV-kontoret i annan bygning. Dei var elles usikre på kva som kan vere beste løysinga på kor mange og kva for sosiale tenester som bør vere i NAV-kontor. Ein annan informant hadde ei klar meining om det:

Ta heller inn færre sosiale tenester enn fleire, og sørg for at de ikkje bruker for stor del av kommunen sine sosialarbeidarar i NAV-kontoret. Bruk dei heller på miljøarbeid i psykiatritenesta. Det er mitt råd til dei som er i gong med prosessen (VB:2).

I denne kommunen var det til dels mange tilsette på sosialkontoret, sett ut frå innbyggjartalet. Tidlegare sosialleiar hadde gjort ein grundig jobb med utbygging av sosialtenesta, med prosjektorganiseringar og fleire tilsette. Desse sosialarbeidarane var flytta til NAV-kontoret, noko som informantane var lite nøgde med. Dei meinte at det skjer eit underforbruk av sosialfaglege ressursar i NAV-kontoret, at dei gjer arbeid dei ikkje hadde trengt utdanning for å gjere, slik organiseringa av personalet er i dag.

Kommunane er pålagde å legge tenesta økonomisk sosialhjelp i NAV-kontoret, men utover det kan kommunane velje kor mange - og kva sosiale tenester dei legg dit. I dei høve informantar i studien uttalte at dei hadde med seg "alle oppgåver frå sosialkontoret" til NAV-kontoret er det dermed ikkje eintydig kva tenester dette gjeld. Alt før etablering av NAV-kontor kunne det vere variasjon i tenestetilboda. Dette går eg ikkje nærare inn på her. I kontora som hadde med "alt" frå sosialkontoret, var informantane lite nøgde med stoda for dei sosiale tenestene i kontoret:

Vi har ikkje mulighet til å jobbe berre med sosialteneste, vi må dekke opp for arbeid og trygd, for dei har for lite ressursar Vi har jo mist 4 frå trygd til spesialeininga. Så no sit vi egentleg igjen med 0,75% stilling til trygdebite (F:1).

Informanten synta med dette også kva utslag overføring av tilsette frå tidlegare trygdeetaten over til spesialeiningar har for dei lokale kontora. Sosialarbeidarane var opptekne av at dette har negative konsekvensar for tenestetilbodet og kvaliteten på tenestene i NAV-kontoret. Det var variasjonsbreidde i svarea deira om kva sosiale tenester det er rett å ha i NAV-kontoret.

Sosialteneste i NAV kunne faktisk vere for seg sjølv. Eg synes vi kunne hatt berre minimumsløysing i NAV, kanskje to personar, og at resten jobba med sosial oppfølging i eit team som kunne vere her eller andre plassar. Men det vil krevje ein ny diskusjon. Eg kunne faktisk tenkje meg å ha sosialtenesta på lik line som med psykiatritenesta (VB:3).

Andre var meir opptekne av at økonomisk sosialhjelp er den einaste tenesta som bør vere i NAV-kontor. ”Slik kontora fungerer i dag kan dei vanskeleg gje rammer til andre sosiale tenester enn økonomisk sosialhjelp”, vart det sagt. Han såg ikkje føre seg at nye organiseringar i kontora vil gje gode nok vilkår for utøving av sosialt arbeid.

Vi kjem til å ende opp med minimumsløysinga. Det trur eg. Fordi det andre, det fungerer berre ikkje. Det er såpass stemoderlig det arbeidet vi gjer no at ... (F:2)

Informanten hadde fleire års relevant vidareutdanning etter sosionomutdanninga og over tjue års erfaring frå sosialkontoret. Han hadde god kjennskap til både endringar som har skjedd i sosialarbeidarrolla i sosialkontoret i dei siste tjue år og endringar i tenestetilboda. Han fortalde at då han tok til i arbeid i sosialkontoret hadde han som leiar ansvar for både tenester til eldre og unge, frå barnehagetenester til aldersheim. No er dette lagt til andre avdelingar i kommunen, og sosialtenesta får andre oppgåver i arbeids- og velferdstenestene.

Arbeidsinstruks - kva forventar kommunen som arbeidsgjevar?

Informantane i studien har ikkje arbeidsinstruks for stillinga si i NAV-kontoret. Dei visste difor ikkje heilt kva kommunen forventa dei skulle bidra med i arbeidsfellesskapen, og peika på at kommunen bør får på plass arbeidsinstruksar.

Eg er redd for at neste generasjon sosialarbeidar, dei som ikkje har jobba med sosialt arbeid tidlegare, eller dei som er nyutdanna, blir dei slukte av trygd, av statlege oppgåver viss ikkje det blir gjort nokre grep, eller dei får heilt klare liner. Det hadde vi også blitt viss ikkje vi hadde vore så sterke yrkespersonar som vi er (V:1).

Informantane kunne fortelje at dei ikkje hadde arbeidsinstruks i sosialkontoret heller. Der hadde dei heller vore så opptekne av det, sidan ”det låg i korta” kva arbeidsoppgåver dei hadde. Men no ønskjer dei det, dei erfarer at det er uklart kva som vert forventa av dei.

NAV-leiar si rolle

Informantane var opptekne av at NAV-leiar har høve til å påverke organisering og disponering av personalet i kontoret. Samstundes hadde dei forståing for at NAV-leiar har stor arbeids-mengd med rapportering til to styringslinjer.

Leiaren vår jobber tidleg og seint og er veldig flink, men opptatt av heilt andre ting enn sosialt arbeid. Det er jo eit sirkus med kurs, rapportering og møter. Viss vi hadde begynt å lage opprør fordi vi ikkje får gjere jobben vår i sosialtenesta så hadde det vel toppa seg heilt (VB:4).

Informantar frå dei to NAV-kontora med administrativt utdanna leiar sakna sin faglege leiar. Ved det største kontoret var mellomleiarar oppnemnde for kvar av avdelingane. Slik ville NAV-leiar leggje til rette for støtte i det faglege arbeidet han sjølv ikkje hadde kompetanse på. Mottaksavdelinga hadde ein sosialarbeidar som mellomleiar, der sakna dei statstilsette fagleg leiar. I oppfølgingsavdelinga kom mellomleiaren frå gamle aetat, der var det sosialarbeidarane som sakna fagleg leiar.

Ved eine kontoret var første NAV-leiar i kontoret ”trygdefagleg”, som informanten kalla det. Leiaren hadde altså vore tilsett i trygdeetaten. I den perioden den leiaren var der kjende informantane seg forbigått og usynleggjort. Men dette endra seg då dei fekk ny leiar som var utdanna sosialarbeidar. Då fekk dei erfare at vurderingane deira vart forstått og gjenkjende.

Eg synes at no, etter at vi fekk ny leiar som er sosionom, så blir eg og utdanninga mi verdsett. Han spør stadig kva eg meiner, og det opplever eg som gledeleg og anerkjennande (F:1).

Ved det andre kontoret hadde informantane forventingar om at arbeidskvardagar i NAV-kontor skulle bli ”nesten som før”, for dei fekk tidlegare sosialeiar som NAV-leiar. Men slik vart det ikkje. I NAV-kontoret hadde leiaren blitt svært oppteken med administrativt arbeid, og det vart slutt på sosialfaglege møte. Informantane kjende tryggleik ved å vite at leiar er sosialarbeidar, sjølv om dei ”nesten ikkje merker lenger at han er sosialarbeidar”. Dei erfarte at leiar fekk eit meir fjernt forhold til sosialtenesta.

Vi merker at han begynner å ha eit anna perspektiv enn slik vi kjenner han frå før. Det er dette køyret frå staten om kva som skal prioriterast og ikkje som gjer det, trur eg. No er det mest tal og lister det er snakk om, eg veit nesten ikkje at han har tatt noko anna opp til diskusjon (L:1).

I kontoret gjorde informantar arbeidsoppgåver for både trygd og arbeid i tillegg til kommunale oppgåver. Dette var mest tydeleg i mottaksavdelinga. NAV-leiar hadde kjøpt

inn ekstern rettleiing til sosialarbeidarar for at dei skulle få den faglege støtte han sjølv ikkje ga. Informantane sakna likevel ”langsmed veiledning” og fagleg fellesskap. Dei erfarer å bruke mykje av arbeidsdagen sin på statlege oppgåver, og er spente på om det vil bli endringar i avtalen mellom kommune og stat når den skal vurderast etter eitt år.

Innan sosialt arbeid har det vore tradisjon med bruk av rettleiing. I sosialkontoret var det ein del av arbeidskvardagen, anten som faste avtalar om rettleiing eller tilfeldig rettleiing i konkrete saker. Informantane meinte at tradisjonen med rettleiing ikkje er vidareført i NAV-kontora. Kun eitt av kontora i studien har planmessig rettleiing, rettleiar er innleigd. Informantane meinte at rettleiing er enda meir viktig no enn før fordi ikkje har fagleg leiar.

Det som vil avgjere korleis NAV-kontoret ser ut om tre-fem år, det er ekstern veiledning. Viss ikkje vi får til det vil sosionomar anten slutte eller bli slukt opp av all administrasjonen, av alle luftslotta dei bruker her (VB:3).

Både informantar frå mottaksavdeling og oppfølgingsavdeling ønskte fagleg rettleiing. Det at sosialarbeidarane er fordelt på to avdelingar har svekka samhaldet, noko som også forsterkar behovet for rettleiing. Dette var særleg tydeleg i kontora der avdelingane var lokalisert til ulike etasjar.

Ved gjennomgang og analyse av materialet var der ingen klar tendens til at leiar si sosialfaglege utdanning har innverknad på fordeling av arbeidsoppgåver i kontoret, heller ikkje for fordeling av sosialarbeidarar i dei ulike avdelingane. Den eine sosialfagleg utdanna NAV-leiar har organisert ekstern rettleiing for sosialarbeidarane i kontoret, noko som kan tyde på at ho er kjend med at dette er viktig for gode refleksjonar om sosialt arbeid og eigen prosess i arbeidet. I presentasjon i kapittel fire kom det fram at alle fire NAV-leiarane har formell utdanning innan leiing. Informantane har ikkje fått spørsmål der eg ber dei vurdere i kva grad det vert utøvd god leiarskap. Det kan synes som om NAV-leiar har ei tilbaketrekt rolle i organisasjonen, noko som opner for at personalet sjølve kan forme strategiske normer for yrkesutøving.

Informantane sine framlegg om endring i organisering av NAV-kontor

Det som kanskje var mest eintydig i undersøkinga var det engasjement informantane synte i spørsmål om organisering av NAV-kontor, samt fordeling av personale og arbeidsoppgåver i dei ulike avdelingane. Dei ga uttrykk for at dette bør endrast, og vart ufordra til å kome med framlegg om endringar. Framlegga som kom var konkrete og var meint som tiltak som kan gjere arbeidskvardagen betre for alle i kontoret, og også tenestene til brukarane.

Viss eg fekk bestemme skulle alle frå sosialtenesta jobbe saman, på same stad og med same muligheter for å treffast fysisk, som før. Det trur eg er viktig for å kunne gjere godt sosialt arbeid. Vi skulle vere samlokaliserte med statstenestene, slik at vi lett kunne treffe dei også for samarbeid om brukarar (VB:3).

Eg ville organisert det slik at tenestene vare samlokaliserte, men ikkje samordna. Og at vi hadde kvar vår faglege leiar til kvar avdeling (L:2).

Dei peika på at føringar frå sentralt hald om at "alle skal kunne alt" har blitt tolka til at "alle skal gjere alt", og at dette har gitt store vanskar for kontora. Informantane meinte at full omfordeling av oppgåver aldri har vore tanken, at dei tre fagfelte er for store til det. No, når personale er overførte til spesialeiningar, fører ressursmangelen til at dei kjenner seg delvis "nøydde" til å gjere mange statstoppgåver. Ein informant i mottaksavdeling hadde klare tankar om korleis han ville organisere dersom han fekk høve til å endre alt, både organisering av personalet, lokala og arbeidsoppgåvene.

For meg er det ganske logisk at det er ein fordel med begge avdelingane på eitt plan, så det ville eg ha starta med. Av personalet ville eg ha statleg avdelings-leiar i mottak og kommunal avdelingsleiar i oppfølginga. Det ville eg begrunne med at sakene i mottak stort sett handler om trygd, og sakene i oppfølginga meir om sosial. Og så ville eg ha flytta kommunale folk frå mottak til oppfølginga, og tilsvarende trygdefolk frå oppfølginga til mottak. I sentralbordet ville eg ha ein kompetent og rutinert person frå trygd. Då trur eg mykje hadde vore gjort. For då kunne ein svare på veldig mykje meir med ein gong, og så kunne ein ha jobba meir med det som ein er flinkast i. Vi hadde nok tapt noko på det også, men eg trur det hadde vore ein betre måte å organisere det på (VB:2).

Også andre informantar hadde meiningar om bruk av sosialarbeidarar som sentralbordvakter. Dei meinte at dette er sløsing med fagleg arbeidskraft, og viste til at det meste i sentralbordet handler om trygd, slik som i mottaksavdelinga.

Eg ville ha frigjort tid til alle som jobber med vedtak og oppfølging ved at dei skulle sleppe å kaste vekk tida si på sentralbordet. Det skulle vere det første eg hadde gjort. For eg synes det er fullstendig meningslaus bruk av fagfolk (V:1).

Slik eg tenkjer det kan kven som helst ta imot reiserekningar og den greia der. Viss eg fekk bestemme kva som skulle skje med sosialtenesta så skulle iallfall sosialarbeidarane få jobbe som før. Det er berre tull at vi skal rote borti deira saker. Vi kan vel snakke saman? (L:1).

Kun ein av informantane hadde kvalifiseringsprogrammet som tema i framtidig organisering av kontoret. Han peika på at kvalifiseringsprogrammet er eit godt hjelpemiddel for sosialt arbeid, og at ein bør tenkje vidt på kva det kan brukast til.

Ein viktig ting, og det må du få med i oppgåva di (latter) det er at måla med NAV, altså viss ein les dei som at folk skal i arbeid og aktivitet, så ligg det eit tredelt mål

i det; ein skal sørge å skaffe arbeid, behalde arbeidet og vi skal skape auka deltaking i samfunnet. Då betyr det at alle dei tiltaka og virkemidla som NAV-reforma faktisk har, dei kan brukast også for menneske som ikkje skal behalde ein jobb og som kanskje ikkje skal få ein jobb, men der ein skal auka deltakinga i samfunnet. Og då begynner ting å bli spanande. Og då er det sikkert masse folk som passer i kvalifiseringsprogrammet, sant?(VB:2).

Dei andre informantane var ikkje særleg opptekne av kvalifiseringsprogrammet og kva konsekvensar det vil gje for arbeidsoppgåver. Dei var derimot opptekne av tida som har vore, og sa at dei ikkje hadde klart å fatte kva det ville innebere å bli NAV-kontor. Når dei etter kvart skjønner korleis eit NAV-kontor kan vere og korleis det ikkje bør vere har dei ein annan føresetnad for å kunne prøve å påverke utviklinga i kontoret, sa dei. Men dei lurar på korleis dei skal greie å setje av tid til det. Informantane ga uttrykk for at arbeidskvardagen ikkje gir tid og rom for å gå ut av kontoret. Kun det største kontoret i studien hadde stilling for miljøarbeidar, stillinga hadde blitt vidareført slik den var i sosialkontoret. I dei andre kontora vart det tematisert sviktande miljøarbeid, dei ønskte at stillingar i kontoret kan vere øyremerkte for miljøarbeid.

Vi burde ha minst tre miljøterapeutar. Hadde eg kunne gjere om stillingar, så hadde eg gjort det. Både brukarane og vi treng det for at det ikkje skal bli ei rein kontorteneste (V:1).

Behovet for miljøarbeidarstillingar kom opp som ei motvekt til alt forvaltningsarbeidet i NAV-kontora. Dei såg behovet for å yte tenester også utanfor kontoret, men såg ikkje korleis dei skal får det til dersom det ikkje vert gjort ei omdisponering av personalet i kontoret.

Informantane ønskjer at sosialarbeidarane skal vere samla som før og at dei skal vere samlokaliserte med statstenestene, slik som no i NAV-kontoret. Arbeidsoppgåvene skal ikkje vere omfordelte, informantane vil arbeide med kommunale tenester. Ansvar for kvalifiseringsprogrammet er lagt til sosialtenesta, dette bør nyttast også for dei som ikkje er arbeidsføre. Dersom personalet må vere delt i to avdelingar vil informantane ha avdelingane lokalisert til same etasje, med sosialarbeidarane i oppfølgingsavdelinga. Mottaksavdelinga bør, ifølge informantane, primært ha tilsette frå tidlegare trygdeetat. I sentralbordet bør vere "ein kompetent og rutinert person frå trygd". Sosialarbeidarane vil elles ha tilsett miljøarbeidar som primært kan arbeide med oppsøkjande verksemd. Dette tilseier at sosialarbeidarane ser at noko skjer med sosialarbeidarrolla. Dei har framlegg til endringar som kan gje betre vilkår for utøving av sosialt arbeid og for samhald mellom sosialarbeidarar i NAV-kontor. Kan desse endringar i struktur føre til endringar for sosialarbeidaren som aktør i NAV-kontor, og i tilfelle korleis?

Kompetanse og yrkesutøving - frå sosialkontor til NAV-kontor

Dei bileta vi har i dag er forankra i det som har hendt og det som skal hende. I studien er eg oppteken av eventuelle endringar i yrkesrolla for kommunale sosialarbeidarar i NAV-kontor. Ved først å presentere data om arbeidskvardagen i sosialkontor kan vi sjå arbeidskvardagen i NAV-kontor i lys av dette. Sidan det er berre eit halvt år sidan informantane arbeidde i sosialkontoret er minnebileta rettare enn om eg gjorde intervjua om fem år. I presentasjonen legg eg vekt på kva arbeidsoppgåver sosialarbeidarane har, og kva forventingar dei møter i sosialarbeidarrolla.

Sosialkontoret - ”med fridom til å definere arbeidsdagen”

Sosialtenesta skal, slik det kjem til uttrykk i sosialtenestelova, på den eine sida forvalte eit lov- og regelverk som skal bidra til økonomisk og sosial tryggleik, likeverd og likestilling. På den andre sida skal sosialtenesta bidra til at den enkelte oppnår eit sjølvstendig og aktivt liv. I desse oppgåvene kan det ligge innebygde dilemma. Som sosialarbeidar i kommunal sosialteneste har ein to svært ulike tilnæringsmåtar; - på den eine sida vere regelforvaltar, på den andre sida vere kreativ problemløysar og iverksettar av aktive tiltak.

Det var vel for så vidt økonomisk sosialhjelp som dominerte arbeidskvardagen i sosialkontoret. Men vi var flinkare til å gå ut av kontoret og sjå kva som skjedde i den verkelege verda. Vi vurderte det som viktig for å kunne gjere gode vurderingar (V:2).

Informantar fortalde om hektiske dagar i sosialkontoret der dei likevel reiste på heimebesøk til brukarar. Dei prioriterte å gå ut av kontora fordi det ofte ga ein betre innsikt i brukaren sin livssituasjon, og fordi dei erfarte at brukarane hadde behov for det. Den grundige måten å utføre sosialt arbeid på medførte ofte meirarbeid ved at dei avdekte situasjonar der folk hadde behov for hjelp frå også andre hjelpetenester, som til dømes barnevernsteneste og psykisk helsevern.

Muligheita til å reise ut var større i sosialkontora, ikkje fordi vi hadde mindre arbeid, men fordi det ikkje var så fullregissert der. Til tider var det utstrekt bruk av heimebesøk. Eg rådde over tida mi, hadde fridom på ein måte, til å definere arbeidsdagen min - utan å ha hengande over meg telefonvakter og slikt tullemas (VB:1)

Informantane fortel at arbeidsoppgåvene i sosialkontoret ga mangfald i arbeidet, men at forvaltningsarbeid likevel tok mykje av tida. Samstundes meiner dei å sjå ein klar tendens til at pårørande og andre frå brukaren sitt nettverk tok meir kontakt med sosialtenesta før enn

dei gjer no når sosialtenesta har blitt ein del av NAV-kontoret. Ein informant uttalte at omsorg vart sett som eit mål i seg sjølv i sosialkontoret, og at dette også var rettleiande for det sosiale arbeidet dei utførte. Informantane var eintydige i at dei oftare treffe brukarar utanfor kontoret før enn dei gjer no i NAV-kontoret.

Vi kunne heilt sikkert med fordel ha tatt fleire heimebesøk, og slik er det no også. Men det er lett å bli verande på kontoret, ved datamaskina (VB:4)

Informantane var eintydige i at det ofte hende brukarar kom innom sosialkontoret for å slå av ein prat, utan å ha anna ærend. Andre brukarar kom til faste avtalar der sjølve samtalen var målet. Ein av informantane uttrykte at dette alt no virkar som "ei evighet sidan". Han sakna dei tilfeldige møta og møta der samtalen var det viktige. No har han hektiske dagar med heilt anna innhald.

No kjenner eg kor eg sakner å kunne jobbe grundig altså, slik som då.... Det er utruleg kor fort ein gløymer korleis det var før. Men så har vi ikkje tid til å tenkje heller, for det er jo fullt køyr heile tida (L:2).

I sosialkontoret arbeidde informantane med "heile pakka av tenester", men det var likevel opning for at dei kunne jobbe meir med særskilde interesse- og kunnskapsområde. Det kunne vere vidareutdanning som initierte det, eller rett og slett ei særleg interesse for eit fagområde. I sosialkontoret var også planarbeid og ulike former for førebyggjande arbeid ein del av arbeidsoppgåvene. Arbeid med støttekontaktar, avlastarar og leksehjelp var også vanleg, men det var likevel kanskje arbeidet med rusmisbrukarar som på ulike vis dominerte arbeidskvardagen. Det var også desse brukarane dei oftast reiste på heimebesøk til, sjølv om mange heimebesøk også gjekk til familiar med ulike vanskar, eller familiar med hjelpeoppdrag. Arbeid med ungdom utan skuletilbod eller jobb var også jamne utfordringar.

Vi var på møte etter møte med arbeidskontoret i håp om at det skulle vere eit tiltak eller noko som kunne få dei på rett kjøl (VB:3).

Ulike former for kommunikasjons- og samarbeidsvanskar mellom dei tre tenestene vart trekte fram frå tida med sosialkontor. Informantane mintes telefonar og møte der dei som sosial-arbeidarar hadde snakka brukaren si sak for å få hjelp frå statstenestene i form av tiltak eller stønad.

Dei terpa på reglar og paragrafar og sa at brukaren ikkje fylte vilkåra, og vi omtrent ba på våre kne for våre. Det er nesten vittig å tenkje på det no (L:2).

Informantane fortalde om nært samarbeid med andre hjelpetenester i rådhuset, der sosialkontoret var. Dei hadde ikkje vore så nøye på kven som hadde mest ansvar for å handle. ”Det var jo same arbeidsgjevar og same pengesekk,” sa ein av informantane. I sosialkontoret var tverrfagleg og tverretatleg samarbeid ein del av arbeidskvardagen. Det nye faglege samarbeidet i NAV-kontor er såleis ikkje nytt for informantane. Dei snakka om den ”klassiske førstelinjerolla” dei kjenner frå sosialkontoret og var ottefulle for verknadane dersom den forsvinn.

Det er ikkje noko nytt for oss at vi skal gjere ein innsats på tvers, det har vi gjort før også. Det er ikkje noko nytt at vi arbeider etter oppfølgingsmodell, vi har jobba sånn heile tida. Men no....eg trur nok at den klassiske førstelinjerolla, lavterskel og ta imot henvendelsar, vere fleksible og ta imot med ein gong – den vil nok forsvinne etter kvart. Krisa vil då anten bli større, dei hamner på fastlegekontor eller i psykiatriteneste eller sånne plassar (VB:3)

Eitt av NAV-kontora merka seg ut i studien ved at alle informantar derifrå sa at arbeidsoppgåvene i sosialkontoret var mest knytt til økonomisk sosialhjelp. I arbeidet med økonomisk sosialhjelp hadde dei nært samarbeid med til dømes ruskonsulent og konsulent for funksjonshindra. Dei ulike sosiale tenestene hadde kontor ”på kvar si side av gangen” i rådhuset, og informantane meinte dei gjorde ein betre jobb då det var slik.

Viss ein deler arbeidsoppgåvene mine i sosialkontoret i tre, så kan du seie det slik at eg jobba eg mest med flyktningar, med menneske med psykiske helseproblem og med dei med rusproblem (VB:2).

Sjølv om det er eintydig at arbeidskvardagen i sosialkontoret inneheldt mykje forvaltningsarbeid, var det tilfeldig og planmessig kontakt med brukarar på kontoret, på heimebesøk og elles ute informantane snakka om. Det var også dette dei sakna frå arbeidskvardagen sin i sosialkontoret. Ut frå analyse av data om arbeidskvardagen i sosialkontoret ser eg ein tendens til at den i stor grad var særmerkt ved mangfald og kontakt med brukarar. Informantane si framstillinga av arbeidskvardagen i sosialkontoret er farga av at dei erfarte å ha betre vilkår for utøving av sosialt arbeid der. Dei snakkar om nær før-tid, så det er likevel grunn til å feste lit til framstillingane.

NAV-kontoret – ”med fullregissert arbeidsdag”

Arbeidsoppgåver i mottaksavdeling og oppfølgingsavdeling skil seg mykje. Kunnskap om dette medførte, som tidlegare nemnt i metodekapitlet, til at eg valde å endre plan for intervju. Ein av informantane mine frå mottaksavdeling sa det slik:

Det er stor forskjell på å jobbe i mottak og oppfølging. Her i mottaket er det mykje meir kaos, ting skjer mykje fortare. Ein får aldri arbeidsro. I oppfølgingsavdelinga kan dei meir sitje og velje ut kva og kven dei vil arbeide med, men her nede er det så mykje at det er som å få eit tog i trynet (VB:2).

I kapittel 4 syntte eg at to av NAV-kontora i studien har avdelingane lokaliserte i ulike etasjar. Dette forsterkar inntrykket av ulike arbeidsoppgåver. Eg presenterer først analyserer av data om arbeids oppgåver i mottaksavdelinga før eg deretter gjer det same om oppgåver i oppfølgingsavdelinga.

Mottaksavdeling - ekspedisjonsavdeling?

I dei fire NAV-kontora i studien var mottaksavdelinga organisert som fellesmottak utan skilta etatsgrenser. Dei tilsette bytte på å ha vakter og bakvakter i skranken i avdelinga, dei gjekk turnus. Dette var gjeldande for både kommunalt - og statleg tilsette, med unntak av i det eine kontoret der alle sosialarbeidarar var plasserte i oppfølgingsavdelinga. Å arbeide i skranken inneber rettleiing om trygd, eigendelskort, reiserefusjonar, barnetrygd og bidrag, arbeidssøking og meldekort, helserefusjonar, generell rettleiing ved terminalar, sakshandsaming, oppfølgingsarbeid og korte samtalar i skranke og samtalerom (lista er ikkje uttømande). Det kunne også innebere vakter og bakvakter i sentralbord.

Fire av informantane er tilsette i mottaksavdeling. Dei har solid erfaring frå arbeid i sosialkontor, to av dei med meir enn ti års erfaring derifrå. To andre informantar har spesialisert seg med relevant vidareutdanning for arbeid i sosiale tenester. Dei fortel om arbeidskvardagar då dei verken ser ein sosialtenestebukar eller arbeider med sosialtenestesaker. I tillegg til dei fire informantane i front, vart det også frå dei andre hevda at 70-90% av arbeidsoppgåvene er relatert til arbeid med trygd og refusjonar.

Viss du tek 100 henvendelsar, og då snakker eg om menneske som anten kjem inn gjennom døra, ringer eller sender epost, så er situasjonen pr. april i år at 85 av henvendelsane er relatert til det som var trygdekantoret, 10 relatert til det som var aetat, og kanskje 5 til det som var sosialkontoret. (VB:2).

Slike forteljingar fekk meg til å undrast på kvar brukarar av sosialtenester har blitt av, sidan same informantane hadde fortalt om hektiske arbeidsdagar i sosialkontoret, med like stor

stillingsprosent som no. Opplysningane om brukarar sitt fråver tilsa at noko var endra. Det kom fram at det no vert gjort langvarige vedtak om økonomisk sosialhjelp for å få arbeidsro.

Vi må berre gjere det slik, viss vi skal henge i hop. Det er vanvittig med arbeid no når vi har med oss alt frå sosialtenesta, og i tillegg skal avlaste statsetaten med deira oppgåver (F:1).

Informantane hevda at dei kommunale sosialhjelpsutgiftene har auka etter oppretting av NAV-kontor. Sosialarbeidarane bruker så mykje av arbeidstida si på å gjere oppgåver for staten at dei ikkje klarer å ivareta det kommunale sosiale arbeidet. Dei undrast over at kommuneleiinga ikkje er meir opptekne av å følgje med kva som går føre seg i NAV-kontora.

No er det NAV, og ferdig med det liksom. Han bryr seg ikkje med det som skjer her. Eg føler meg heilt forlatt av arbeidsgjevaren min, kommuna. Han har sparka meg ut på ein måte, og det er på ein måte litt sårt (L:1).

I NAV-prosessen vart det sagt at dei mest kompetente tilsette bør plasserast i mottaksavdeling. Før etablering av kontora fekk dei tilsette uttale seg om kva avdeling dei ønskte å vere plasserte i. Fleire røynde sosialarbeidarar ville bruke sin kompetanse i møte med brukaren, og melde seg som interesserte i mottaksarbeid.

Eg føler meg grundig lurt! Å site i mottak, nei det skulle vere så flott. Ein skulle vere velkvalifisert og helst meir kvalifisert enn alle andre. Og så sit vi her og rekner ut kor mykje det koster å reise over fjorden til sjukehuset! Det er so gale at eg er sikker på at det er mange som ikkje vil tru kva vi gjer. Kor mykje kompetanse treng du for å rekne ut reiserekningar? (L:1).

Informantane er eintydige i at det var feilslått politikk å flytte trygdetilsette frå dei lokale kontora til spesialeiningar som til dømes NAV Forvaltning. Dei meinte det er tapping av personalressursar i dei lokale kontora som slår føtene under tenestene og tilsette i NAV-kontor.

Det er her folk bur, ikkje sant, folk bur jo ikkje i spesialeiningar! Det er så dumt dette her at.... Greitt nok at spesialeiningane skal syte for utbetaling, men det som tek tid er sjølvstakt å ta imot folket som skal levere! – ta imot og sjekke at alt ligg ved, rekne ut og få det rett. Og så skal vi etterpå putte alle papira i ein konvolutt og sende det til dei (spesialeininga), istaden for å trykke på ein tast her og få det ferdig. (VB:1).

Media har det siste halve året hatt fleire reportasjar om at NAV ikkje klarer å få unna sakshandsaming (Johansen 2008), noko som fører til at brukarar ikkje har pengar til naudsynt livsopphald og difor må ha økonomisk sosialhjelp i påvente av midlar frå staten. Det har

også blitt peika på at NAV bruker eit språk som er lite tilgjengeleg for brukarar av arbeids- og velferdstenester (Olsen 2008).

I to av kontora var informantane opptekne av at dei ikkje lenger har tilgang til kontorhjelp for merkantile oppgåver. Dette gir ekstraarbeid og rolleendring, sidan dei då sjølve må syte for både utsending av brev, sortering av post, kopiering og anna tilsvarande arbeid. Den pressa arbeidskvardagen gjer at sosialarbeidarane får svekka muligheit til å arbeide for endring.

Vi slapp å tenkje på det bort på kommuna (rådhuset). Der sat ho Herdis og gjorde alt; telefonar, registrering, utsending, sortering, kopiering - ja, alt. I tillegg var ho ein mester med folk, - det var ho som var mottaket då (latter). Ho hadde vore der i all den dag, så ho visste korleis alt skulle vere (V:3).

I dei to NAV-kontora med hjelp til merkantilt arbeid var personane kommunalt tilsette, men dei gjorde same arbeidet for både statstenestene og sosialtenesta. Informantane fann det difor urimeleg at kommunen skal betale heile løna deira. Dei meinte at lønsutgiftene burde vore delt mellom kommune og stat, og dei fann det igjen forunderleg at ikkje kommuneleiinga er opptekne av å følge med på bruk av kommunale ressursar.

Kom ikkje til meg og snakk om dårleg kommuneøkonomi (L:2).

Då kommuneøkonomi var tema kom informanten også inn på urimelege skilnadar i løn og arbeidsvilkår kommunalt tilsette i NAV-kontora. Ved kontoret var dei statleg tilsette utan fagutdanning betre løna og hadde kortare arbeidstid enn dei kommunalt tilsette. Sjølv om dette seier noko om sosialarbeidaren sin status går eg ikkje nærare inn på data som omhandlar dette.

Tre av NAV-kontora i studien har sosialarbeidar i mottaksavdeling. Som tilsette der gjer dei sjeldan eller aldri heimebesøk. Dei meinte å ha meir enn nok arbeid med å ta unna fortløpande saker i mottaksavdelinga. Den store arbeidsmengda, samt vakter i sentralbord og skranke, gjer det vanskeleg å forlate lokala.

Eg har vel tatt eit par heimebesøk, sånn av gamal vane, men dei har eg nesten måtte ta på overtid (VB:1).

Heimebesøk? Nei, det er det slutt på du! Ein er mykje meir bunden i mottaket enn ein var i sosialavdelinga, det er så mykje som skal klaffe at vi har rett og slett ikkje får tid til å planlegge det eingong (VB:2).

Dette medfører at utover-retta verksemd blir nedprioritert og at kontorarbeid dominerer arbeidskvardagen. Ein av informantane poengterte at det ikkje er NAV-leiar som set grenser

for heimebesøk, dei kan i prinisippet disponere dagen som dei vil utanom vaktene sine. Men då bruker dei tida si til å få unna papirarbeid. Tendensen var at heimebesøk ikkje har vore tematisert i NAV-kontoret i det heile, og at dei heller ikkje sjølve har tatt det opp som tema.

Vi er mest opptekne av å halde hovudet over vatn, få gjort det vi skal for at trygdefolka skal få pengane sine (V:3).

Eit fellestrekk i data om arbeidskvardagar i mottaksavdeling er at sosialarbeidarane har vanskeleg for å kome seg ut frå kontoret, at det må mykje planlegging til på grunn av vakter og bakvakter. Informantane frå mottaksavdeling hadde sin arbeidsplass i ope kontorlandskap, med små "bur" side om side. Dei erfarte dette som ein svært forstyrrende, noko dei hadde gitt tilbakemelding til leiar om. Analysen viste at arbeid i mottaksavdelinga kan delast i skrankearbeid og anna arbeid i mottak. Det meste som skjer i skranken er rein ekspedisjon og minner lite om sosialt arbeid, medan andre arbeidsoppgåver i mottaksavdelinga kan innebere også ei form for oppfølging av brukarar. Kontora hadde ikkje utvikla gode rutinar for ansvarsdeling av sakshandsaming av sosialhjelpsbrukarar, det var uvisse om når ei sak i mottaksavdelinga skulle overflyttast til oppfølgingsavdelinga. Informantane i mottak meinte at dei der gjer like mykje oppfølgingsarbeid som sosialarbeidarar i oppfølgingsavdeling.

Informantar var eintydige i at NAV-kontoret mottaksavdeling gir dårlege vilkår for utøving av det dei omtalte som "skikkeleg" sosialt arbeid som relasjonsarbeid og endringsarbeid. Dei meinte at dette også har konsekvensar for kva brukarar som oppsøker kontoret. Ifølge dei skjer det ei usynleggjering av brukarar grunna dette.

Dei med personlege vanskar, som vold i heimen og slike alvorlege ting, dei kjem ikkje hit lenger (VB:4).

Informantane var opptekne av at dei som oppsøker NAV-kontoret må få tilgang til profesjonell hjelp. Dei meinte det bruk av nemninga "veileder" er tilslørande for kva kompetanse den tilsette har, og at det er eit problem at brukarar ikkje veit kva kompetanse den tilsette han møter har. "Dei slapp iallfall å lure på det i sosialkontoret", sa han. Menneske med sosiale problem, og som i tillegg har fysiske og psykiske plager, kanskje rusavhengigheit i tillegg, har behov for å møte profesjonelle yrkesutøvarar med ein særleg kompetanse i å bistå menneske med desse utfordringane.

Mange trygdemottakarar har vanskar med å få pengane til å strekke til, og søker hjelp til disponering. Dette krev oppfølging og kontroll, og mykje av oppfølginga skjer i mottaksavdelinga. Sidan dette er arbeid som strekkjer seg over tid, meinte dei at det like naturleg kunne vere ei oppgåver for oppfølgingsavdelinga eller statsetaten. Sosialarbeidarar avlaster

dei statstilsette med deira arbeidsoppgåver, men erfarer manglande gjensidigheit, dei får ikkje hjelp tilbake.

Det er Arena meg her og infotrygd meg der, men kva med sosialtenesta sitt program?(VB:1)

Dette er nemningar på dei statlege IKT-systema. Kommunalt tilsette får opplæring i bruk av dei, men tendensen er at dei statstilsette ikkje har fått tilsvarende opplæring på det kommunale IKT-systemet.

Denne delen av oppgåva har synt at arbeidskvardagen i mottaksavdeling er dominert av statsoppgåver. Informantane formidlar å ha dårlege vilkår for utøving av sosialt arbeid i denne avdelinga, og at dette medfører at brukarar i ulike livsvanskar ikkje lenger oppsøker tenesta. Dette er med på å gje endra føringar for sosialarbeidarrolla. I neste avsnitt vil eg gjere greie for funn som omhandlar arbeidskvardagen for sosialarbeidarar i oppfølgingsavdeling i NAV-kontoret, med særleg merksemd på arbeidsoppgåver og arbeidsfordeling. Slik kan vi sjå om sosialarbeidarrolla i oppfølgingsavdelinga skil seg frå sosialarbeidarrolla i mottaksavdeling.

Oppfølgingsavdeling – skjerma avdeling?

Ein informant uttalte at han som tilsett i oppfølgingsavdeling ikkje lenger har kjensla av å arbeide i førstelinetenesta. Han ser ikkje brukarar utan at han gjer avtale om det, og samanlikna oppfølgingsavdelinga med andrelinetenesta fordi han no i stor grad kan velje kva brukarar han vil prioritere å snakke med.

Før jobba vi på ei lita sosialavdeling, ikkje sant, med 5-7 tilsette. Ekspedisjonen var nær kontora våre, og vi hadde heile tida ein følelse med livet der ute på ein måte. Vi kunne stille opp mykje meir spontant og...ja, også lettare ta folk kjapt inn da... . Den biten er vekke fordi vi sit skjerma på oppfølginga (VB:3).

I arbeidsfordeling i kontora er det tenkt at brukarane skal ”overførast” til oppfølgingsavdelinga viss dei har bruk for hjelp utover ”ei kortare tidsperiode”. Dette blir ikkje praktisert slik i dei fire kontora i studien. Ein informant i oppfølgingsavdeling fortalde at dei ringer frå mottaksavdelinga når det oppstår ”vanskelege situasjonar”.

Dei er snare å ta kontakt når det kjem ein rusmisbrukar (VB:4).

Han syntes dette er litt overraskande når brukaren ikkje er definert til oppfølgingsavdelinga. Fleire snakka om ”grensesnittet” mellom avdelingane. Med grensesnittet, vart det fortalt,

meiner ein ei grenseline for oppgåvefordelinga mellom mottaksavdeling og oppfølgingsavdeling. Ein informant omtalte det som ”det famøse grensesnittet”.

Grensesnitt har blitt eit moteord i NAV (F:2).

Ein av informantane sa det så sterkt at dei interne grensesnitta i kontoret til tider er ”ein steinhard krig”. Han viste til at dei også snakker om grensesnitt i forhold til kommunale tenesteytarar som psykiatritenesta og heimebasert omsorg.

Det skuldast dels denne teljekulturen, dels at det er team-ditt og team-datt, det har blitt ei draging mot samanlikning og det synes eg er svært uheldig. Før gjorde vi det vi fann nødvendig, det var ikkje så mykje snakk om kven det var sitt ansvar (VB:2).

Personalet i NAV-kontora er ofte delte i team, det kan vere team på tvers av avdelingane og/eller team innan avdelingane. Slik vert det fokus på kva team som skal ha dei einskilde oppgåvene. I tillegg er dei tilsette også med i tverrfaglege team utafor NAV-kontoret.

I det minste kontoret deltok den eine sosialarbeidaren i oppfølgingsavdelingane i turnusordning i mottaksavdelingane. Trass deltidstilling og mange arbeidsoppgåver hender det at han tek seg tid til å gå på heimebesøk. Han har otte for ungdomar han har hatt tett kontakt med gjennom arbeidet i sosialkontoret. Men det er vanskeleg å kome seg ut av NAV-kontoret.

Å halde styr på kva tid du skal vere vert 1 eller vert 2 i mottaksavdelinga.. Med statsoppgåvene i tillegg til dei kommunale er det ikkje råd å gjere skikkeleg arbeid iallfall. Vi kjenner på at vi er litt lurte til å gjere oppgåver for staten, for vi må gjere statsarbeid, men dei tek ikkje noko av vårt arbeid. Og då blir det jo veldig skeivt (L:2).

I det største kontoret såg det ut til å vere annleis oppfølgingsavdelinga. Arbeidsoppgåver var fordelte med sosialsaker til kommunale sosialarbeidarar, trygdesaker til tilsette derifrå og arbeidsformidling og dialogmøte til tidlegare aetat-tilsette. Personalet i oppfølgingsavdelinga var fordelte i tre team som fordelte saker imellom seg, og som hadde faste møte. Dei drøfta sakene, og gjorde så den del av arbeidet som høyrde til ”deira” teneste.

Her i oppfølginga jobber vi omtrent slik som før (VB:3).

I første tida etter opning av NAV-kontoret hadde dei ein tanke om full omfordeling av oppgåver. I praksis vart dette prøvd berre mellom aetat og trygd, ingen av dei statstilsette ønskte å ha ansvar for kommunale tenester. Informantane fann dette urett.

Vi skal lære oss både Infotrygd og Arena, men det er ikkje snakk om at staten skal inn på vårt felt, ikkje i det heile tatt (VB:3).

I begge kontora der NAV-leiar ikkje hadde sosialfagleg utdanning sakna sosialarbeidarane det å ha ein fagleg leiar. Frå sosialkontoret var dei vane med å ha leiaren lett tilgjengeleg for diskusjon og rettleiing, dei hadde faste fagmøte med leiar. Dette var ikkje slik no. Informantane peika på at også dei statstilsette var vane med å ha det slik på sine arbeidsplassar, og at dei også sakna ein fagleg leiar.

I praksis har eg ingen fagleg leiar (V:2).

I det største NAV-kontoret heldt sosialarbeidarane fast ved ordninga med faste fagmøte, slik dei hadde det i sosialkontoret. Dei statstilsette er inviterte til møta, men verken statlege sosialarbeidarar eller andre i statsetaten brukte møte. Informantane opplever at møta har blitt annleis no når dei mangler sin faglege leiar, no går møta med til diskusjon om NAV-prosessen og kommunen si rolle i den. I sosialkontoret var leiar viktig i dei faglege diskusjonane. I kontora som ikkje har fagmøte er dette eit sagn for informantane. No har dei verken fagmøte eller høve til å drøfte utfordrande saker undervegs, dei kan heller ikkje gå til leiar for støtte og rettleiing etter krevjande samtalar med brukarar.

I denne delen har vi sett at sosialarbeidarar i oppfølgingsavdeling erfarer at dei skjerma lokala skaper avstand til brukarar. Dei materiell strukturane som dette utgjør medfører endringar for sosialarbeidarane i yrkesutøvinga. Vi kan i tillegg sjå tendensar til at sosialarbeidarane er opptekne av ansvarsdelinga mellom mottaksavdeling/ oppfølgingsavdeling. Det synes uklart kva retningslinjer som skal vere gjeldande. Denne situasjonen er ny for sosialarbeidarane. I sosialkontoret var sosialarbeidarane eit samla kollegium. I NAV-kontor der avdelingane er lokaliserte til ulike etasjar erfarer gruppa å bli meir splitta. Sviktande samhald svekkjer gruppa si kraft i møte med strukturelle føringar.

”Alle gjere alt” eller ”gjere det ein kan”?

Sosialarbeidarar gjer mykje arbeid for statsetaten, særleg dei i mottaksavdeling. Ein informant uttalte at han finn det vanskeleg å nekte å gjere statsoppgåver når dei må gå vakter i skranken sjølv om arbeidet der er dominert av statsoppgåver. Dei peika på at kommuneleiinga ser ut til å vere avventande eller uvitande om det som skjer i NAV-kontora.

Eg trur ikkje verken rådmannen eller helse- og sosialsjefen har forstått det som skjer (VB:3).

Dei fire kontora hadde alle sosialarbeidarar med vidareutdanning. I det minste og det største var det sosialarbeidarar med vidareutdanning innan rusfeltet. Begge desse er informantar i

studien. Dei er plasserte i oppfølgingsavdeling og uttaler at dei ofte vert tilkalla når rusmisbrukarar tek kontakt i mottaksavdelinga - ”dei er snare å ringe då”. Som spesial-utdanna innan rusfeltet vert dei vurderte til å ha betre kompetanse til å møte rusmisbrukarar. Informantane var derimot lite nøgde med at oppsøkjande verksemd og anna førebyggjande arbeid blir nedprioritert.

Det som lir er det førebyggjande arbeidet. Arbeidet med førebygging forsvinn i alt anna. Og heilskapstenkinga. Fordi vi er komne i eit rigid system no, det skal vere slik og sånn, dei er meir opptekne av tal. Difor klarer dei ikkje å fange opp heile problematikken og kanskje gjere noko før skaden har blitt stor (L:2).

Dei meinte at konsekvensane etter kvart vil syne seg med negative konsekvensar, og at det då vil bli meir ressurskrevjande å kunne gjere noko med dei sosiale problema som har fått utvikle seg som følge av manglande førebyggjande arbeid.

Informantane uttalte at dei aldri har trudd at intensjonen var at ”alle skal gjere alt”, dei meiner det er ulogisk fordi tenestemråda er for store til det. Dei hadde heller tru på tanken om at ”alle skal vite litt om alt”, men gjere same arbeidsoppgåvene dei gjorde i tenestene før NAV-kontoret vart etablert. Sosialarbeidarrolla i sosialkontoret var også prega av å skulle vite litt om alt, på den måte kunne dei gjere heilskaplege vurderinga i det sosiale arbeidet. I NAV-kontoret vart det ikkje slik dei hadde tenkt. Her er det lite fokus på det sosialfaglege arbeidet, sjølv om det er sagt å vere viktig for å lukkast med reforma. Ut frå dette kan det sjå ut til at det skjer endringar i strukturane som sosialarbeidaren som aktør skal forhalde seg til i yrkesrolla si.

”Flytting og omorganisering tek jo både tid og energi”

Dei fleste tilsette i NAV-kontor har vore gjennom ein eller annan form for flytteprosess til nye lokale i samband med etablering av kontoret. Dette, i tillegg til opplæring, har gjort arbeidssituasjonen krevjande for dei.

Flytting og omorganisering tek jo både tid og energi, du skal jo liksom rydde i papir og.... Eg måtte rydde kontoret etter å ha vore der mange år, så det var litt å ta tak i, for å seie det sånn. Og så har det jo vore kursing på desse infotrygd- programma og arena og sånt, så vi har jo ikkje fått tid til å gjere arbeidet vårt (V:2)

Informantar peika på slitsame dagar som har gjort at dei ikkje har hatt energi til å ”yte motstand” i situasjonar der dei er usamde. Sjølv som kommunalt tilsette har dei kjent seg prisgitt det ”staten” har fastsett. Dei peika på at dei har kjent seg ”overkøyrd” i det dei kaller

ein statsstyrt NAV-prosess, ein prosess der kommunalt tilsette har dilta langsemd og vore meir som observatørar til det som har skjedd.

Det er veldig forunderleg dette her altså. For vi med vår fagbakgrunn, vi var jo veldig bevisste på dette på forhånd, men når det kom til den voldsomme statlege styringa på alt...opplæringa og...ja, nei. Staten sitt apparat rulla jo ut over landet, og det er jo så velregissert med kurs her og kurs her, - hjelpe meg då for eit system. Heile tida eit hestehaud framføre! Vi vart totalt uforberedt på det statlege apparatet, når det begynte å rulle, -kor effektivt det var. Vi sat med store auge og såg på kva som skjedde utan å ha noko å...- du veit eit lite kontor, kva har du å stille opp med? Sånn føles det (L:1)

Erfarne sosialarbeidarar som kjende seg trygge på kva som var utfordringar i sosialkontoret opplever no å kjenne seg utrygge i den nye rolla si i NAV-kontoret. Dei peiker på at endringa har vore frå å kunne "litt om alt" innan sitt fag veit dei no "lite om det meste". Det som vart vurdert som viktig kunnskap og kompetanse i sosialkontoret erfarer dei ikkje er så viktig lenger. Sosialarbeidarane strekkjer seg for å lære dei nye datasystema, for å hjelpe sine kollegaer i statsetaten og for å møte forventingar om at dei skal bruke systema. Og dei strekkjer seg for å kunne svare på trygdefaglege spørsmål og arbeidsformidling. Ein av informantane sa at dei har strekt seg så lenge at det viser igjen i sjukemeldingar og folk som ønskjer skifte jobb.

Vi er forferdeleg slitne. I ei omstilling i den største reforma som har vore så kutter dei i personalet på trygdebite, og det går jo ut over alle! Eg skjønner ikkje korleis dei kunne finne på det (L:2).

Det er ikkje tilført ekstra ressursar til NAV-kontora i samband med gjennomføring av reforma. Tvert om har kontora mist ressursar ved at personale frå tidlegare trygdekontoret er overførte til spesialeiningar. Dette var alle informantane opptekne av. Dei meinte at det er urimeleg å forvente at kontora skal klare å gjere like godt arbeid i førstelinetenesta som før.

Det er min store kritikk, - at nokon kunne finne på å meine at den største reforma i minnelege tider skulle kunne skje utan at det vart tilført noko som helst av ressursar. At ein berre lasta det på! - og plukka vekk folk til spesialeiningane før dei tek med seg oppgåvene. Vi kunne hatt ei dyktig kontordame i mottaksavdelinga, det hadde hjelpt på slik at vi kunne gjort det vi eigentleg skal gjere. Omstillinga har tatt enormt med energi. Og tid, ikkje minst (VB:1).

Informantane kjende seg "lite sett" i omorganiseringa og dei har mist kontakt med brukarane sine frå sosialkontoret. I tillegg er dei tildelte arbeidsoppgåver dei meiner å vere overkvalifiserte til. Det har øydelagt motivasjon og tru på at dette er det rette.

Eg kunne vere så sliten og lei, men eg stod aldri opp ein morgon og tenkte at eg ikkje hadde lyst på jobb. Men det gjer eg no. Og den liker eg ikkje (VB:1).

Sosialarbeidarane meiner å kunne trenge støtte frå både arbeidsgjevar og fagorganisasjon⁴ i den krevjande NAV-prosessen. Ein av informantane uttalte at fagorganisasjonen har vore kritikkverdig fråverande og meinte at dei burde støtta medlemma og ta vare på faget sosialt arbeid.

Eg har tenkt lenge på at eg skal sette meg ned og skrive til dei kva eg meiner, men det var det med å ta seg tid da. Mange er frustrerte over FO, men folk er så slitne at dei ikkje orker å gjere noko (VB:3).

To av informantane har vidareutdanning innan leiging og organisasjon, dei viste til at dei kjenner igjen dei prosessane dei lærte om i utdanninga. I prosessar med omstilling er det både organisasjonsmessige og menneskelege faktorar som verkar.

Nokre profilerer seg og nokre ikkje. Nokre føler seg lite verdsett og nokre...ja, du veit. Og at det fører til mykje usikkerheit, folk er redde dei ikkje skal strekke til. Og så blir dei kanskje sjukmelde eller forsvinn. Så det er vellkjende prosessar dette her eigentleg. Men det er ikkje lett når du står oppe i det sjølv (V:2).

Informantane har erfart at omorganisering og omstilling er krevjande, både arbeidsmessig og sosialt. Ingen av informantane peika på konfliktsituasjonar mellom dei tilsette i kontora, men ein kunne merke ei spenning om arbeidsdeling mellom avdelingane. Tendensen var likevel framstillingar prega av lojalitet overfor både leiar og medarbeidarar. Dei retta derimot sterk kritikk mot at personalressursar var trekte ut frå kontora til spesialeiningar før oppgåvefordeling var på plass.

I denne delen av kapitlet har vi sett at informantane erfarte å ha større fridom til å organisere arbeidsdagen sin i sosialkontoret enn i NAV-kontoret. Likeeins ser vi ein tendens til at ein annan type arbeidsoppgåver har blitt ein del av arbeidskvardagen for sosialarbeidarane, og at dei nye arbeidsoppgåvene ser ut til å trengje vekk det sosialfaglege arbeidet. Erfarar sosialarbeidarar at arbeidskvardagen er så styrt av omstenda at det kveler det Giddens kallar handlingskapasiteten, dvs. evna deira til å gripe inn og påverke situasjonar? Har dei blitt offer for ytre omstende, eller kan dei gripe inn i situasjonen på fornuftige og meningsfulle måtar? Dette vil eg gå inn på i neste kapittel, men først presenterer eg materiale frå analyse som omhandlar sosialarbeidarrolla.

⁴ Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsarbeidere (FO)

Sosialarbeidarrolla

Arbeidsoppgåver i NAV-kontor er fordelte mellom personalet på ein måte som gjer det viktig med kunnskap om trygderettar og tiltaksapparatet som tidlegare aetat kan tilby. Sosialarbeidarane sin særeigne kunnskap om endringsarbeid og arbeid med relasjonar blir i liten grad tematisert på same måte. Dei får heller ikkje nytte den i særleg grad, for dei har ikkje tid til å gjere grundig sosialt arbeid. Nokre informantar gjekk så langt som å seie at det ikkje er behov for sosialarbeidarkompetanse i NAV-kontora slik dei fungerer no, dei karakteriserer arbeidet som regelorientert og overflatisk.

Det kan ikkje kallast sosialt arbeid det vi driv med her. Det er jo berre snakk om trygdereglar, reiserefusjonar og lange vedtak om sosialhjelp. Så viss du kan gjere sakshandsaming er du berga her (F:2).

Informantane får klare teikn frå leiing og statlege medarbeidarar om at det er upopulært å snakke om den sosialfaglege kompetansen. To av informantane har opplevd å bli direkte beden om å "tone ned" temaet av omsyn til dei i kontoret utan formell kompetanse.

Enkelte frå trygdekontoret følte seg visst devaluerte i prosessen fordi det berre var snakk om den sosialfaglege kompetansen. Men når vi møter på jobb her i NAV-kontoret, så opplever vi at kompetansen vår ikkje blir etterspurt (VB:2).

Før kontora vart opna hadde det vore mykje snakk om sosialarbeidarane sin kompetanse, og kor viktig den var for å nå måla i reforma. Men etter opninga vart det stilt om det, også i dei kontora der leiar har sosialfagleg utdanning. No er det "NAV-identiteten som er det store", sa ein av informantane. Han kjenner eit sterkt ubehag når det på møte blir snakka som om alle i kontoret har same utdanning, alle skal gjere det same arbeidet uansett formell kompetanse. Informanten meinte det er på tide å sjå på sosialarbeidaren sin situasjon i NAV-kontoret og spørje om han kjenner seg devaluert i prosessen.

Vi føler oss litt motarbeidde som gruppe, det er vanskeleg å hevde den fagutdanninga du har altså.... Det er som å banne i kirka, på ein måte. Som ei jantelov (L:2).

Dei vart møtte med at kompetansen deira som sosialarbeidar ikkje gjorde dei til "noko spesielt" i NAV-kontoret, dei skulle alle arbeide for at "NAV-identiteten" skulle bli gjeldande i kontoret. Alle skulle vere like viktige i organisasjonen. Dette medfører at fagkompetanse ikkje vert verdsett.

Eg sit faktisk med til dels same arbeidsoppgåvene som ein person eg tilsette som kontorfullmektig på sosialkontoret for mange herrens år sidan, og som ikkje har gått noko skule etter det. Det er rett og slett provoserande. Kva skal eg med 5 års høgskuleutdanning når andre utan utdanning får same oppgåver og ansvar (F:2)?

Informantane opplever det som vanskeleg å profilere sosialt arbeid. Ein av informantane meinte det er fordi typen kunnskap er vanskeleg å setje ord på. Han hadde prøvd å snakke om sosialt arbeid i NAV-kontoret, og hadde blitt møtt med at andre også kan å snakke med folk og vere tålmodige. Det var berre når det kom til arbeid med rusmisbrukarar at han opplevde dei kunne akseptere ein skilnad i kompetansen.

Sjølv om informantane var skuffa over det dei opplever som underforbruk av kompetanse, uttrykte dei stor respekt for den realkompetanse mange frå statsetaten sit med. I dei to kontora som hadde hjelp til merkantilt arbeid vart det snakka varmt om desse personane som hadde vore der frå "tidenes morgon". Dei vart omtalte som "orakel" i spørsmål som gjeld kommunale tenester. Informantane fekk spørsmål om kva dei meinte er viktig kompetanse for sosialarbeidarstudentar som skal i praksisstudium i NAV-kontor.

Hvis ein tenkjer sosialfagleg utdanning slik den er no, så har dei eigentleg ingenting på NAV-kontor å gjere. Kva skal dei gjere her da? Lære om barnetrygd? Eller reiseregningar? Ta imot billetter og føre på skjema og slikt? Viss dei kan trygdelova om helserefusjon, så kan dei forresten site i mottak (F:2).

Medan arbeidskvardagen i sosialkontor var prega av mangfald, er arbeidskvardagen i NAV-kontor prega av regelorientert sakshandsaming. Informantane meinte difor at forvaltningskunnskap er det mest aktuelle kunnskapsområde for arbeid i NAV-kontor. Så la dei til "slik situasjonen er no". Dette tolkar eg som at dei ser føre seg at det kan bli ei endring i strukturelle føringar for utøving av sosialarbeidarrolla. Informantar snakka om at situasjonen truleg kan bli betre når det blir oppretta ny nasjonal eining for pasientreiser, og meinte at denne kunne kome i funksjon kanskje tidlegast om eitt år.

"Eg er jo mest som ein sånn trygdefunksjonær"

Arbeidsoppgåver og arbeidsmåtar er nær knytt til yrkesrolle. Presentasjon av data om arbeidsoppgåver for sosialarbeidarar i NAV-kontor har synt at dei no har statlege arbeidsoppgåver i tillegg til dei kommunale arbeidsoppgåvene. Informantar i mottaksavdeling erfarer at arbeidsoppgåver der minner mest om ekspedisjonsarbeid. Store deler av dagen går med til utfylling av skjema og utrekning av refusjonar. Vi har også sett at store deler av arbeidsdagen går med til arbeid ved datamaskinen, noko informantane er lite nøgde

med. Dei ser at det tek plassen for kommunale arbeidsoppgåver og var sameinte i talen om at høgskuleutdanning ikkje er naudsynt for arbeidsoppgåver dei blir tildelte i NAV-kontoret. Arbeidsoppgåvene minner lite om sosialfagleg arbeid.

Det er veldig kjekt med gamle damer som kjem med reiserekningane sine, det er ikkje noko med det, men eg hadde jo ikkje trengt noko sosialarbeidarutdanning for akkurat det da (L:1).

Liknande utsegn kom fleire informantar frå mottaksavdeling med. To av kontora hadde nyleg etablert eigen skranke for arbeid med reiserekningar og eigendelskort. Organiseringa medførte at "vert 2" måtte overta i skranken viss "vert 1" vart oppteken med utrekning. Ein av informantane i mottaksavdelinga uttalte at organiseringa skaper mykje uro i arbeids-situasjonen, og at dette vanskeleggjer yrkesutøving. Det blir mykje overflatisk arbeid og ad-hoc-løysingar. Ein av informantane uttalte at han "spring att og fram heile dagane", og at dette gjer det uråd å tenkje ein "heil tanke" (VB:1).

Eg kjenner meg ikkje som ein sosialarbeidar lenger, eg er her' mest som ein sånn trygdefunksjonær (F:2).

Informantar som omtalte seg sjølve som "durkdrivne sosialarbeidarar" og trygge i rolla si som sosialarbeidar, var pessimistiske i sitt syn på sosialarbeidarrolla i NAV-kontor når dei slutter. Dei frykter at sosialarbeidarrolla sakte, men sikkert forsvinn i NAV-kontoret når ingen lenger kan representere kunnskapen frå sosialkontor. Ved eitt av kontora hadde dei erfart å måtte "krige" når ein av sosialarbeidarane slutta. Spørsmålet galdt om utlysingsteksten skulle innehalde krav om sosialfagleg utdanning, noko den til slutt gjorde.

Som tidlegare vist, har informantane til dels lang erfaring frå kommunal sosialteneste. I sosialkontoret erfarte dei å kunne utøve sosialt arbeid på ein måte som stod i forhold til samfunnsmandatet dei er gitt gjennom sosialtenestelova. I NAV-kontoret "må dei tenkje seg om for å huske at dei er sosialarbeidar", som ein av informantane sa.

Det er veldig forunderleg det som har skjedd. For vi med vår fagbakgrunn, vi var jo veldig bevisste på dette på forhånd, men når det kjem til kvardagen, så blir det ganske vanskeleg (L:1).

Både sosiale og strukturelle føringar er sterke og dette påverker sosialarbeidaren som rolleutøvar i NAV-kontor. Han vert tildelt eit rollesett som kveler utøving av sosialfagleg kompetanse. Det kan synes som om sosialarbeidaren tilpasser seg rollene utan å øve særleg motstand mot utviklinga, noko som kan tyde på at føringane er sterke.

Framtidsbilete av sosialt arbeid og sosialarbeidarrolla i NAV-kontor

Informantane vart bedne om å tenkje høgt om framtida, om trua på NAV-kontoret som den nye førstelinetenesta og om sosialarbeidarrolla i NAV-kontoret. Dei formidla både optimisme, otte, skepsis, pessimisme, resignasjon og avmakt til det som skjer med sosialarbeidarrolla u NAV-kontor. Dei frykter at den nye førstelinetenesta skal vere dårlegare tilpassa dei mest hjelpetrengande. Informantane var opptekne av vilkår for utøving av sosiale tenester i kontora og korleis det sosiale arbeidet kan bli ivaretatt. Eg ba dei tenkje fem år fram i tid.

Eg trur det er slik at eg er glad fordi eg ikkje er her om fem år. Det kan hende det er ein god arbeidsplass, men eg trur ikkje det blir mykje sosialfagleg arbeid som skjer her, iallfall ikkje i den forstand vi tenkjer om det i dag. Nei, det er egentleg deprimerande å tenkje på (VB:1).

Informanten hadde elleve års erfaring frå sosialkontor og hadde gode minne frå tida der. Han var ikkje åleine om å erfare at arbeidskvardagen i NAV-kontor byr på mange arbeidsoppgåver som har lite med sosialt arbeid å gjere. Det var ein klar tendens til at informantane trudde sosialarbeidarrolla i NAV-kontor etter kvart vil bli meir ei forvaltarrolle. Følgjande sitat taler for seg:

Det blir ingen sosialarbeidarrolle i NAV-kontoret, det blir saksbehandlarrolle. Alle blir NAV-forvaltarar (F:2).

Viss staten får det som dei vil blir det ikkje igjen sosialarbeidarar her, alle blir NAV-forvaltarar (VB:2).

Arbeidet i NAV-kontor er prega av registrering, teljing og rapportering. Ein av informantane hevda at "det er tasting og tasting heile dagane, -viss det ikkje kan tastast har det ikkje verdi" (F:2), og meinte at dette arbeidet vanskeleg kan sameinast med verdiane i sosialt arbeid.

Ein av informantane meinte at sosialarbeidarar har vore for lite flinke til å marknadsføre kompetansen sin. Han hadde ei tru på at type kunnskap kan gjere det, at den på mange måtar kan vere vanskeleg å artikulere.

Kunnskapen er så diffus, på ein måte. Det blir liksom sånn at det vi seier vi kan, det kan dei andre også (V:1).

Han meinte at sosialfaget sin eigenart er med på å usynleggjere sosialarbeidarane som faggruppe i NAV-kontora. "Teljekulturen" i dei andre tenestene som let seg dokumentere gir arbeidet ein annan status. Han meinte det er ein viss fare for at den får utvikle seg til å bli gjeldande også i sosialt arbeid, og meinte å sjå tendensar alt no.

Dette kjøret frå staten om kva som skal prioriterast, - vel.. vi ler litt av det, men vi blir jo påverka av det også. Det er jo det som er så irriterande.. Vi trur vel etter kvart at det er det einaste viktige (latter)(L:1).

Informantane meinte at organisering av personalet i NAV-kontor, samt den fordeling av arbeidsoppgåver som er i dag, ikkje legg til rette for sosialfagleg arbeid. I prosessen mot etablering av kontor vart det frå NAV hevda at sosialarbeidarane sin kompetanse er viktig for å lukkast med reforma. I praksis erfarer dei ikkje at den sosialfaglege kompetansen vert nytta, og at deira tenkjemåte om arbeid med brukarar ikkje vinn fram i NAV-kontor.

Eg trur sosialfaget blir meir og meir utvaska, for å seie det slik. For folk her har ei satsing på at flest mogleg skal ut i arbeid eller praksis, og trur visst ikkje sosialt arbeid har noko med det å gjere (V:1).

Informantane var eintydige i si otte for sosialfaget si framtid i NAV-kontor, dei meinte faget blir kvelt av trygdesaker. Det at informantane kjenner seg som NAV-forvaltarar og ikkje som sosialarbeidarar gjer framtidsbiletet mørkt. Mijøarbeidaren ville revitalisere heimebesøk som arbeidsmåte i sosialt arbeid, og meinte at dette er ein føresetnad om ein skal lukkast med oppfølgingsarbeid . Likeeins meinte han at den store delen med administrativt arbeid i NAV-kontor er med på å øydelegge sosialarbeidarrolla, slik den er tenkt å vere.

Informantane ga uttrykk for å vere slitne etter flytte - og omstillingsprosessen. Dei formidla likevel tru på NAV-reforma som sosialpolitisk tiltak, og meinte at samlokalisering av tenester kan mogleggjere betre kvalitetet på arbeids- og velferdstenestene. Men dei hadde otte for sosialfaget si framtid i NAV-kontor. Dei meinte at statstenesta må få personalmessige ressursar slik at sosialarbeidarar kan gjere det dei er utdanna til.

I dette kapitlet har eg gjort ein systematisk presentasjon av funn frå studien. I første del såg vi på endringar i strukturelle mønster som følgje av NAV-reforma. Der vart også informantane sine framlegg om endringar i organisering av NAV-kontor presentert. I andre del såg vi korleis arbeidsoppgåver for sosialarbeidarar er endra som følgje av dei strukturelle endringane. Siste del av kapitlet omhandla analysemateriale særleg knytt til rolla som sosialarbeidar. Informantane har kome med sine framtidsbilete av sosialt arbeid og sosialarbeidarrolla. Korleis kan framtidsbileta deira bidra til rolleendring? Ved å spørje om det vert det kasta lys over det no-tidige, noko som kan føre til større medvit om situasjonen.

Før eg tek til med drøftinga vil eg illustrerer nokre av tendensane som har kome fram gjennom analyse av funn. Om vi ser på tabellen først i dette kapitlet er det sett opp døme på strukturelle føringar som inneber avgrensingar og høve til å handle for sosialarbeidaren som

aktør i NAV-kontoret. Vi kan tenkje at verknadar av indre, sosiale strukturelle føringar kan gje ei forskyving i arbeidsoppgåver, og då også i rolla som sosialarbeidar.

I følgjande modell er spørsmålet om forskyvingar illustrert. Modellen er tenkt å syne tendensar i det som ser ut til å skje med sosialarbeidarrolla. Oversikt over arbeidsoppgåver er meint som illustrerande for tendensar, lista er ikkje uttømande.

	Avvikling/ utvikling?	SOSIAL- ARBEIDAR- ROLLA	Utvikling/ Avvikling?	
SOS.KTR. sosial- arbeidar / spesialist i sosialt arbeid	<ul style="list-style-type: none"> - enkel sakshandsaming - samtalar på kontoret - informasjon - heimebesøk - oppsøkjande arbeid - arbeid med menneske i livsvanskar - vurdering av stønad til livsopphald - komplisert sakshands. 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> Oppgåve- forskyving? </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> Rolle- endring? </div> <div style="text-align: right; margin-top: -10px;">→</div>	<ul style="list-style-type: none"> - enkel sakshandsaming - samtalar i samtalerom - informasjon - sørvisarbeid - sentralbordvakt - ekspedisjonsarbeid - utrekne eigendelskort - kontrollere reiserekningar - komplisert sakshands. 	NAV-KTR. funksjonær / generalist i statlege og kommunale tenester

Med denne modellen som bakteppe vil eg drøfte i kva grad endringar i arbeidsoppgåver gir konsekvensar for sosialarbeidarrolla. Drøftinga i neste kapittel vil ta utgangspunkt i det som har kome fram i dette kapitlet og i den teori og forskning eg har presentert før i oppgåva.

Kapittel 6. Sosialarbeidarrolla – strukturforma eller aktørskapt?

Problemstillinga som var utgangspunktet for studien var *Korleis er den nye arbeidskvardagen for kommunale sosialarbeidarar i NAV-kontor, med vekt på endringar i yrkesrolla?* Med denne problemstillinga som utgangspunkt har eg undersøkt korleis sosialarbeidarar sjølve vurderer det som skjer med sosialarbeidarrolla i NAV-kontor. Målet mitt har vore å bringe fram ny kunnskap om sosialarbeidarrolla og endringar i den som følgje av ny organisering av arbeids- og velferdstenestene. Førre kapitlet vart avslutta med ein modell til illustrasjon av dei forskyvingar som ser ut til å skje. I dette kapitlet vil eg med bakgrunn i det som kom fram i analysen, sett i lys av rolleteori, drøfte innhaldet i funna. Meiningsstabellen på side 41 er med og dannar bakteppe under drøftinga.

Ytre strukturelle føringar kjem frå både sentralt, regionalt og lokalt nivå. I denne studien er det dei lokale forholda i små NAV-kontor som får merksemda. Eg vil bruke den nye kunnskapen om arbeidskvardag i NAV-kontor som kom fram i førre kapittel til å drøfte korleis endringar i strukturelle føringar gir endringar i sosialarbeidarrolla. Som tittelen på oppgåva mi tilseier, vil eg drøfte om sosialarbeidarrolla i den nye førstelinetenesta går mot omdanning, avvikling eller gjenreising.

Struktur som binding og høve til handling

Sosialarbeidarane står i fare for å bli usynlege i NAV-kontor. Prosessen med etablering av kontora har vore statsdominert (Andreassen 2007) og mengda av statsoppgåver dominerer arbeidskvardagen. Dette gir nye rammer for sosialarbeidarrolla. Roller er som klossar i organisasjonsbygget (Strand 2007:387), dei er prega av både formell organisering og den uformelle samhandlinga mellom menneske. Spørsmålet er då om ytre og indre strukturelle føringar gir så stramme rammer at aktørane i organisasjonen ikkje får nytte den handlingskapasiteten som fins i dei. Giddens (1984) ser rolle som ein bindelekk mellom struktur og aktør. Med det meiner han at aktørane kan skape endring ved å nytta dei høve strukturane gir. Roller formidlar såleis forholdet mellom organisasjonen og individet. I rolleforståinga vert det subjektive kombinert med det objektive, personen handlar innanfor ein samanheng som gir føringar og mening (Strand 2007:388). Erfarar sosialarbeidaren i NAV-kontor mening med rolla si slik den er i dag, og slik den ser ut til å utvikle seg?

Goffman (1974) gir eit verdfullt bilete av dei mange nyansane som ligg i rollespelet i kvardagen. Han meiner at mykje av åtferda vår må skjønast meir som responsar på forventingar enn som frie val og fornuftsbasert analyse. Rolleheftet ligg i den felles forståinga av kva som skal gjerast. For sosialarbeidarar i NAV-kontor synes forståinga av kva arbeidsoppgåver som må prioriterast å vere samanfallande med den forståinga dei statstilsette har. Det er dei høge bunkane som skal prioriterast. Sosialarbeidarar som rolleinnhavarar i kontora definerer situasjonen slik at dei bør gje hjelp til andre rolleinnhavarar i kontoret. Kjem desse forventingane frå sosialarbeidarane sjølve, eller er det andre som definerer situasjonen slik? I studien har det ikkje kome fram opplysningar om at statstilsette retter forventingar til sosialarbeidarar om utføring av statsoppgåver. Informantar uttalar at "det seier seg sjølv, det ligg i måten NAV-kontor er organiserte". Det kan vere sosialarbeidaren sitt fortolkings skjema som gir retningslinene. Arbeidsmengda blir ein del av dei indre strukturelle føringane.

Som vi såg var dei fire NAV-kontora i studien delte i mottaks- og oppfølgingsavdeling, tre av dei med sosialarbeidarar i begge avdelingar. I retningsliner for etablering av NAV-kontor vert det gitt råd om ta omsyn til lokale forhold som til dømes kontorstorleik. Ved dei minste kontora i studien kan det synes som at dette er gjort i mindre grad, kanskje særleg i kontoret der det er berre fem tilsette. Det var truleg vanskeleg å kunne føresjå at aktiviteten ved NAV-kontor ville bli så sterkt prega av statlege oppgåver og der fans heller ikkje evalueringar som omhandla små NAV-kontor å støtte seg til. I tidlegare evalueringar er det, som før sagt, gjort eit skilje på førti tilsette i vurdering av små og store kontor. NAV-kontora som er i drift kan gjere indre omorganisering av personalet om dei finn det føremålstenleg. Eit halvt år etter opning kan det vere for tidleg å seie noko om den ideelle organisering av kontoret. Det er likevel viktig at det vert opna for at dei tilsette er med i vurderingar heile vegen. I det eine kontoret i studien vert det alt no arbeidd med omorganisering, noko andre kontor også kan vurdere. NAV-leiar er den som har ansvar for korleis personalet skal disponerast i kontoret. Han har to styringsliner, ei til stat og ei til kommune. Sosialtenesta er framleis eit kommunalt ansvar. Det som kjem fram om at sosialarbeidarar bruker store deler, og kanskje mesteparten, av arbeidstida si til å gjere oppgåver for staten bør difor vere interessant for kommunen som arbeidsgjevar.

Ifølge studien min er det statlege tenester som blir etterspurt i mottaksavdeling. Mellom sytti og nitti prosent av aktiviteten der er knytt til det. Denne tendensen kan ein også sjå i evalueringsrapporten frå Andreassen (2007). I rapporten viser ho vidare til at tilsette i kommunane opplever at staten ikkje har respekt for den kompetansen dei

kommunalt tilsette har. Denne tendensen har også synt seg i min studie. Vi har sett at informantane er blitt bedne om å teie om sin særeigne kompetanse. Dette er ein tendens det er viktig å snu før viktig kompetanse blir underkommunisert og gløymd. Det må takast høgde for at medlemmar i NAV-kontor har ulik formell og uformell kompetanse.

Når sosialarbeidarar blir hindra i utfalding og utvikling av kompetansen sin skjer det ei form for usynleggjering av både faget sosialt arbeid og av sosialarbeidarrolla i NAV-kontor. Ingen av informantane i studien har stillingsinstruks, noko som ville vore ei ytre, sosial strukturell føring som sosialarbeidarar kunne forhalde seg til og ha som utgangspunkt for arbeidskvardagen. Slik det ser ut i dag er sosialarbeidarrolla diffus fordi dei ikkje veit kva arbeidsgjevar, leiar og medarbeidarar forventar at dei utfører i rolla si. Samstundes som sosialarbeidarar ønskjer klarare roller har vi sett at dei også ønskjer større spelerom for å kunne utøve sosialt arbeid. Dei erfarer no ei for sterk styring til at dei kan utøve yrkesrolla si i forhold til dei oppdrag dei er gitt etter sosialtenestelova. Sosialarbeidarrolla i NAV-kontor kan vere prega av lokale variasjonar og dette forsterkar tendensen til uklare roller. Det kan ha med både organisering av kontoret, utøving av leiing og kommunikasjon mellom medarbeidarar i arbeidskvardagen å gjere.

Informantane var positive til samlokalisering av tenestene, men dei var lite nøgde med den arbeidsfordelinga som vert gjort. Om vi ser attende på samordningsforsøka vart det prøvd ut ulike organisasjonsmodellar. Dei kontora som opprettheldt si tradisjonelle deling av arbeidsoppgåver og oppretta tverretatlege team for samarbeid om felles saker var dei som var mest fornøgde med arbeidsdagen sin. Har vi lært av samordningsforsøka? Kva med pilotkontora i NAV-reforma – har vi lært noko av evalueringa som har kome fram? I evalueringa vert det peika på at kommunen sin kompetanse vert sett lite pris på og at dei kommunalt tilsette erfarer ei særskild sterk statleg styring. Dette kom fram også i mitt materiale. Kva skal erfaringane brukast til? Er det slik at dei tilsette i NAV-kontora er så overarbeidde at dei ikkje har tid til å lese det som kjem av evalueringar og andre dokument knytt til reforma?

Mine eigne tankar om leiing og personale er forankra i førforståinga mi etter ulik praksis i arbeidslivet. Dette påverka også vurderinga av kva som kunne tenkjast å slå ut og gje ulikskapar i erfaringar sosialarbeidarar har frå arbeidskvardagen i NAV-kontor. Eg ville prøve å kome på sporet av eventuelle ulikskapar. NAV-leiar er representant for formelle strukturar, han representerer både kommune og stat. Som aktør utøvar han roller. Han kan vere særleg oppteken av til dømes motivering og då vil dette vere med å forme rolla. Som leiar er han likevel gitt nokre faste format for åtferd som leiarane følgjer. Trass dette, eller

på grunn av dette, inntek NAV-leiarar roller og skaper roller i NAV-kontoret. I rolleutøvinga skal han balansere mellom formelle krav frå organisasjonen, andre sine forventingar og sine egne val og tolkingar. Dei er likevel, kanskje meir enn andre, tvungne til å tre fram i ulike roller, til å spele roller framføre eit interessert publikum.

I studien har det kome fram tendens til at NAV-leiarar har ei tilbaketrekt rolle andsynes dei tilsette i kontoret. Aktiviteten synte seg i stor grad å vere retta ut mot dei to styringslinene i form av rapportering, møter og kurs. For meg synes det som om NAV-leiarane abdiserer frå den faglege delen av leiinga, og at dette gjer dei usynlege som leiarar for sosialarbeidarar i NAV-kontor. Arbeidskvardagen for dei tilsette får mindre merksemd, noko som opnar opp for spel i kontoret. Sterke personar har innverknad på organiseringsarbeidet og dei sterke personane får definisjonsmakt, også kalla modellmakt (Bråten 2004). Denne makta gjer at dei kan påverke andre med sine vurderingar og utgreiingar om røynda. Slik kan spørsmål om alternative perspektiv og løysingar bli utelukka.

Dei statstilsette er i stort fleirtal i NAV-kontora og statstenestene har vore samanslått sidan sommaren 2006. Dette ser ut til å medverke til at dei framstår som ei sterkare gruppe enn sosialarbeidarane, trass langt mindre formell utdanning innan faget sitt. Sosialarbeidarar samarbeidde tett i sosialkontoret og kjende seg sterke i rolla si der. No er dei spreidde på ulike avdelingar, jamvel på ulike etasjar. Dette gjer at gruppa ikkje lenger står fram som sterk og samla, noko som ser ut til å gje konsekvensar for om dei høglytt protesterer mot det som skjer med sosialarbeidarrolla, eller om dei pliktoppfyllande utfører oppgåvene. Dei saknar engasjement frå fagforeninga si, dei saknar ein synleg leiar og dei saknar ein tydeleg arbeidsgjevar. I tillegg er dei slitne etter omorganiseringsprosessen. Alt dette ser ut til å medføre at dei ikkje tek tak i dei utfordringar arbeidskvardagen i NAV-kontor gir i forhold til å halde fast ved det sosialfaglege arbeidet. Om vi ser på intensjonane for rollene i mottaks- og oppfølgingsavdeling vert det i rapporten (NAV Interim 2006) ikkje gjort eit skilje mellom kommunalt - og statleg tilsette i retningsliner for dei brukarretta rollene. "Veileder i publikumsmottak" gjer i stor grad registrerings- og rettleingsarbeid, med korte samtalar ved skranken. I tillegg har sosialarbeidarar med arbeidsoppgåvene sine frå sosialkontoret. "Veileder oppfølging" sit skjerma frå brukarar og arbeider meir som før, men har i tillegg vakter i sentralbord og ekspedisjon. I studien min ser det ut til at rollene i mottaks- og oppfølgingsavdeling er i samsvar med intensjonane. Det kom vidare fram at det meste av det sosialfaglege arbeidet går føre seg på kontoret. Har oppfølgingsarbeid og anna sosialt arbeid blitt skrivebordsjobb?

Analysen i denne studien viser ein klar tendens til at sosialarbeidarar i NAV-kontor erfarer at yrkesrolla deira er i endring, at dei ikkje lenger har same moglegheiter for utøving av sosialfagleg arbeid som dei hadde i sosialkontoret. Såleis har dei også dårlegare vilkår for utøving av samfunnsoppdraget dei er gitt gjennom sosialtenestelova. Det som synes avgjerande for sosialarbeidaren sine høve til å utøve sosialt arbeid er mellom anna mengd av statsoppgåver som må utførast. I analysen kom det fram ein tendens til at sosialarbeidarane etter kvart gjer meir og meir forvaltningsarbeid, og at også administrativt arbeid har blitt ein større del av arbeidskvardagen. Tre av kontora i studien har sine kommunale sosialarbeidarar i både mottaksavdeling og oppfølgingsavdeling. Dette seier noko om forventingar til dei kommunale sosialarbeidarane, og også noko om kva endringar i arbeidsoppgåver som har skjedd i forhold til slik det var i sosialkontoret. Å organisere arbeidsdelinga i dei lokale NAV-kontora slik at alle tilsette, uansett kvalifikasjonar, skal møte menneske med sosiale vanskar er, etter mi meining, som å skru kvaliteten på sosiale tenester tilbake til tida før sosionomane kom inn i sosialtenesta. Sikring av kvalitet i tenesta føreset også fagleg rettleiing for sosialarbeidarar i NAV. Kritisk refleksjon er viktig i arbeid med menneske (Kokkin 2005).

Samlokalisering av dei tre tenestene har gitt nye lokalale og såleis nye materielle strukturar for yrkesutøving. Det er dette Giddens (1984) omtaler som allokativer ressursar. Desse ressursane utgjer, saman med autorative ressursar handlingskapasiteten vår. Sosialarbeidarane i studien er velutdanna og velkvalifiserte sosialarbeidarar og kan seiast å vere kunnige aktørar. I kraft av sin kunnskap kan dei påverke menneska kring seg i NAV-kontoret. Målet må vere å skape rom for endringar i arbeidskvardagen slik at vilkåra for utøving av sosialt arbeid i NAV-kontor kan bli betre.

Resignasjon eller mobilisering?

Ei rolle er i stadig endring, omkringliggjande strukturar vil medverke til det. Når den kommunale sosialtenesta er samlokalisert med statstenestene kan dette gje eit ønskverdig utgangspunkt for å kunne gjere eit godt sosialt arbeid. Samlokaliseringa av tenester kan skape høve til god utvikling, dette er det også sosialarbeidarar ytrer ønskje om. Slik det er no misser dei kontakt med faget sitt, og dei misser kontakt med brukarane. Dei har ofte for at brukarar av tenester i sosialkontoret ikkje lenger tek vegen til dei. Kvar går dei, og kva skjer? Sosialarbeidarar i NAV-kontor går sjeldan ikkje ut av kontora, unnateke miljøarbeidaren.

Freire (1999) er oppteiken av korleis ein kan nytte dialogen til å skape og mobilisere styrke hos kvarandre. Han set dialog opp mot antialog som han meiner har den motsette hensikt, nemleg å passivisere og fasthalde personar i avmaktssituasjonar. Vidare er Freire oppeken av at handling og refleksjon er så grunnleggande i samhandling at dersom refleksjonen får redusert merksemd, så vil handling straks lide under det. Og dersom handlingsdimensjonen vert redusert, så er det refleksjonen som lir. I studien ser vi at sosialarbeidarar bruker mykje av arbeidsdagen sin til statsoppgåver dei er overkvalifiserte til, som t.d. ekspedisjonsarbeid. Dei sakner å kunne jobbe med faget sitt, og dei sakner den sosialfaglege rettleinga.

Som sosialarbeidar møter ein menneske i avmaktssituasjonar. Det kan synes som at sosialarbeidarane erfarer å vere i ein slik situasjon no. Dei er merksame på at situasjonen bør endrast, men det kan synes som at dei ikkje mobiliserer kraft for å endre situasjonen. I studien var der berre nokre få teikn på å ikkje innordne seg. Ein informant hadde nekta å ta imot visittkort med tittelen "veileder", han var tilsett som sosialkurator i kommunen, difor var heller ikkje tittel endra. Ved eit anna kontor hadde dei "kriga" for å få krav om sosialarbeidarutdanning med i utlysingstekst. Ein tredje informant ville vende seg skriftleg til FO for å tydeleggjere behovet for at organisasjonen er aktivt støttande andsynes sosialarbeidarar i NAV-kontor, og for ivaretaking av faget sosialt arbeid.

Det å søkje saman med andre med tanke på endring er ein naturleg konsekvens når ein vert medviten problemskapande samanhengar. Det blir dermed aktuelt å jobbe på fleire nivå, individ-, gruppe- og i forhold til ulike samfunnsinstitusjonar. Samtidig må ein utforske samanhengen mellom nivåa. På individnivå er målet å styrkje sjølvtilit gjennom ny innsikt ved å gjere individet medvite det som skjer. Guitèrrez ((1990) i Hutchinson 2007:85) hevder at dette kan gjerast ved å a) utvikle trua på eigen kompetanse og påverke det som skjer, b) utvikle ei medviten forståing av korleis politiske strukturar innvirker på individuelle – og gruppeerfaringar, c) redusere tendensen til å klandre seg sjølv for sine vanskar, d) ta personleg ansvar for endring. Det motsette er å skyve alt ansvar over på samfunnet.

I studien såg vi ein tendens til at sosialarbeidarar gir uttrykk for å vere slitne "offer" i situasjonen dei er komne i. Giddens meiner at aktørar ikkje er hjelpelause offer for ytre omstende, han meiner at strukturar gir både høve til å handle og avgrensingar for handling. For sosialarbeidarane er det altså viktig å sjå kva høve til å handle som ligg i dei strukturane som set rammer for arbeidskvardagen i NAV-kontor. Dersom dei lydig går inn i rollene sine i strukturen er dei med på å reproducere dei. Korleis vi definerer dei høve vi har til å handle påverkar definisjonen vår av kva handlingsrom vi har.

På mange måtar kan ein seie at kommunen betaler løn til sosialarbeidarar i NAV-kontor si løn for jobben dei gjer for staten. Staten får gratis arbeidskraft til å dekke opp for det holet som har blitt etter at trygdetilsette er flytta til spesialeiningane. Sosialarbeidarane er merksame på det og dei saknar initiativ frå kommunen som arbeidsgjevar. Ut frå samfunnsoppdraget sosialarbeidarane er gitt frå sosialtenestelova er dei pliktige til å varsle dersom kvaliteten på tenestene er slik at dei opprettheld sosiale problem (Sosialtenestelova 1991:§3). Slik kan ein seie at sosialarbeidarar har eit mandat til å vere vaktbikkjer (Hutchinson 2007). Ut frå det som har kome fram i studien er dei sosiale tenestene ikkje godt nok ivaretatt. Bileta som kom fram i studien må kunne sjåast som varsling om reduserte sosiale tenester og underforbruk av velkvalifiserte sosialarbeidarar. Kommunen som arbeidsgjevar og ansvarleg for kvaliteten på sosiale teneste bør ta sosialarbeidarar på alvor når dei no varslar.

Rolla som sosialarbeidar i NAV-kontor er ei tilskriva rolle, ikkje ei oppnådd rolle. Med dette meiner eg at sosialarbeidarane ikkje er tilsette i NAV-kontor, dei er tilsette i kommunen. Kommuneleiinga har fastsett at deler av dei sosiale tenestene skal lokalisert eksternt, i NAV-kontor. Som vi har sett er rolla dei hadde i sosialkontor annleis enn rolla dei har i NAV-kontor. Den nye rolla er langt meir retta mot ekspedisjon og mindre retta mot sosialt arbeid. Arbeidet i NAV-kontora virker rutinisert og forvaltningsprega. Slik det kjem fram i studien kan det synes som at sosialarbeidarrolla i NAV-kontor er diffus og uklar for både dei sjølve og andre. Sosialarbeidarar frykter sjølve at rolla deira går i oppløysing og forsvinn. Vi ser også at det skjer ei form for usynleggjing av det sosiale feltet ved at ordet ”sosial” forsvinn. Vi har ingen sosialminister lenger, ikkje Sosialdepartementet, ikkje Sosial- og helsedirektorat lenger. Framover skal vi heller ikkje ha sosialkontor og i NAV-kontor ser du heller inga skilting om at der er sosialteneste. Skal vi heller ikkje ha sosialkurator i framtida? Målet med overføring av ansvaret for arbeid med sosiale tenester til NAV-kontor var å samle viktig kompetanse under eitt tak for at tenestene skal bli betre for brukarane.

Ønskjer sosialarbeidarar seg tilbake til slik det var før? Studien viste ingen tendens til det, men dei sakna arbeidskvardagar med fridom til å planlegge sjølve. Dei erfarer at ”velregisserte” dagar i NAV-kontor påverkar rolleåtferda deira. Strengt organiserte arbeidskvardagar hemmar kreativiteten. I studien kom det fram lite opplysningar om i kva grad sosialarbeidarar freistar endre desse strukturane. Det å innordne seg systemet kan, om ein følgjer Giddens (1984), sjåast som handlingar som er med på å vedlikehalde og forme strukturar. Han ser aktøren som kreativ og sjølvstendig, men kreativitet føreset at aktøren

ser strukturar som høvelege for handling. Slik kan ein seie at sosialarbeidarar i NAV-kontor først kan bli kreative når dei ser at strukturen i NAV-kontor gir høve til handling. Strukturane eksisterer ved å bli brukte av handlande aktørar, og slik blir dei også reproduserte. Det er dette Giddens kallar strukturens dualitet. Sosialarbeidarar i NAV-kontor må vere medvitne dei prosessar som skjer mellom dei sjølve som aktørar og dei materielle og sosiale strukturar dei skal forhalde seg til i NAV-kontor. Gjennom handlinga si kan sosialarbeidaren vere med å forme nye strukturar, ikkje berre vedlikehalde strukturane som er ein del av arbeidskvardagen.

Sosialarbeidarar har gått inn i rollene sine i strukturen i NAV-kontoret og har sett ord på det som skjer med sosialarbeidarrolla. Ifølge Giddens er dei ikkje hjelpelause offer for ytre omstende, dei kan endre situasjonen på meiningsfulle måtar. Spørsmålet er då om Giddens har tatt nok omsyn til dei avgrensande funksjonar strukturane har. Dei arkitektonisk - materielle mønster i NAV-kontor utgjer tydelege avgrensingar for sosialarbeidarar i møte med sine brukarar. Sosialarbeidarane kan vanskeleg gjere anna enn å påpeike og slik gjere noko for å medverke til endring. Likeeins kan dei vanskeleg gjere noko med den flyttinga av statstilsette som har skjedd, men dersom dei hadde gjort sine egne kommunale arbeidsoppgåver i staden for statsoppgåvene ville dei synleggjere situasjonen. Dette kunne føre til endring av strukturar. Endring i strukturar fører til endring for aktørar.

Trur vi at endring er mogleg så leiter vi etter vegar

Organisering av personalet fordelt på to avdelingar utgjer ein del av strukturelle føringar for yrkesutøving i NAV-kontor. I strukturfunksjonalismen er ein oppteken av kva strukturar gjer med aktørane sine høve til å handle (Poulson 2005). Roller og rolleåtfærd vert sett som sterkt styrt av krefter på samfunnsnivå, rolla sin funksjon er å oversetje samfunnssystemet sine normer. Dersom sosialarbeidarar i NAV-kontor har eit slikt syn på rolla si vil dei innordne seg både mål og organisering.

Representantar for symbolsk interaksjonisme er opptekne av relasjonar mellom personar i daglege gjeremål, umiddelbare ansikt-til-ansikt-interaksjon som kontekst for rolla er sentralt. (Schiefløe 2003). Dersom vi vidarefører denne tenkinga til arbeidskvardagen for sosialarbeidaren i NAV-kontor vil møte med brukarar, kollegaer og samarbeidspartar vere det som styrer rolla. Organisering med mottaks- og oppfølgingsavdeling skaper distanse mellom tilsette og også mellom tilsette og brukarar. Ein auka distanse er med på å omdanne sosialarbeidarrolla. Vi har også sett at sosialarbeidarar i liten grad går ut av kontora sine gjennom ein arbeidskvardag. Dette

påverkar det Goffman kaller det dramaturgiske i rolleutøving (1974). Frå å vere ein kreativ og oppsøkjande sosialarbeidar ser det no ut til sosialarbeidaren har ein tendens til bokstaveleg tala å bure seg inne på kontoret sitt. Endring i arbeidsmåte fører også til endring av rolle.

I både strukturfunksjonalismen og symbolsk interaksjonisme vert det hevda at roller er med på å strukturere individet sine handlingar. Når vi veit at rolle er definert som dei forventingar som knyter seg til ein bestemt plass i eit sosialt system (Martinussen 2008:39) er det nærliggande å drøfte kva forventingar som knyter seg til sosialarbeidarrolla. Forventingar frå leiar og medarbeidarar kan skilje seg frå forventingar sosialarbeidaren har til seg sjølv som yrkesutøvar. Dersom det er stort avvik mellom eigen forventingar og dei som kjem frå andre kan det føre til intrarollekonflikt for sosialarbeidaren. Det oppstår då ein interessekonflikt innanfor rolla, det kan gjelde til dømes bruk av arbeidstid.

Giddens såg at strukturelle føringar avgrensar aktørane sine høve til å handle. Samstundes såg han at aktørane gjennom sine handlingar vedlikeheld og former strukturane (Giddens 1984). Dersom vi let tanken om strukturering følgje tanken om sosialarbeidarar i NAV-kontor vil vi lure på om handlingane deira vedlikeheld og former strukturane der. Sosialarbeidarar gjer statsoppgåver fordi statsetaten er underbemanna, dei tek sine vakter i sentralbord og skranke og let den delen av sosialt arbeid som ikkje kan teljast bli nedprioritert. Kva kunne bli konsekvensen dersom dei kommunalt tilsette sosialarbeidarane nekta å gjere slik arbeid for statsetaten? Ville det bli sanksjonar?

I studien kom det også fram at informantar erfarer forventingar om effektivitet. Nemningar effektivitet gir refleksjonar til kvantitet. Sosialarbeidarar har tradisjonelt vore opptekne av grundig arbeid, ikkje effektivt arbeid. Som ein av informantane sa så passer det betre å måle i kvalitet enn i kvantitet når ein arbeider med menneske. I NAV-kontor møter sosialarbeidarane effektivitetsdiskursen (Eriksen 2001), nett slik vi såg den synte seg i dokumenta knytt til NAV-reforma. Tre av informantane i studien har gjort eit rolleskifte sidan våren 2008. Dei har slutta i NAV-kontoret og begynt i arbeid der dei forventar samsvar mellom egne og andre sine forventingar til rolla som sosialarbeidar.

I dette kapitlet har eg drøfta kva som skjer med sosialarbeidarrolla. Eg har prøvd å gje eit bilete av sosialarbeidarrolla slik den var ved små NAV-kontor våren 2008. Dei valde kontora hadde då vore opne eit halvt år. Bileta som informantar ga meg er analysert ved hjelp av rolleteori og sett saman til masteroppgåve. I overskrifta til kapitlet stilte eg spørsmål om sosialarbeidarrolla er strukturforma eller aktørskapt. Ifølge Giddens (1984) er

det aktørane som gjennom sine handlingar vedlikeheld og formar strukturane. Det er dette samspelet han kallar strukturering Sosialarbeidarrolla er bindelekk mellom struktur og aktør.

Kapittel 7.

Å vere sosialarbeidar i NAV-kontor i dag – og vegar vidare

Gjennom analyse av materialet frå intervju med sosialarbeidarar i NAV-kontor har eg tolka dei framkomne bileta i lys av rolleteori. Eg har trekt fram det som kan ligge til grunn for tendenser og har prøvd ved hjelp av teorien å skjønne det som skjer. Arbeidskvardagen i NAV-kontor, særleg i mottaksavdeling, er dominert av statlege arbeidsoppgåver. I arbeidet kan rolla fyllast etter til dels rituelle mønster utan særleg krav om kompetanse. Sosialarbeidar-kompetansen er underforbrukt, sosialarbeidarar bruker mykje av arbeidstida si til rutinemessige handlingar for staten og let sine eigne kommunale arbeidsoppgåver ligge. Ein av intensjonane med NAV-reforma var å få eit betre samordna tilbod til brukarar med samansette vanskar. Likevel er det dei "høge" bunkane som blir prioriterte framføre dei "breie". Dette gir endringar i sosialarbeidarrolla.

I studien har sosialarbeidarar vist seg som kunnige aktørar med kunnskap og medvit om kva dei gjer og kvifor dei gjer det i gjeldande situasjon i NAV-kontor. Det er små teikn til at dei mobiliserer motkraft, dei bøyer seg enda for dei sterke strukturelle føringane. Men strukturar er ikkje berre avgrensing for handling, dei gir også høve til handling. For å mobilisere kraft er det viktig at sosialarbeidarar både einskildvis og som samla gruppe grip inn og handlar som kompetente aktørar for å endre situasjonen på ein fornuftig og meningsfull måte. Roller er sjeldan eintydige, heller ikkje for sosialarbeidarar i NAV-kontor. I studien har vi sett tendensar til at sosialarbeidarrolla i små NAV-kontor er i ferd med å bli forvaltarrolle. Dette er tendensen eit halvt etter at kontora vart opna. Det kan sjå ut til at parolen for yrkesfagleg arbeid i sosionomforbundet på nittitalet, "Ta tilbake sosialt arbeid!" (Sosialdepartementet 1993) kan vere aktuelt også i dag. Sosialarbeidarrolla er under endring og omdanning. Det som skjer framover i tid er eit samspel mellom aktør og struktur.

Arbeidet med masteroppgåva er fullført og eg sit att med fleire spørsmål enn då eg starta. Det som har kome fram motiverer til vidare undersøking. Om eg kunne, ville eg gå vidare og intervju NAV-leiarar og andre tilsette i kontora for å få fram fleire perspektiv på sosialarbeidarrolla. Det største spørsmålet eg sit med no er om sosialarbeidaren i NAV-kontor bøyer seg som greina i sterk vind for så å reise seg igjen når stormen er over, eller om sosialarbeidaren blir liggande flat for stat. For å finne svar må eg nok ut. Ein finn ikkje noko før ein kjem der det er.

Kjelder

- Andreassen, T.A. m. fl. (2007): *På vei mot en integrert forvaltning? Erfaringar fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen*. Oslo: AFI-rapport nr. 4.
- Andreassen, T.A. (2008): *Organisering for helhetlig tjenesteyting. Organisatoriske valg og variasjon i lokale NAV-kontor*. Oslo: AFI-notat nr. 10.
- Aubert, V. (1979): *Sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bråten, S. (2004) *Kommunikasjon og samspill – fra fødsel til alderdom*. Oslo: Universitetsforlaget
- Dahle, R. og Thorsen, K. (red.) (2004): i *Velferdstjenester i endring. Når politikk blir praksis*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Eriksen, E.O. (2001): *Demokratiets sorte hull – om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt Forlag AS.
- Fimreite, A.L. og Lægereid, P. (2008): *Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samordningsutfordringer i NAV*. Bergen: Rokkansenteret, Notat 4.
- Freire, P. (1999) *De undertryktes pedagogikk*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Giddens, A. (1984): *The constitution of society : outline of the theory of structuration*, Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A.(2001): *Sociology:with the assistance of Karen Birdsall*. Cambridge: Polity Press
- Gilje, N.og Grimen, H. (1993): *Samfunnsvitenskapens forutsetninger. Innføring i samfunnsvitenskapens vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Goffman, E. (1974): *Vårt rollespill til daglig: en studie i hverdagslivets dramatikk*. Oslo: Dreyer.
- Grønmo, S. (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Guba, E.G. og Lincoln, Y.S. (2005): Paradigmatic Controversies, Contradictions, and Emerging Confluences. I: Denzin, N. and Lincoln, Y. (eds.): *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage
- Hammersley, M. og Atkonson P. (1996): *Feltmetodikk*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Henriksen, J.O. og Vetlesen, A.J. (1997): *Nærhet og distanse. Grunnlag, verdier og etiske teorier i arbeid med mennesker*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Holter, H. og Kalleberg, R. (red.) *Kvalitative meotoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hutchinson, G.S. (2007): *Sosialt arbeid i kommunen. Samfunnsmandat og handlingsrom*. Oslo:Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Jenssen, A.G. og Mossige, G.I. (2005): *Forskning og utvikling i sosialtjenesten*, Universitetet i Stavanger.
- Johansen, P.A. (2008): *19000 brudd på Navs ventefrister. Treg saksbehandling tvinger folk til sosialkontoret*. I Aftenposten 24.09.08.
- Kokkin, J. (2005): *Profesjonelt sosialt arbeid*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Klemsdal, L. (2008): Integreringsprosessen på det lokale NAV-kontoret. Tidlig fase av iversetelsen av NAV-reformen. Oslo: AFI-notat nr. 15.
- Kvale, S. (2004): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Malterud, K. (2003): *Kvalitative metoder i medisinsk forskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Martinussen, W. (2008): *Samfunnsliv. Innføring i sosiologiske tenkemåter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, I.A. (2008): *Hjulet som slingrer*. I Aftenposten 04.09.08.
- Mik-Meyer, N. og Villadsen, K. (2007): *Magtens former. Sociologiske perspektiver på statens møde med borgeren*. København: Hans Reitzels Forlag.

- Miles, M.B. og Huberman, A.M.(1994) i Ryen, A.(2002): *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Møller, G. (2006): *Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Sluttrapport*. Bø: Telemarkforskning.
- Norman, V. (2002) *Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor*. Utgreiing for Stortinget 24.01.02. Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Oltedal, S. (2003): *Marknadstilpassing i sosialt arbeid*. Embla 8, 2003
- Patton, M.Q. (1990) *Qualitative Evaluation and Research Methods*. London:Sage. I Ryen, A. (2002): *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Poulson, B. (2005) i Esmark, A. m.fl. (red.): *Sosialkonstruktivistiske analysestrategier*. Fredriksberg : Roskilde Universitetsforlag.
- Repstad, Pål (1997): *Sosiologiske perspektiver for helse- og sosialarbeidere*. Oslo: Tano Aschehoug
- Ruud, S. (2008): *Nav-reformen er ute av styring*. Aftenposten 10.10.08.
- Ryen, A. (2002): *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Raaheim, A. (2002): *Sosialpsykologi*. Bergen: Fagbokforlaget AS
- Schiefloe, P.M. (2003): *Mennesker og samfunn. Innføring i sosiologisk forståelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Seim, S. og Hjemdal O.K. (1992): *Mellom makt og mulighet*. I Rapport nr. 92:5. Oslo: NKSH.
- Seip, A.L. (1994): *Veiene til velferdsstaten: norsk sosialpolitikk 1920-75*. Oslo: Gyldendal.
- Skjervheim, H. (1972)- 1996.: *Deltakar og tilskodar og andre essays*. Oslo: Achehoug.
- Stake, R. (2005): *Qualitative Case Studies*. I: Denzin, Norman K. and Lincoln, Yvonna S. (eds.): *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage
- Strand, T. (2007): *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Terum, L.I. (2003): *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Aadland, E. (1997): *"Og eg ser på deg.." Vitenskapsteori og metode i helse- og sosialfag*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Aakvaag, G.C. (2008): *Moderne sosiologiske teorier*. Oslo: Abstrakt forlag AS.

Offentlege publikasjonar, utgreiingar og stortingsmeldingar

- Arbeids-og forvaltningsloven*. Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen. av 16. juni 2006. Arbeids-og inkluderingsdepartementet.
- NAV Interim (2006). *Nye roller i NAV-kontor*. Rapport MP7
- Sosialdepartementet (1993) *Sosialkontoret ved veis ende eller underveis? Delrapport 2 Sosialtjenesteloven*. Lov om sosiale tjenester m.v. av 13. desember 1991 nr. 81. Helse- og omsorgsdepartementet
- St.meld. nr. 39 (1991-1992) *Attføring og arbeid for yrkeshemmede*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- St.meld nr.6 (2002-2003) *Tiltaksplan mot fattigdom*. Sosialdepartementet.
- St.meld.nr. 14 (2002-2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- St.prp. nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids-og velferdsforvaltning*. Arbeids- og sosialdepartementet.

Kjelder frå internettet

Arbeids- og velferdsetaten (2008) *Sosiale tjenester*. www.nav.no/kvalifiseringsprogrammet, sist lest 17.11.08

Kommunenes Sentralforbund og NAV (2008) *Håndbok for etablering av NAV-kontor*.
<http://kommune.nav.no/page?id=805311561>, sist lest 10.11.08

NAV (2007) *Veileder til lokal samarbeidsavtale*. <http://kommune.nav.no/805339552.cms>

Norsk Forskningsråd (2008) *Publikasjoner frå NAV-evalueringen august*

2008. [http://forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=GenerellArtikkel&cid=1216656067021&p=1158652827801&pagename=eva-nav%2FGenerellArtikkel%2FVis i dette menypunkt&site=eva-nav](http://forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=GenerellArtikkel&cid=1216656067021&p=1158652827801&pagename=eva-nav%2FGenerellArtikkel%2FVis+i+dette+menypunkt&site=eva-nav), sist lest 21.10.08

Rokkansenteret (2008) *Evaluering av NAV-reformen*, Prosjektnummer 801101

[http://www.rokkansenteret.uib.no/projects/?/\\$present&id=272](http://www.rokkansenteret.uib.no/projects/?/$present&id=272) sist lest 22.10.08

Epost med førespurnad om informantar

Hei!

Eg er student på masterstudium i helse- og sosialfag dette studieåret, og skal skrive masteroppgåve om sosialarbeidarrolla i NAV-kontor.

I samband med dette ønskjer eg intervju (individuelle) med 2 kommunalt tilsette sosialarbeidarar ved dykkar NAV-kontor, altså *2 sosialarbeidarar som kjem frå kommunal sosialteneste*. Informantane er sikra anonymitet i oppgåva, likeeins kontoret.

Eg gjer denne henvendinga til 4 av dei 12 NAV-kontora som opna i 2007, og håper på positiv tilbakemelding frå dykk så snart som råd, slik at eg kan gjere nærare planlegging.

Hvis det er to sosialarbeidarar hos dykk som seier seg viljuge til intervju, vil eg gjerne gjere avtale om begge intervjuja på same dag. Når eg kjem til dykk har eg med avtale om anonymitet, lik den du ser på side 2 i vedlegget i eposten her.

Eit intervju er rekna å vare ein time. Intervjuet blir meir som ein samtale kring det sentrale tema "sosialarbeidarrolla i NAV-kontor". jf. side 1 i vedlegget i eposten her.

Ta gjerne kontakt for spørsmål, og kom gjerne med tilbakemelding hvis det er noko du reagerer på.

mvh Gerd Skjong

90679400

Vedlegg i eposten: Orientering til informantar

Orientering til informantar

Masteroppgåve med tema "Sosialarbeidarrolla i NAV-kontor"

Formål med studien

Formålet er å undersøke sosialarbeidaren sin arbeidskvardag i den nye organiseringa av arbeids- og velferdstenestene. Eg ønskjer å vite meir om sosialarbeidaren sine arbeidsoppgåver og roller ved NAV-kontoret, og om korleis sosialarbeidaren opplever yrkesrolla si der.

Undersøkinga

Som ein del av oppgåva vil eg gjere ei kvalitativ undersøking. Eg ønskjer å intervjuje kommunale sosialarbeidarar av begge kjønn og med ulik erfaring etter fullført utdanning. Eg har eit ønskje om å få gjennomføre intervjuet i *veke15*.

Intervjuet blir lagt opp som ein samtale kring sentrale tema. Det er rekna å vare i om lag ein time, og det blir tatt lydopptak av samtalen. Lydopptaka vert sletta når arbeidet med oppgåva er ferdig. Respondentane er sikra anonymitet og kan trekkje seg når som helst i prosessen. Også kontoret vil bli anonymisert.

Professor Rune Kvalsund er rettleiar i arbeidet med masteroppgåva.

Om meg sjølv

Eg er student ved Høgskulen i Volda, Institutt for sosialfag, Mastergradsstudium i helse- og sosialfag. Eg er utdanna sosionom, og har fleire års erfaring frå sosialtenesta i Volda. No arbeider eg som studiekoordinator ved sosialarbeidarutdanningane i Volda.

Ørsta 19. februar 2008

Gerd Skjong

Tlf. 7007 5064/ 906 79400

Avtale om anonymitet

Det er gitt informasjon om arbeidet med masteroppgåva for Gerd Skjong.

Informantane er sikra anonymitet og kan trekkje seg når som helst i prosessen.
Også kontoret vil bli anonymisert.

Stad:

Dato:

.....
Informant

.....
Gerd Skjong
masterstudent

Intervjuguide ”Sosialarbeidarrolla i NAV-kontoret”

Kjønn Kvinne Mann

Fødd årstal

Utdanning Sosionom Barnevernspedagog Vernepleiar Velferdsarbeidar

Ferdig utdanna årstal

Vidareutdanning Nei Ja. Kva? Når?

- Praksis etter endt utdanning. Kva? Når?
- Kor mange år i sosialkontoret? I kva periodar?

1. Kva arbeidsoppgåver hadde du i sosialkontoret? Noko som var særleg framtreddande?

2. Kva arbeidsoppgåver har du i NAV-kontoret?
Stikkord: frontlinje (mottak), bakland (oppfølging), sjukepengerefusjon, dialogmøte, arbeidslivskontakt, vedtak sosial/trygd/arbeid (IKT), rus, psykiatri

3. Korleis blir arbeidsoppgåver fordelte i NAV-kontoret?
Stikkord: type oppgåver, på kva måte fordelinga skjer, yrkesgrupper; trygd, arbeid, sosial, sosialfagleg utdanning/anna utdanning

4. Korleis er personalet i NAV-kontoret organisert?
Stikkord: på tvers av tidlegare etatsgrenser?

5. Viktige kjerneområde i sosialt arbeid er m.a. relasjonsarbeid og endringsarbeid. Målet er å kunne bidra til at menneske får eit betre liv, eller å hindre at livssituasjonen forverrer seg. Gjennom NAV-reforma har sosialt arbeid fått nye rammer.

Korleis vurderer du mulighetene for å drive sosialt arbeid i NAV-kontoret, sett i forhold til mulighetene du hadde i sosialkontoret?

6. Kva er, etter dine erfaringar, den største forskjellen, fagleg og sosialt, i den nye arbeidssituasjonen din, sett i forhold til arbeidssituasjonen din i sosialkontoret?

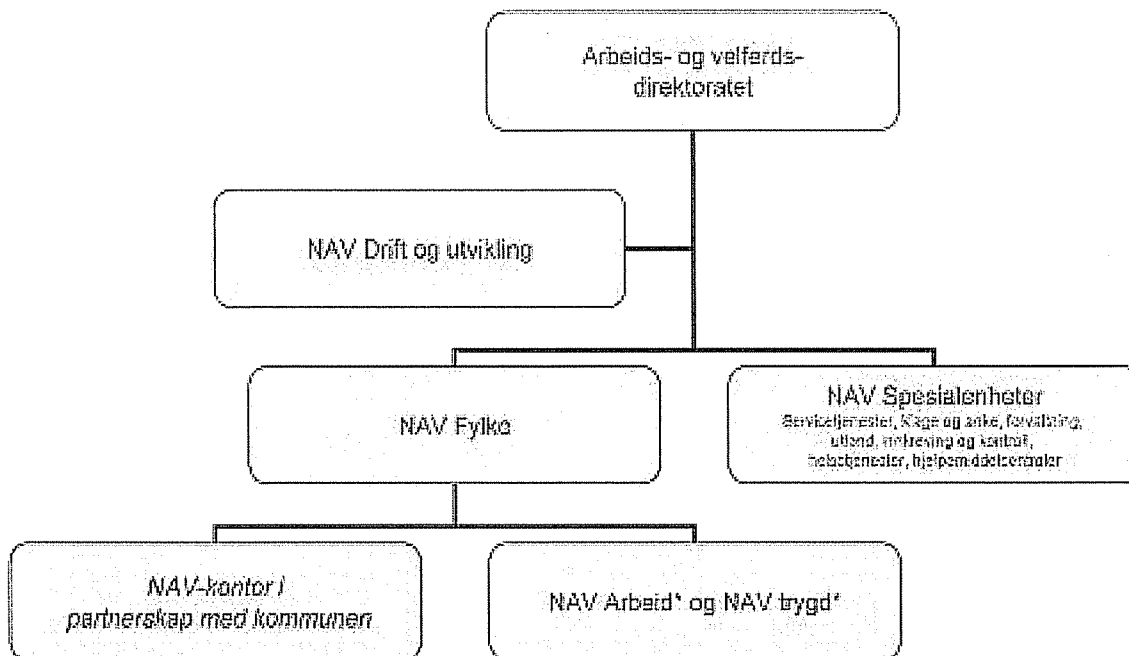
7. Har du tilbod om sosialfagleg veiledning?
8. Hadde du veiledning i sosialkontoret du jobba ved sist?
9. Kva slags forventningar blir stilt når du gjer viktige arbeidsoppgåver i stillinga? Frå kven?
10. Erfarer du at forventningane kan kome i konflikt med kvarandre eller at dei er samanfallande?
11. Kva betydning kan forventningsmønsteret (omtalt i spm 10) ha for prioritering av arbeidsoppgåver, organisering av arbeidet, utøving av skjønn?
12. Eitt av måla med NAV-reforma er å få ei meir effektiv velferdsforvaltning. Opplever du slike forventningar, i tilfelle korleis?
13. Korleis ville du organisere arbeidet i NAV-kontor om du hadde høve til å bestemme det? Korleis ville ei slik organisering påverke arbeidsoppgåver for sosialarbeidaren?
14. Å slå saman fleire organisasjonar til ein krev innsats på fleire område. Kva positive/negative erfaringar har du frå NAV-prosessen?
15. Trur du at arbeidet i NAV-kontoret vil endre seg i løpet av dei neste 5 år? Korleis trur du i tilfelle det vil påverke arbeidsoppgåver for sosialarbeidaren?
16. Kva kompetanse er det særleg viktig at sosialarbeidarstudentar tileigner seg for arbeid i NAV-kontor?
17. Noko du vil leggje til, som ikkje har kome fram til no?
18. Har du kommentarar til intervjuprosessen?

Kommunale tenester og tilsette i NAV-kontora i studien

kommunale årsverk (k) - statlege årsverk (s)	k5,5 - s5,6	k4 - s7	k2,9 - s7,3	k7,5 - s12,5
kommunalt tilsette(k) - statleg tilsette (s)	k7 - s7	k4 - s9	k3 - s8	k10 - s15
leiar kommunalt (K) - eller statleg tilsett (S)	Leiar S	Leiar S	Leiar S	Leiar S
Kommunale tenester og tilsette i NAV-kontora i studien	kommune L	kommune F	kommune V	kommune VB
Introduksjonsstønad (med tiltaksportefølje)				
Gjeldsrådgiving, herunder bistand til frivillig gjeldsordning	X	X	X	
Tjenester (§4-2)				
Praktisk bistand og opplæring				X
Brukerstyrt personlig assistanse				
Avlastningstiltak				
Støttekontakt		X		X
Bolig				
Midlertidig bolig				X
Medvirkningsansvar for boliger til vanskeligstilte		X		X
Tiltak - rusmiddelmissbrukere (Kap 6)				
Råd/veiledningssamtaler til rusmiddelmissbrukere	X	X		X
Råd/veiledningssamtaler til pårørende	X	X		X
Lokale (kommunale) behandlingstiltak utenfor institusjon	X	X		X
Henvvisning til tverrfaglig spesialisert rusbehandling	X	X		X
Vurdering av bruk av tvang etter melding fra pårørende	X	X		X
Tilbakehold i institusjon uten eget samtykke	X	X		X
Tilbakehold av gravide rusmiddelmissbrukere	X	X		X
Fremme tvangssaker for fylkesnemda.	X	X		X
Oppfølging av pas.i behandling i spesialisthelsetj.	X	X		X
Generelle oppgaver				
Forbyggende virksomhet	X	X	X	X
Samarbeid med andre deler av forvaltningen	X	X	X	X
Samarbeid med frivillige organisasjoner	X	X	X	X
Informasjonsvirksomhet	X	X	X	X
Introduksjonsstønad (med tiltaksportefølje)	X			X
Økonomisk styring (interimskonto el.)	X	X	X	X

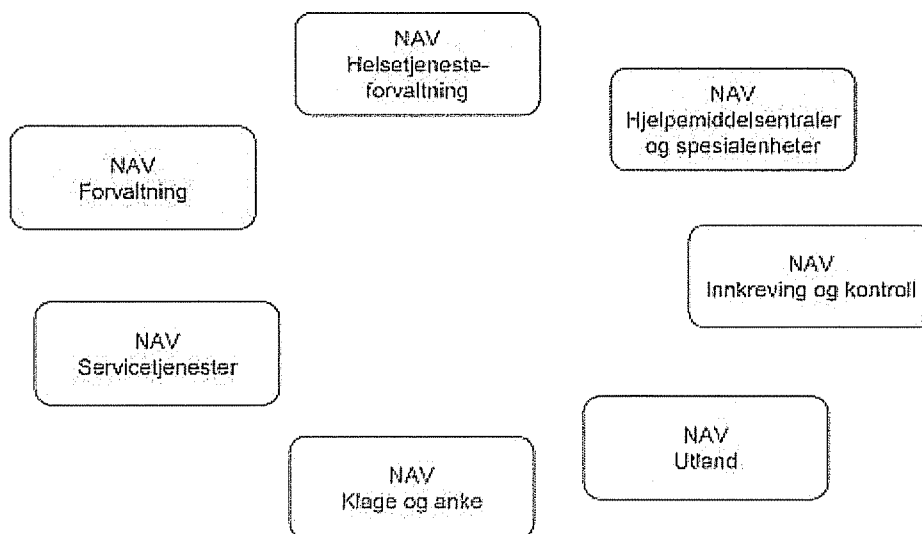
ORGANISASJONSKART NAV¹

Arbeids- og velferdsetaten:



* Navn på tidligere arbeids- og trygdekontor, inntil de etableres som NAV-kontor

Spesialeiningane:



¹ <http://www.nav.no/page?id=1073743450>, sist besøkt 06.10.08