



HØGSKULEN I VOLDA

Masteroppgåve i helse- og sosialfag - meistring og myndiggjering

Not bad but dangerous!

*Hvordan påvirker institusjonelle vilkår skjønnsutøvelsen
i sosialarbeidernes praksis?*

En kvalitativ metasyntese

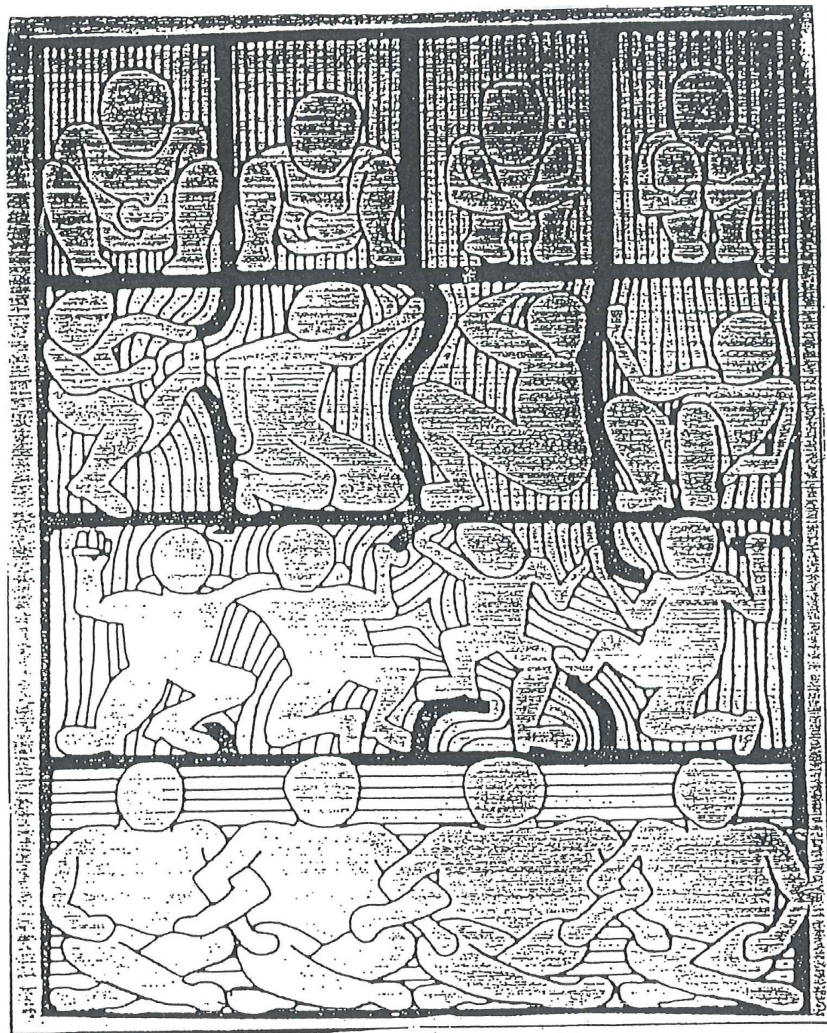
45 studiepoeng

Svetlana Rotaru

Vår 2012

The professions dominate our world. They heal our bodies, measure our profits, save our souls. Yet we are deeply ambivalent about them.

(Andrew Abbot 1988:1)



Sammendrag

Den offentlige sektoren har vært utsatt for store omorganiseringer som skyldes New Public Management, dominert av en neoliberalistisk ideologi som bygger på markedsinspirerte modeller. Denne typen tenkning har etablert nye forhold mellom aktørene og systemet. Det vil si at sosialtjenestene bygger på kontraktstyring, resultatstyring, effektivitet og kvalitet.

Velferdsstatens ønske om å øke kvaliteten på tjenester har blitt kanalisert gjennom et sett retningslinjer som viser tendensen til å kontrollere sosialarbeidernes profesjonell autonomi og beslutningsprosessen. Statens interesse for sosialarbeidernes praksis har økt av forskjellige grunner. Først og fremst har massemediene tatt opp saker om maktmisbruk og misfornøyde brukere i sosialtjenester. Dette har ført til at profesjonene har tapt tillit fra staten og samfunnet. Som konsekvens har velferdsstaten påtatt seg å korrigere dette tillitstapet gjennom å sikre kvaliteten på sosialtjenester. Siden kvaliteten står i direkte sammenheng med skjønnsutøvelsen, har oppmerksomheten blitt rettet mot kontroll av den kliniske praksisen.

Denne studien er et forsøk på å vise vilkårene som påvirker skjønnsutøvelsen i sosialarbeidernes praksis. Hensikten er å bidra til en dypere og nyansert forståelse av sosialarbeidernes praksis og utfordringene som de står overfor. Studien bygger på to teoretiske perspektiver: Mitchell Dean sin *analysis of government* og Michael Lipsky sin teori om *street-level bureaucracy*.

Den metodologiske tilnærmingen er en metasyntese gjennomført på grunnlag av 9 forskningsartikler. Resultatene viser at den neoliberalistiske mentaliteten som dominerer det vestlige samfunnet danner rammebetingelser for praksisen og fører til innskrenkningen av den profesjonelle autonomien. Samtidig viser studien at sosialarbeiderne er i stand til å rebalansere handlingsrommet, gjennom sin kompetanse og kollegial tilnærming. Dessuten peker studien på et skifte i maktbalansen fra profesjonelle til brukere og organisasjonen, som ikke nødvendigvis fører til redusert rom for skjønn, men som kan sees som at skjønnsutøvelse gis ulike grader av frihet som må vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Abstract

The public sector has been exposed to major reorganizations due to New Public Management, dominated by a neo-liberal ideology based on market-inspired models. This type of thinking has established new relationships between actors and the system. This means that social services are based on contract management, performance management, efficiency and quality.

Welfare State's desire to increase the quality of services has been channeled through a set of guidelines that shows the tendency to control the social workers' professional autonomy and decision-making. Government interest in social workers' practice has increased because of various reasons. Foremost, due to the Medias efforts in taking up cases of abuse of power and unsatisfied users of social services. This has led to a decline in confidence in professions from the government and society. As a consequence, the welfare state assumed the role of repairing this decline by ensuring the quality of social services. Because the quality is directly related to the exercise of discretion, the attention is focused on the control of the clinical practice.

This study represents an attempt to identify the institutional conditions that affect social workers' practice, and the effects they have on exercise of discretion. That is to contribute to a deeper and more shaded understanding of the social workers' practice and the challenges they have to face. The study is based on two theoretical perspectives: Dean Mitchell's *analysis of government* and Michael Lipsky's theory of *street-level bureaucracy*.

The methodological approach is a meta-synthesis conducted on the basis of nine research papers. The results show that the neo-liberal mentality that dominates the western society forms the framework for the practice and leads to downscaling of professional autonomy. At the same time, the study shows that social workers are able to rebalance their autonomy through their expertise and collegial approach. Moreover, the study underlines a shift in the balance of power from professionals to users and the organization that does not necessarily lead to reduced scope for discretion, but assumes that the judgment can be seen as degrees of freedom that can be considered in each case.

Innhold

I. Innledning.....	8
<i>Den internasjonale arena – konteksten for studien.....</i>	8
<i>Utforming av studien.....</i>	10
<i>Problemstilling og forskningsspørsmål</i>	13
<i>Studiebidrag.....</i>	14
<i>Oppbygging av oppgaven.....</i>	15
II. Profesjonsteoretiske perspektiver i sosialt arbeid.....	16
<i>Sosialt arbeid: begreper, definisjon og verdier.....</i>	16
<u>Sosialt arbeid definisjon og diskurser.....</u>	<u>17</u>
<i>Sosialarbeid - en profesjon i utvikling.....</i>	19
<i>Kjerneelementene i sosialt arbeid som profesjon.....</i>	22
<u>Kunnskap</u>	<u>22</u>
<u>Tillitt</u>	<u>24</u>
<u>Autonomi og skjønn.....</u>	<u>26</u>
III. Teoretiske perspektiver.....	30
<i>M. Lipsky og den profesjonsteoretiske tilnærmingen.....</i>	30
<u>Bakkebyråkrater som trekker opp politiske retningslinjer.....</u>	<u>32</u>
<u>Målets ambivalens.....</u>	<u>32</u>
<u>Prestasjonsmåling.....</u>	<u>33</u>
<u>Ressursproblematikken.....</u>	<u>34</u>
<u>Rutiner og simplifiseringer.....</u>	<u>35</u>
<i>M. Dean og den systemteoretiske tilnærmingen.....</i>	35
<u>Praksisregimer.....</u>	<u>37</u>
<u>Neoliberalisme og refleksiv styring.....</u>	<u>38</u>
<u>Frihetens posisjon.....</u>	<u>40</u>
<u>Handlingsteknologier.....</u>	<u>40</u>
IV. Metodologiske tilnærminger.....	42
<i>Den hermeneutiske tilnærmingen.....</i>	42
<i>Den etnometodologiske tilnærmingen.....</i>	44
<u>Etnometodologi og fenomenologisk sosiologi.....</u>	<u>44</u>
<i>Fra metodologi til metode.....</i>	46

<u>Meta-etnografi og metasyntese</u>	47
V. Metasyntese. Metodisk gjennomføring trinn for trinn	49
<i>Studiefokus</i>	49
<i>Utvalg av studier</i>	50
<i>Inklusjons- og eksklusjons kriterier</i>	52
<i>Data analyse</i>	54
<u>Dekonstruksjon av funn</u>	<u>54</u>
<u>Fortolkning av funn</u>	<u>55</u>
<u>Syntese av fortolkninger</u>	<u>56</u>
<i>Kritiske refleksjoner</i>	57
VI. Avansert liberal styring- en metamorfose av det sosiale	59
<i>Neo-liberalismens ambivalente posisjon</i>	59
<i>Risiko, rasjonaliteter og styringsteknologier</i>	62
<u>Handlingsteknologiene</u>	<u>64</u>
<u>Prestasjonsteknologiene</u>	<u>66</u>
VII. Sosialarbeiderne i møte med sitt eget system	70
<i>Accountability- forbindelsesledd mellom byråkrati og demokrati</i>	71
<u>Organisasjonens mål på dagsordenen</u>	<u>72</u>
<i>Produktivitet og praksis rasjonalisering</i>	74
VIII. Bakkebyråkratrollen- utfordringer for sosialarbeidernes skjønnsutøvelse og autonomi	79
<i>Utilstrekkelige ressurser i bakkebyråkratier og deres konsekvenser for skjønnsutøvelse</i>	79
<u>Tiden som ressurs i bakkebyråkratier</u>	<u>80</u>
<u>Økonomiske ressurser i bakkebyråkratier</u>	<u>82</u>
<i>Kunnskap, kompetanse og skjønn</i>	86
<i>Who will watch the watchman?</i>	90
IX. "Not bad but dangerous"	96
<i>Politisk og ideologisk kontekst for skjønn (makronivå)</i>	96
<u>Skjønn og frihet</u>	<u>98</u>
<u>Skjønn og praksisregimer</u>	<u>99</u>

<i>Skjønn og organisasjonsvirksomhet (mesonivå).....</i>	<i>102</i>
<u>Flate organisasjoner og magre arbeidsordninger.....</u>	<u>103</u>
<u>Forandrede maktforhold.....</u>	<u>104</u>
<i>Profesjonens selv- overvåkning: en løsning på individuelle dilemmaer i bakkebyråkratier (mikronivå).....</i>	<i>105</i>
X. Refleksjoner overfor forskningsopplegget.....	108
<i>Studiens validitet, reliabilitet og relevans.....</i>	<i>109</i>
<i>Avslutning.....</i>	<i>113</i>
Litteraturliste.....	116
Vedlegg.....	127
<i>Tabell 2 (a og b) Fakta om studiene.....</i>	<i>127-128</i>
<i>Tabell 3 Kode og analyse tabell</i>	<i>129-130</i>
<i>Syntese tabeller inklusiv kategorier, andregrads og tredjegrads fortolkninger.....</i>	<i>131-133</i>

I. Innledning

Velferdsstaten er utsatt for kontinuerlig forandringer som skyldes generell samfunnsutvikling, globalisering og andre nasjonale og internasjonale forhold. Disse har ført til endringer i helse- og sosialsektoren og har bidratt til etableringen av nye vilkår for praksisutøvelse. I oppgaven skal jeg rette blikket mot sosialarbeiderne som "bakkebyråkrater", et begrep brukt av Michael Lipsky (1980). Dette begrepet gir uttrykk for sosialarbeidernes dobbelt mandat. Det ene antar lojalitet til staten og utøvelsen av politiske retningslinjer samtidig som den andre antar at sosialarbeiderne hjelper og yter tjenester til brukere med hensyn til deres individualitet. Denne rollen medfører store utfordringer for sosialarbeiderne som jeg skal se nærmere på i studien.

Den internasjonale arena - konteksten for studien

De siste 30 årene har vært preget av store og kontinuerlige forandringer i velferdsstaten både internasjonalt og i Norge. Dette skyldes globaliseringen som har blitt til et kjent begrep i hele verden. Giddens (2000) påpeker den stadig økende populariteten til dette begrepet og hevder at det diskuteres i alle land. Han presenterer to syn på dette begrepet, den skeptiske og den radikale, i et forsøk på å finne ut hva dette dreier seg om. Et viktig poeng her er at under begrepet globalisering definerer man de konsekvensene som globaliseringsprosessen har hatt overfor de ulike perspektivene i det sosiale livet.

Giddens (2000) argumenterer for at både skeptikerne og de radikale ser på globaliseringsprosessen nesten bare i lys av det økonomiske perspektivet, mens han legger vekt på et mangfoldig perspektiv, der globaliseringen dreier seg om politiske, økonomiske, teknologiske og kulturelle forandringer. Dessuten utgjør globalisering en rekke sammensatte prosesser som trenger seg inn, ikke bare i de store systemene, men også i det private og personlige livet, for eksempel blir familieverdier påvirket av globaliseringsprosessen (Giddens 2010:18).

Til tross for at globaliseringen har hatt innflytelse i hele verden, har den spredt seg ujevnt i forhold til maktposisjoner og derfor har den utviklet seg mest i Europa og USA med en vesentlig overvekt i Vestlige land (Giddens, 2010). Dette utviklingsmønsteret har preget

fremgangen av en ny form for politikk og økonomi som kjennetegnes av liberalisme og nyliberalisme (Vetlesen, 2011).

I en "analytics of government" har Mitchell Dean (2010:30) presentert liberalisme og neo-liberalisme som moderne ideologier i styringssystemer eller "kunsten å styre" (Dean, 2010:64). Under utviklingen har liberalismen kommet i dialog med ulike former for kunnskap: økonomisk, sosial og politisk. Dialogiske forholdene mellom liberalisme og kunnskapsformene har bidratt til etablering av forbindelsesledd mellom styring av aktive subjekter og kunnskap om prosesser som er nødvendige for statens sikkerhet. Ifølge disse forholdene skapes det et rom der liberalismen åpner for selv- kritikk og kritiske diskurser (Dean, 2010:65).

Den kritiske siden ved liberalismen er kjennetegnet av en kritisk etos som dreier seg først og fremst om det å evaluere. Denne dimensjonen antar at det alltid finnes noen som har mer makt og kan misbruke den, eller som Foucault (1989:11 i Dean, 2010:64) uttrykker det, at det finnes alltid noen som styrer "too much". Dessuten har evaluering en sentral plass i et annet kjennetegn ved liberalismen, nemlig evnen til selv- fornyelse (Dean, 2010:65). Denne evnen ved liberalismen medfører aktiviseringen av markedsmekanismer slik at det prioriteres formene for økonomisk kunnskap og kunnskap om befolkning. Denne typen kunnskap skapes innenfor en stat via profesjonsorganisasjoner som innsamler den gjennom en aktiv kontakt med individer. Følgelig blir det tildelt en sentral rolle for staten som skal forfremme nyliberalismen, og marked blir til nøkkelbegrepet i denne sammenhengen (Vetlesen, 2011).

Kjennetegnene ved liberalistisk styring har blitt gjenspeilet gjennom reformene som har blitt innført i de siste årene. Meer, F.B. (2007: 165) hevder at jakten etter effektivitet, innvirkning, fleksibilitet og tilregnelighet eller "accountability" i styring har åpnet for nyskapninger både i offentlige organisasjoner og i planlegging og implementering av politiske retningslinjer. Disse forandringene passer som hånd i hanske med en sett av reformideer eller ideologi i helse og sosial sektoren New Public Management (NPM) som har spredt seg over hele verden, men mest i vestlige land.

NPM medfører vesentlige forandringer i den offentlige sektoren, det vil si også i sosialarbeid. Derfor skal jeg diskutere videre dens rolle for utformingen av praksisen.

Utforming av studien

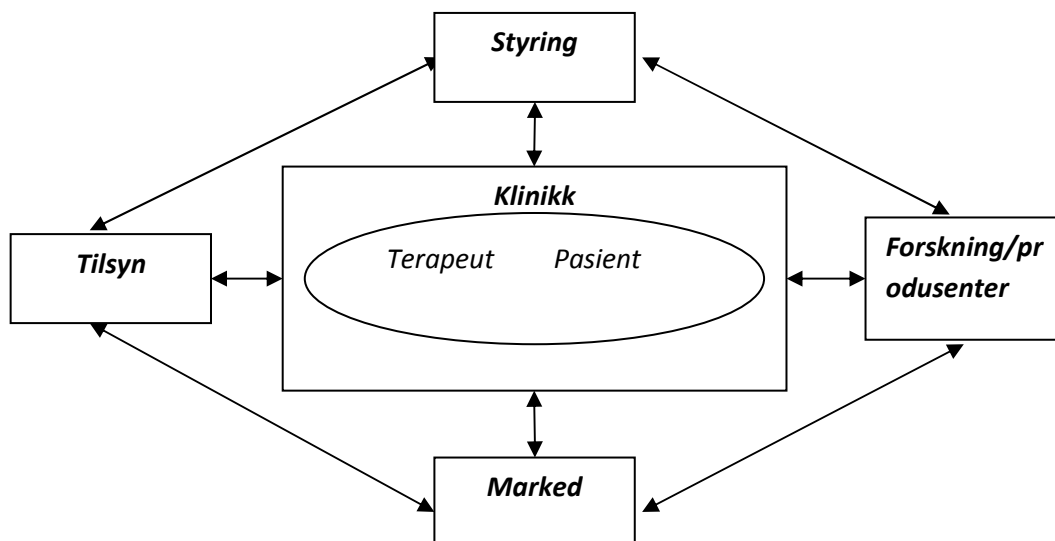
Byrkjeflot og Neby (2005:4) hevder at NPM oppfattes som en sett av ideer om ledelse og organisering av den offentlige sektoren med utgangspunkt i den private sektoren. Det vil si at reformeringen i den offentlige sektoren gjenspeiler ideer og konsepter for styring lånte fra det private markedet. I denne konteksten finnes det mange dimensjoner i litteraturen om NPM når det gjelder konsistensen. Derfor finnes det tre sentrale dimensjoner som er felles for materialet om NPM og viser til retningene i reformpolitikken ifølge Byrkjeflot og Neby (2005:5). Først og fremst dreier det seg om autonomisering og fristilling av statlige etater med tjenesteytende funksjon. Poenget med en slik fristilling av statlige enheter er å tillegge dem ansvar for behandlingen. Dessuten er dette en strategi for å unngå byråkratisering på flere nivåer.

Den andre dimensjonen antar at løsningene i de offentlige organisasjonene er markedsinspirerte. Det legges stadig mer vekt på kvalitetsindikatorer, stykkprisfinansiering og evidensbasert praksis (Byrkjeflot og Neby, 2005:5). Her ser man tydelig forhold mellom reformer inspirerte av NPM og liberalismens kritiske etos som i høy grad vektlegger evaluering. I denne sammenhengen blir evalueringen gjennomført ved etablering av indikatorer med hensikten til å skape målbare enheter som følgelig kan bli lettere styrt og evaluert.

Som konsekvens av resultatstyring og evaluering følger man med en stor interesse for ledelsesformer som har blitt mer enhetlige og oppstår som et verktøy for utviklingen. Dette antar ansvarliggjøring av ledere gjennom resultatkontrakter (Byrkjeflot og Neby, 2005:5). På denne måten trekker seg fram tre viktige dimensjoner som danner grunnlag for den reformatoriske politikken. Dessuten bidrar til utformingen av institusjonelle vilkår for profesjonsutøvelse innenfor tjenesteapparatet.

Den nye konteksten for profesjonene har blitt et felt i kontinuerlig endring som har innflytelse på organisasjonsstrukturen i offentlige sektoren. Den har bidratt til utarbeiding av nye mål og følgelig nye krav som stilles til arbeidsutøvelse, ny fokus og forståelse av hverdagen. Disse endringene kan forstås som institusjonelle vilkår som kan sammenliknes med et belte rundt arbeidshverdagen som styrer denne gjennom å bli strammere eller mer løs.

Ekeland, Stefansen og Steinstø, (2011:6) presenterer en systemteoretisk modell (Figur 1) som viser tydelige rammefaktorer for den kliniske praksisen. Modellen består av delsystemer styring, tilsyn, marked, forskning som utgjør en ramme og er forbundet med delsystemet klinikk. Hver av disse delsystemene er tillagt en karakteriserende type handlingslogikk. På den måten tilsvarer styringslogikken med styringssystemet, tilsynslogikken med tilsynssystemet, evidenslogikken til forskningssystemet og den kliniske logikken til klinikksystemet (Ekeland, T.J., Stefansen, J. og Steinstø, N. O., 2011).



Figur 1.

Denne modellen har stått til grunn for utvikling av problemstillingen i forskingsprosjektet mitt og den gjenspeiler godt viktige og aktuelle dilemma for profesjonsutøverne. Selv om at Ekeland, Stefansen og Steinstø (2011) anvender modellen i psykisk helsevern, kan den bli anvendt i sosialt arbeid som er mitt interessefelt.

Sett i konteksten av globaliseringen og liberalisme får delsystemene i den systemteoretiske modellen visste funksjoner. Disse kan bli forstått i lys av logikkene som legges til grunn for disse systemene. På denne måten ser man utviklingen i styringslogikken som bygger på NPM ideologien. Følgelig antar den en markedstenkning i sosialtjenester som dreier seg om konkurranse og etablering av markedsmodeller med hensikten til å samtidig fremme faglig kvalitet og økonomisk effektivitet (Ekeland, Stefansen og Steinstø 2011:4). Den økonomiske rasjonaliteten som dominerer i den private sektoren har blitt overført i den offentlige sektoren. Dette betyr at ekspertene som var faglige aktører innenfor sosiale organisasjoner også har blitt til økonomiske aktører og

behandlingsprosessene har blitt til produksjon (Hakvoort, og Klaassen, 2007). Følgelig har oppmerksomheten i offentlige organisasjoner forflyttet seg til kvalitative og kvantitative forbedringer av output eller ytelser, noe som utvikler behovet for benchmarking (Hakvoort og Klaassen, 2007:111). Det vil si at for forbedring av produksjonsresultatene skal en måle dem opp i forhold til konkurrerende og ledende organisasjoner (Camp, 1989 Ref. I Hakvoort, J. og Klaassen, H. 2007:111). På denne måten kommer data om produksjonen til å bli nødvendige og avgjørende for styringen av produksjonsprosessene i offentlige organisasjoner.

Resultatstyring antar nye dimensjoner i produksjonen som forutsigbarhet og effektivitet. Effektiviteten i sosialtjenester kan betraktes som et uttrykk for tjenestekvaliteten som krever forutsigbarhet i tjenesteyting for å kunne bli målbare. Men for å sikre en god nok kvalitet på tjenester, oppstår det altså en stor behov for overvåking og kontroll. Disse prosessene skaper rom for kommunikasjon og interaksjon mellom det kliniske systemet og tilsynssystemet.

Tilsynslogikken som står til grunn for tilsynssystemet dreier seg om utvikling av handlinger rettet mot kvalitetssikring i tjenesteytende organisasjoner. Begrepet kvalitet står sentralt i denne sammenhengen (Ekeland, Stefansen og Steinstø, 2011). På dette nivået spiller profesjonsutøverne en viktig rolle for å sikre en god nok kvalitet på offentlige tjenester. I sosialt arbeid, som i andre profesjoner, dreier det seg først og fremst om skjønnsutøvelse.

Profesjonelle håndhever kvalitetsstandardene innenfor sosiale tjenester og det avgjørende for denne prosessen er en viss grad autonomi der ekspertene kan definere standarder for kvalitet og tar viktige beslutninger om fordeling av tjenester til brukere (Grimen, 2011). Til grunn for denne prosessen ligger skjønsmessige vurderinger som baserer seg på sosialarbeidernes sertifisert kompetanse. I denne sammenhengen kan kvaliteten på tjenestene vurderes i forhold til yrkesutøverne sin kompetanse. På grunn av feilaktige avgjørelser, svak skjønn og manglende kompetanse har den kliniske relasjonen fått stor oppmerksomhet fra staten. Dessuten har det vært resonanser i massemedia om maktmissbruk og misbehandling av brukere. Som konsekvens av disse handlinger har det oppstått en tillitsbrist (Eriksen, 2001) mellom profesjonene og samfunn. Som reparasjon av denne bristen har det blitt innført ulike strategier for å gjenopprette tilliten, gjennom

strategiene som har blitt anvendt innenfor profesjonene selv, eller har blitt implementert av myndighetene og sosialorganisasjoner (Ekeland, Stefansen og Steinstø, 2011).

I et forsøk på slik gjenoppbygging av tillit har det, for å sikre kvalitet, utviklet seg ulike tilsynsmekanismer med vekt på accountability og forutsigbarhet. De sistnevnte kan bidra til praksisobjektivering og større kontroll overfor den kliniske relasjonen. Dette betyr at handlingsrommet for profesjonsutøverne kan bli mindre og derfor svekker autonomien og følgelig skjønnsutøvelse. Til tross for at intensjonene for tillitsreparasjonen er positive i seg selv, kan de ha utilsiktede konsekvenser ved mindre kvalitet på tjenester i følge et stramt rom for autonomi (Ekeland, Stefansen og Steinstø, 2011).

Problemstilling og forskningsspørsmål

Tilsynssystemet og styringssystemet representerer et vilkårssystem der sosialarbeidere skal handle og utføre arbeidet sitt innenfor sosiale organisasjoner. Som jeg har skrevet tidligere, har disse vilkårene innflytelse på sosialarbeidernes autonomi, og derfor kan ha implikasjoner for skjønnsutøvelse og kvalitet på tjenester. Dette har ført til utvikling av min problemstilling:

Hvordan påvirker institusjonelle vilkår skjønnsutøvelse i sosialarbeidernes praksis?

Til tross for at det finnes mange studier som stiller liknende spørsmål innen helsesektoren, særlig sykepleie og psykiskhelsevern, har det vært noen få som er opptatt av dette i sosialt arbeid. Som sosionom, er jeg interessert i sammenhenger og kontekster for min profesjonsutøvelse og utfordringer som oppstår ifølge møte mellom profesjonelle og systemet de arbeider innenfor i.

Det spesielle i min studie er at problemstillingen stilles i forhold til en internasjonal arena, med vekten på vestlige land. Dette kan forklares ved globaliseringen av styringen i den offentlige sektoren og særlig utvikling av liberalistiske ideer sammensatte under ideologien av New Public Management (NPM). Selv om NPM er en ideologi og kan anvendes i praksis på ulike måter, kaster forskere lys over at iverksetting av reformene innenfor den offentlige sektoren ser ut til å ha en større grad av konvergens i Vest-Europeiske land (Pollitt, C. 2007:11). Et annet argument for likheter i planlegging av policy i vestlige land ligger i OECD (Organization of Economic Co-operation and Development)

som har 34 medlemmer i dag og inkluderer Vest- Europeiske land, USA; Australia, New Zeeland, Skandinaviske land, o.s.v. (<http://www.oecd.org/>). I evalueringen fra 2005 publisert som *Modernising Governments* har OECD visst at det finnes felles tendenser eller retninger i moderniseringen av policy (Pollitt, C. 2007:18). Dette gir grunnlag til å diskutere reformenes konsekvenser overfor profesjonsutøvelse i sosialt arbeid.

I forhold til problemstillingen har jeg utviklet forskingsspørsmål som bidrar til å spesifisere det konkrete som skal studeres:

- Hvilke institusjonelle vilkår påvirker sosialarbeidernes praksis?
- Hvordan opplever sosialarbeidere hverdagen sin i bakkebyråkrat rollen?
- Hva er konsekvensene for arbeidsutøvelse, autonomi og skjønn?

For å finne svarene på mine spørsmål på et internasjonalt arena, egner det seg best metasyntesen som metodisk tilnærming. Den gir muligheten til å syntetisere og analysere forskningsopplegg i en internasjonal kontekst.

Studiebidrag

Hensikten med forskingsprosjektet mitt er til å skaffe en bedre og nyansert forståelse av fenomenet. En gjennomgang av litteraturen på tvers av ulike teorier og teoretiske modeller gir forkalaringer på hvordan ting fungerer. Det vil si at teoretiske perspektiver gjør redde for konteksten sosialt arbeid fungerer i, vilkårene for profesjonsutøvelse, kjerneelementene og deres rolle for beslutninger. Av hensyn til dette skal studien rette seg mot konsekvensene av samspillet mellom ulike systemer og virkningene som de har overfor arbeidsutøverne. Studien innebærer en to delt fokus der på den ene siden finnes profesjonelle som sertifiserte og kompetente arbeidsutøvere, som ifølge profesjonsteorier har en viss grad av autonomi for å kunne anvende policy i praksis gjennom skjønnbaserte beslutninger. På den andre siden finnes det system, sosialarbeidere er en del av, og som regulerer, overvåker og kontrollerer deres praksis. Disse to perspektivene, eller del systemene, er i kontinuerlig dialog med hverandre og kan sammenliknes med ytterpunktene for en pendel. Følgelig stilles det spørsmålet om hvilken side pendelen svinger mest til.

På denne måten kan studien bidra til nyansert og bredere forståelse av hverdagen til sosialarbeidere og dilemmaer og utfordringer de treffer i møte med institusjonsverdenen. Dessuten kan studien belyse viktige konsekvenser for videre utvikling av sosialt arbeid som profesjon og mulige konsekvenser for kvaliteten på sosialtjenester. Denne typen kunnskap kan bli benyttet i utarbeiding av videre styringsprosjekter i sosialtjenestenes praksis og utdanningsprosjekter innenfor sosialt arbeid for å kunne rette seg mot en sunn utvikling.

Oppbygging av oppgave

I kommende kapittel (kapitel II) skal jeg presentere sosialt arbeid som profesjon og kjerneelementene i en profesjon for å vise fram det spesifikke ved sosialt arbeid. I kapitlene III og IV skal jeg gjøre rede for teoretiske perspektiver som analyse arbeidet skal bygge på og metodologiske tilnærminger. Kapittel V er et selvstendig kapittel som jeg har brukt for å beskrive den metodiske gjennomgangen trinn for trinn. Videre fortsetter jeg med analyse arbeidet i kapitlene V-VIII der hver av dem besvarer et av forskningsspørsmålene som jeg stiller. I kapittel IX drøfter jeg analyseresultatene med hensyn til tre nivåer som påvirkningsfaktorene plasserer seg på: makro-, meso- og mikronivå. I det siste kapitlet presenterer jeg mine kritiske refleksjoner overfor forskningsopplegget og diskuterer studiens pålitelighet, overførbarhet og generalisering.

II. Profesjonsteoretiske perspektiver i sosialt arbeid.

I innledningskapittelet har jeg plassert studien i en global kontekst og har visst til eksterne faktorer som påvirker sosialt arbeid. Det vil si at et systemperspektiv på arbeidsutøving i sosialtjenester har blitt presentert. Videre skal jeg ta utgangspunkt i sosialt arbeid som en profesjon i utvikling, de verdiene som formidles innenfor profesjonen og de kjerneelementene i en profesjon som spiller den viktigste rolle i arbeidsutøving. Jeg mener at særtrekk ved profesjonene som autonomi, tillitt, kunnskap og skjønn er sentrale dimensjoner og er helt avgjørende for beslutninger i sosialarbeid som medfører en visst kvalitet på tjenester.

Reformene som har blitt innført i helse- og sosial sektoren har som formål å sikre en god nok kvalitet på sosiale tjenester og derfor har en tendens til å kontrollere og styre praksisen. Dette kan også forstås som et inngrepp i sosialarbeiderne sin praksis og utfordrer i stadig større grad autonomien og tilliten. Dermed har dette implikasjoner for skjønnsutøving og mulige effekter på kvaliteten av leverte tjenester. I denne sammenhengen skal jeg i dette kapittelet gjøre rede for de aspektene innenfor sosial arbeid som er knyttet til praksisen og profesjonsutøvelse.

Sosialt arbeid: begreper, definisjon og verdier

Begrepet sosialt arbeid oppsto først og fremst i etter- krigstida og ble knyttet til fattigdomsproblemer og intervensjonsarbeid (Fossestøl, 2001). Sammen med industrialiseringsprosesser i samfunnet økte behovet for utvikling og profesjonalisering av sosialt arbeid. Marthinsen (2001) mener at sosialt arbeid vokste frem i og er avhengig av det *moderne prosjektet*, (Marthinsen, 2001:37) eller generelle utviklingstrekk ved samfunnet (det moderne samfunnet preget av likeverd, likhet og felleskap og det post-moderne samfunnet preget av individualisering og statens oppmerksomhet overfor sosialt arbeid). Payne (2006:2) gir en forklaring på det moderne prosjektet i forhold til sosialt arbeid sin utvikling. Han mener at sosialt arbeid omdefinierer seg selv under en dialog med samfunnet. Dette betyr at forandringene i samfunnet og sosiale behov er med på å forandre sosial arbeidets karakter. For å forstå sosialt arbeid bør man utforske og analysere sosiale kontekster som konstruerer handlingsforløpene (Payne, 2006:2). I forhold til dette kan det

konkluderes med at sosialt arbeid handler om å motvirke sosiale problemer, særlig fattigdom, og er både som fag og praksisfelt kontekstavhengig og relatert til spesielle politiske, økonomiske og sosiale forhold.

Sosialt arbeid - definisjon og diskurser

Den internasjonale sosialarbeiderorganisasjonen (IFSW) definerer Sosialt arbeid slik:

Sosialarbeiderprofesjonen arbeider for sosial endring, problemløsning i forhold mellom mennesker samt myndiggjøring og frigjøring av mennesker for å forbedre deres velferd.

Sosialt arbeid benytter seg av teorier om menneskelig atferd og sosiale systemer for å intervensere på de punkter hvor mennesker samhandler med sine miljøer.

Menneskerettighetsprinsipper og prinsipper om sosial rettferdighet er fundamentale i sosialt arbeid (<http://www.ifsw.org/>).

Denne definisjonen viser til to viktige elementer i sosialt arbeid: *mennesket* med sine rettigheter og sosiale problemer og *omgivelsene* som både klienten og den profesjonelle sosialarbeideren bør forholde seg til (sosiale systemer). Hansen (2001) understreker at fokuset i sosialt arbeid er interaksjonen mellom individ og omgivelsene. Levin (2004) mener at sosialt arbeid er en mer sammensatt prosess. Hun peker på flere dimensjoner i forståelse av personen i situasjoner. Dette betyr at klienten samhandler med omgivelsene, de sosiale systemene og at systemene påvirker den enkelte sin livssituasjon. Det vil si at konteksten kan gjøre mulig eller undertrykke klienten sin utvikling og påvirker klientens opplevelse av seg selv som en aktør i sitt eget liv (Kokkinn, 2009: 78).

Kokkinn (2009) understreker at utviklingen av sosialt arbeid som profesjon i Norge forholder seg til to retninger: *medmenneskelig metodeutvikling* og *politiserings-tendenser* (Kokkinn, 2009:45). Hun peker på sosialarbeidere sitt todelt ansvar. Med den *medmenneskelige metodeutviklingen* mener hun fløyen som tar utgangspunkt i Maslow sin behovspyramide og legger vekt på den enkeltes ressurser og evnen til problemløsning, sosialt nettverk som myndiggjørende faktor og klientmedvirkning. På 1990-tallet kom *politiseringsfløyen* i sosialt arbeid sammen med nye velferdsordninger hentet fra NPM ideologien som førte til flere reformer i sosial sektoren. Det vil si NAV reformen, mål-resultatstyring, pasientrettigheter, krav til effektivitet og kvalitet o.s.v. (Kokkinn, 2009).

Payne (2006:12) går dypere og argumenterer for at sosialt arbeid innebærer en tredelt diskurs som går gjennom praksisen, sosialorganisasjoner og velferdspolitikken. De tre delene i diskursen er representert av tre ulike syn på sosialt arbeid. Den første oppfatningen av sosialt arbeid har terapeutisk karakter og bygger på en kontinuerlig og spiralformet interaksjon av påvirkning mellom sosialarbeidere og brukere. Følgelig får ekspertene en bedre forståelse av behovet i samfunnet mens brukere blir myndiggjort gjennom å få informasjon og kunnskap nødvendige for å komme seg ut av avhengighet og elendighet (Payne, 2006). Dette er en "refleksiv- terapeutisk" prosess (Payne, 2006:13) som danner grunnlaget i sosialt arbeid og antar at sosialarbeidere gjennom sin praksis utvikler kunnskap om sosiale problemer og behovet i samfunnet. Videre sørger de for å gi tilbakemeldinger til samfunnet i form av kunnskap om de sosiale problemene og måten de burde mestres på. Paynes forståelse bygger på Giddens (1997:33) begrep om modernitetens refleksivitet der refleksiviteten ligger til grunn for alle typer menneskelige handlinger. Han mener at refleksiviteten i moderne samfunn fører til at sosiale praksiser blir undersøkt kontinuerlig og at de forandrer sin karakter i forhold til den nye kunnskapen om dem. Poenget er at kunnskap ikke er bare om den sosiale verden men bidrar også til dens kontinuerlig forandring. Det refleksiv- terapeutiske perspektivet er et uttrykk for den kliniske relasjonen mellom ekspert og bruker der foregår en bruker myndiggjørende prosesser gjennom maktoverføring. For Payne (2006:13) gir denne prosessen mening når den bidrar til individets og samfunnets forbedring i sosialt arbeid via en sosial og økonomisk utvikling på samme tid.

En annen diskurs i sosialt arbeid bygger på omforming. Den legger til grunn ideen om transformering av samfunnet til nytte for de svakerestilte gruppene ved maktoverføring som konsekvens av samarbeid og gjensidig støtte i samfunnet (Payne, 2006). Myndiggjøring er et sentralt element i denne diskursen og følgelig innebærer den samarbeid og læring som skal formidles innenfor institusjoner. På denne måten transformerer samfunnet seg ved hjelp av spesialisert dannede institusjoner som skal ta ansvar for sosial rettferdighet og likhet. Omformingssynet legger vekt på det institusjonelle aspektet i sosialt arbeid der institusjonene tillegges ansvaret for transformeringsarbeidet.

Det tredje perspektivet, ifølge Payne (2006:14) er den sosiale orden. I lys av dette perspektivet er sosialt arbeid sett som tjenestetilbud innenfor velferdsstaten for individene i samfunnet. Dette betyr at sosialt arbeid treffer individets behov og forbedrer

sosialtjenestene for å bli mer effektive. Dessuten gjenspeiler dette perspektivet en liberal og rasjonell økonomisk og politisk filosofi som tildeler sosialtjenestene en produksjons rolle. I følge denne filosofien er samspillet mellom markedstenkningen og lovreguleringene den beste måten å organisere samfunnet på. Som konsekvens opprettholder sosialt arbeid den sosiale ordenen gjennom produksjon av tjenester som håndhever individer under vanskelige situasjoner med hensikten til å vedlikeholde stabiliteten i samfunnet.

Alle de tre perspektivene som Payne (2006) beskriver gjenspeiler aktive og aktuelle diskurser i sosialt arbeid. Disse synsvinklene tilpasser hverandre og supplerer hverandre selv om de legger til grunn ulike perspektiver på sosialt arbeid. For å konkludere kan man i disse diskursene identifisere tre forskjellige aspekter i sosialt arbeid som foregår på ulike nivåer i samfunnet. Det terapeutiske perspektivet er for eksempel et uttrykk for kliniske sosialarbeid, mens omformingssynet gjenspeiler sosialt arbeid på institusjonell nivå. Det siste perspektivet setter sosialt arbeid i en politisk og økonomisk sammenheng og danner et systemperspektiv på sosialt arbeid.

I forhold til dette kan man konkludere med at sosialarbeiderens intervensjoner er komplekse og sammensatte, skjer i flerdimensjonale situasjoner som krever kunnskap, kvalifisering og en reflektert verdiforankring. Dette utfordrer på mange måter både den enkelte sosialarbeider og faget sosialt arbeid. I forhold til sitt tredelt ansvar står behandlerne under press. På den ene siden bør man bygge på humanistiske prinsipper i arbeid med klientene, på den andre siden handler sosialarbeidere innenfor sosiale institusjoner med sine egne regler, verdier og fokus. Dessuten er sosialarbeidere representanter for og utøvere av statens politikk. Derfor ligger utfordringen i å håndtere tilstander der politiske fatninger og humanistiske prinsipper oppstår mot hverandre (Kokkinn, 2009:68).

Sosialt arbeid - en profesjon i utvikling

Begrepet *profesjon* er i seg selv et veldig omstridt begrep en finner flere forskjellige oppfatninger av i faglitteraturen. Molander og Terum (2008) inviterer til å se på to sider ved profesjonsbegrepet: det organisatoriske og det performative aspektet. Det organisatoriske aspektet antar ekstern kontroll over atkomst til oppgavene og intern

kontroll over oppgaveutførelsen, mens det performative aspektet er et uttrykk for "praksis" hvor man anvender sin kunnskap og utøver skjønn (Molander og Terum, 2008:17-19).

I denne konteksten stilles spørsmålet om Sosialt arbeid er en profesjon? De fleste hevder at sosialt arbeid er et *fag* og et *velferdsyrke* (Kokkinn, 2009:98) og tviler på at det er en profesjon. Men den er akseptert i mange land i hele verden som en *profesjon i utvikling* (Johnson mfl. 1997, i Kokkin, 2009:98)og Amitai Etzioni betegner den som en *semiprofesjon* (Etzioni 1969 ref. i Fauske, 2008:39). Grunnen til denne debatten er at sosialarbeiderne forholder seg til en tilfeldig og vilkårlig kunnskap og har gått gjennom en annen form for profesjonalisering (fra praksis til akademisering). Dessuten har dette blitt til en viktig årsak for den reformatoriske politikken i de siste årene som har til formål å skape mer kontroll overfor praksisen i sosialt arbeid.

På vei mot profesjonalisering av sosialt arbeid oppstår ulike forventninger som er styrt av sosial arbeideren selv og sine kollegaer gjennom *allmenne konvensjoner* (handlingsmåten i visse tilfeller) (Kokkinn 2009:101), og yrkesetiske prinsipper (forpliktelsene og påbudene) lærte under utdanningsprosessen. Brukernes forventninger samles i rettigheter en har i forhold til sosiale tjenester. I tillegg kommer statens mange ulike forventninger og krav til sosialarbeideren som leverandør av offentlige tjenester (Kokkinn, 2009:102). På denne måten fører en profesjonaliseringsprosess til visse forventninger om kvalitet på tjenester.

I denne konteksten er det viktig å skille mellom begrepene profesjon, profesjonalisering og profesjonalitet. I følge Dale (1997) referer begrepet profesjon seg til statusen, privilegier, og sosial prestisje et yrke har og inkluderer arbeidsvilkår og lønnsaspekter mens begrepet profesjonalisering antar en hel historisk og sosial prosess som et yrke gjennomgår for å oppnå profesjonsstatus. På denne måten bygger Dale (1997) profesjonsbegrepet i forhold til yrkesstatus og posisjon hvor den praktiske yrkesutøvelsen representerer begrepet profesjonalitet. Den antar kyndighet og dyktighet for å realisere god kvalitet i praksis. Julia Evetts (2010) tar utgangspunkt i de to aspektene som knyttes til profesjonsbegrepet: det organisatoriske og det performative (Molander og Terum, 2008) og utvikler to perspektiver i forhold til profesjonalitet begrepet. Hun skiller mellom *faglig* eller *yrkesprofesjonalitet* og *organisatorisk profesjonalitet* (Evetts, 2010:124). I følge henne har den organisatoriske profesjonaliteten implikasjoner for den faglige så lenge

profesjonalismen er utøvd innenfor organisasjoner. Dessuten blir profesjonaliteten påvirket av den organisatoriske logikken som er preget av markedstenkning.

De to formene for profesjonalitet representerer to aktive og motstridende diskurser innenfor den tjenesteytende sektoren. På den ene siden ligger den organisatoriske profesjonaliteten som omfatter diskursen om stadig økende kontroll fra ledelse sin side overfor de profesjonelle, former for autoritet og hierarkiske strukturer, en høy grad av standardisering av arbeidsprosedyrer, ansvarlighet (accountability) og prestasjonsindikatorer. På den andre siden ligger den faglige profesjonaliteten som representerer en diskurs bygget opp innenfor profesjonene som innlemmer kollegial autoritet, tillitt fra brukere sin side og kollegaene og autonomi nødvendig for skjønnsbaserte vurderinger for å sikre kvaliteten på tjenester (Evetts, 2010:129). Dessuten er den faglige profesjonaliteten avhengig av yrkesutdanning, profesjonell identitet og arbeidskulturen utviklet innenfor profesjonene og kontrollen er operasjonalisert av de profesjonelle selv, gjennom yrkesetiske prinsipper. Disse to diskursene forandrer seg under de nye forholdene i samfunnet og derfor kan man aldri snakke om en bestemt type profesjonalitet i sin ideelle form. På den måten har blitt veldig aktuelt å sette disse perspektivene i lys av den ny-liberalistiske tankemåten i styringen av den offentlige sektoren: New Public Management. Følgelig får begge diskurser flere nyanser og forandringer selv om de opprettholder en god del av allerede eksisterende elementer.

Det kan konkluderes med at diskursene innenfor sosialt arbeid har forandret seg sammen med endringer i konteksten for praksisen, det vil si samfunnet. Dette medfører endringer i profesjonsutøvelsen og antar spesielt den faglige profesjonaliteten. Den sistnevnte ser ut til å bli dominert og kontrollert av den organisatoriske profesjonaliteten. Som konsekvens vil kvaliteten på sosialtjenester forsikres gjennom å kontrollere de performative verdiene innenfor profesjonen.

De performative verdiene representerer egentlig de instrumentene som profesjonelle benytter seg av i praksisen. I følge Abbott (1988:52) er profesjonelle ferdigheter formalisert gjennom et kunnskapssystem. Det vil si at selve arbeidsutøvelsen bygger på slike kunnskapssystemer. Dessuten spiller kunnskapen en viktig rolle når det gjelder opprettholdning av profesjonelle jurisdiksjoner (Abbott, 1988:54). Dette betyr at kunnskapssystemet fungerer som et legitimeringssystem for ekspertenes handlinger. Slik

blir profesjonelles kunnskapsbaser til plattformer for skjønnsutøvelse og tillit. Jeg mener at skjønn antar måten ekspertene anvender kunnskap i praksis på. Som følge av en slik prosess, særlig med hensyn til akademisk kunnskap får profesjonene tillit fra samfunnet for å behandle de sårbare. I denne konteksten skal jeg se nærmere på disse kjerneelementene: autonomi, skjønn, tillitt og kunnskap som ligger til grunn for kvalifisert arbeidsutøvelse.

Kjerneelementene i sosialt arbeid som profesjon

Tidligere har vi sett på et samspill mellom ulike systemer i sosialarbeidernes praksis og har lagt merke til en økende interesse for det kliniske systemet. Slik forsøker styringssystemet å skape kontroll overfor yrkesutøvelsen som resultat av et ønske om å sikre kvalitet på sosialtjenester. Dette er en strategi som har til formål å redusere mulighetene for "dårlig" behandling. I essens betyr det en økende kontroll av de elementene i en profesjon som gir profesjonelle makt til å ta beslutninger. Disse elementene er kunnskapen som danner grunnlag for tillit; og autonomi som er nødvendig for å ta skjønsmessige vurderinger.

Når det gjelder profesjonsforskning ble mange opptatt av hva som kjennetegner en profesjon og hvordan en profesjon kan skilles fra et yrke. Dette er et grunnlag for bred uenighet mellom forskere som kommer med forskjellige taksonomier som beskriver elementer i profesjonalismen. Goode (1969) påstår at alle disse taksonomiene har mange elementer til felles og problematiserer det ved at forskere forholder seg til et ideelt profesjonsbegrep. I tillegg peker han på et annet problem knyttet til dette som dreier seg om hvor nær et yrke må være til det ideale profesjonsbegrepet for å bli regnet som profesjon.

Kunnskap

Selv om forskere ble uenige om hva som kjennetegner profesjonene finnes det et spesielt element ved de klassiske profesjonene som er formidlet gjennom en spesiell utdanning og gir retter og plikter til profesjonsutøverne for å praktisere og løse ulike typer problem. Det er kunnskapen man snakker om og det er snakk om vitenskapelig kunnskap i forhold til profesjonell profesjonsutøvelse som er brukt til gode for brukere (Grimen, 2008).

Kunnskapen er representant for det performative aspektet ved profesjoner og har en sentral plass i deres forståelse. Den oppnås gjennom profesjonskvalifiseringsprosessen ved høyere utdanning. For å utvikle god praksis må den formaliserte kunnskapen kombineres med skjønnsutøving og derfor danner denne prosessen en grunnlag for tjenesteytelse (Heggen, 2010). Dessuten skal kunnskapen brukes i hvert enkelt tilfelle ved bruk av skjønn som gjør det vanskeligere å standardisere beslutningsprosedyrene. Dette fører til at både samfunn og brukerne av tjenester kan stille krav til profesjonelles handlingsmåten, kunnskapsgrunnlag og moral (Heggen, 2010).

Det spesifikke ved sosialt arbeid er at man forholder seg samtidig til ulike kunnskapsbaser fra forskjellige fag som sosiologi, psykologi, antropologi, o.s.v. I følge Grimen (2008) betyr dette at denne kunnskapsbasen er heterogen, teoretisk fragmentert og derfor mangfoldig. Det er derfor viktig å framheve at sosial arbeid som yrkesutøvelsen har et formål i seg selv og kunnskapen som en bruker for å utøve arbeidet er avhengig av dette formålet. Derfor blir ikke teorien bare anvendt i praksis men det handler om at de profesjonelle forholder seg til nødvendige kunnskapsbrokker fra ulike felter kun for å løse problemene. Dette kalles *praktiske synteser* (Grimen, 2008) og det kan for eksempel være at en sosialarbeider må forholde seg til kommunikasjonsteori for å kunne kommunisere med brukeren, definere problemene, skape relasjoner og til sosiologi – for å forstå klientens sosiale omgivelser, og ikke minst til lovgrunnlaget for å kunne fatte et vedtak.

I antikken har Aristoteles (1973) utviklet tre ulike distinksjoner for kunnskap: *episteme, techne og fronesis*. Med *episteme* mener han kunnskap om noe uforanderlige og evig, om noe presis som er aksiomer i matematikk for eksempel (Grimen, 2008:78). Dette representerer en modell for vitenskapelig kunnskap som kan demonstreres. I Aristoteles syn er *techne og fronesis* uttrykk for den praktiske kunnskapen som er forskjellige. *Techne* representerer kunnskapen om måten man lager ting på, der produktet er fokuset, mens *fronesis* er kunnskapen om å handle moralsk klokt og handlingen står sentralt (Grimen, 2008:78). På denne måten er *fronesis* en type kunnskap som læres gjennom handling og tilegnes gjennom erfaring i løpet av hele livet. Til tross for at Aristoteles prioriterer *episteme* som kunnskapsform, har *fronesis* spilt en viktig rolle i utvikling av begrepet *indeksert kunnskap*. *Fronesis* danner et tydelig perspektiv der kunnskapen er knyttet til personen selv og utvikler seg i lag med personens erfaringer (Aristoteles, 1973). Dette

betyr at fronesis er indeksert til personer og ifølge Grimen (2008) er all kunnskap indeksert.

I denne sammenhengen kan man se en viktig side ved kunnskapen, som kan avsløre noen problematiske sider ved profesjonsutøvelse. Hvis man tar utgangspunkt i det at kunnskapen er et av de essensielle elementene i profesjonene og at den danner grunnlag for profesjonell autonomi, kan en stille spørsmål om hvor mye kunnskap den enkelte profesjonsutøveren har og på hvilken måte den blir brukt. Kunnskapen ligger til grunn for skjønnsmessige vurderinger og dens anvendelse i praksis kan betraktes som uttrykk for en viss grad skjønn. Følgelig har dette innflytelse på arbeidsutøvelse og har implikasjoner for kvaliteten på tjenestene. På grunn av at staten har blitt opptatt av utvikling av høy kvalitet i sosialtjenester har den blitt stadig mer interessert i å kontrollere den kliniske prosessen. Dette har ført til utvikling av et nytt begrep- *kunnskapsbasert praksis* eller *evidensbasert praksis* både som konsekvens av NPM, den nye styringsideologien i den offentlige sektoren, *opinion-based decision making* (Webb, 2001:62) og lettere tilgang til vitenskapelig informasjon på grunn av en rask informasjonsutvikling (Vindegg, 2009).

Kunnskapen i evidensbasert praksis spiller en viktig rolle og kjennetegnes av en spesiell måte å tilnærme seg på. Dette antar at profesjonelle bygger sin praksis på dokumentert kunnskap. I dag er det ofte regnet som dokumentert kunnskap, resultatene av RCT studier. Det problematiske ved disse studiene ligger i randomiseringsprosesser som medfører at resultatene har dokumentert effekt overfor det gjennomsnittlige mennesket. I praksis treffer sosialarbeiderne derimot enkelte individer i individuelle tilfeller. En slik tilnærming til kunnskap antar at ekspertene utøver skjønn og kan anvende dokumenterte virkning til enkelte tilfeller. Det vil si at evidensbasert profesjonsutøvelse forutsetter et rom for autonomi og skjønnsutøvelse. Alle disse faktorene i samspill danner et grunnlag for tillit fra samfunnet til profesjonene.

Tillitt

Tillitten er et annet kjerneelement som står til grunn for oppbygging av relasjonene mellom profesjoner og samfunnet. Det finnes ikke noen entydig definisjon av tillitt og de fleste definisjonene er omstridte og derfor skal jeg fokusere meg overfor funksjonene tillitten har i relasjonen mellom samfunn og profesjoner.

Giddens (1997:62) skiller mellom to typer tillitsrelasjoner: *ansiktsforankrede forpliktelser* og *ansiktsløse forpliktelser*. Med *ansiktsforankrede forpliktelser* mener han tillitten som etableres gjennom handling, samvær og nærvær til andre personer. Derimot er *ansiktsløse forpliktelser* et uttrykk for tro på *abstrakte systemer* (Giddens, 1997:64) eller ekspertsystemer. Innenfor disse systemene representerer ekspertene *adgangsporter* (Giddens, 1997:65) som folk benytter seg av for å få adgang til velferdsstatens goder. Det spesifikke for tillitten på dette nivået er at den skiller seg fra tillitten til personer som har blitt pålitelige i ens øyne ifølge langvarige relasjoner og støttehandlinger, men representerer en tiltro for ekspertenes pålitelighet, kunnskap og ferdigheter.

I denne konteksten er relasjonen mellom den profesjonelle og brukeren av sosialtjenester et viktig tillitsforhold. Å ha tillitt til profesjonelle betyr å stole på de profesjonelle sin kompetanse. Veldig ofte er denne dimensjonen problematisk på grunn av ulike makt forhold som spiller inn. Grimen (2008 b) mener at brukeren som stoler på de profesjonelle har en type tillit som samtidig er preget av manglende kunnskap og av avmakt. Dette betyr at mellom den profesjonelle og brukeren finnes *epistemisk asymmetri* (Grimen, 2008 b:200) som innebærer ulik fordeling av både teoretisk og praktisk kunnskap. Dette fører til at den profesjonelle får makt over brukeren som skaper et rom for autonomiforvaltning med hensyn til faglige og etiske spørsmål.

Et annet maktforhold som oppstår mellom ekspertene og brukere av tjenester ligger i deres *portvaktfunksjon*, der de ifølge Terum (2003:169) regulerer adgangen til velferdstjenester. Det vil si at på den ene siden har sosial arbeidere kontroll over goder som brukere ønsker eller har behov for, og på den andre siden eies godene av staten som skal passe på deres utdeling. Ifølge ser man igjen maktrelasjoner som sosialarbeidere inngår i med brukere på den ene siden og med staten på den andre siden. Ifølge Grimen (2001) danner maktrelasjonene grunnlag for tillitt og derfor blir tjenesteytelsen mulig ved brukernes og statens tiltro til ekspertene.

Denne typen tillitt blir opparbeidet via kvalifiseringen for yrkesutøvelse og sertifisering. Ifølge Grimen (2008 b) gir lisensen, autorisasjonen og en viss formell utdanning grunnlag for tillitt fra samfunnet til ekspertene og derfor skaper den et spillerom for yrkesutøverne nødvendig for oppgaveløsning. Dessuten blir dette uttrykk for forventningene tillitsgiverne har. De antar god vilje fra tillitsmottakerens side og at ekspertene er kompetent og bruker passende midler for det han skal ivareta. I denne

konteksten er det ikke snakk bare om tillit men også om delegering av beslutningsmyndighet til ekspertene (ibid). Resultatene blir dermed uforutsigbare og avhengig av ekspertens skjønnsmessige vurderinger som finner sted i spillerommet dannet som følge av tillitten til ekspertsystemer.

Ekspertenes autonomi kan føre til misbruk av makt, feilbehandling på grunn av svak skjønn og svak kunnskap, o.s.v. i tillegg til manglende rettigheter for brukerne og varierende kvalitet på tjenester (Ekeland, Stefansen og Steinstø, 2011). Dette kan ha implikasjoner for tillitsrelasjoner mellom ekspertene og samfunnet og ifølge Eriksen (2001:75) oppstår det en tillitssvikt som har behov for reparasjon.

Autonomi og skjønn

Begrepet autonomi spiller en viktig rolle og er en absolutt nødvendig forutsetning for skjønnsutøvelse. Det kommer fra det latinske *auto* som betyr selv og *nomos* som betyr lov. Den interne kontrollen innenfor profesjoner skaper rom for autonomi i oppgaveutførelsen. Autonomien og kunnskapen profesjonen forvalter, gir grunnlag for etablering av standarder for utføring av oppgavene, hvis de ikke er definert av en ekstern autoritet. Dette betyr at profesjonene legitimerer seg selv innenfor sin egen virksomhet (Molander og Terum, 2008:18).

På den måten gir profesjonene seg selv sine regler/*lover* om hvordan arbeidet skal utøves (Molander og Terum, 2008:18). Den friheten (autonomien) krever at man baserer seg på kunnskapen overført gjennom spesiell utdanning sammen med dømmekraft ved fatning av beslutninger ellers sagt med andre ord, stilles det krav til skjønnsutøvelse (ibid). På den måten forstår man autonomien som en vilkår for utøving av skjønn.

I følge Grimen og Molander (2008) har begrepet *Skjønn* minst to viktige aspekter. Et av dem skyldes Hobbes sin definisjon av *discretion* som dreier seg om å atskille, være kritisk og bedømme ulike ting særlig når det er vanskelig å gjøre det (Grimen og Molander, 2008:180). Når en bedømmer noe, eller skiller noe fra noe, attribuerer man visse egenskaper til en ting (objekt). Dette kan være ulike utsagn, situasjoner handlinger eller produkter. Det problematiske her er å finne ut hva som er *sant, riktig, normalt...* for å

kunne sammenlikne det med andre ting. Derfor er dette preget av en visst grad av ubestemthet, og hvor det derfor stilles krav om utøvelse av skjønn (ibid.).

Et annet aspekt ved *Skjønn* har fått mindre oppmerksomhet og handler om en viss valgfrihet som oppstår i tilstander der en ikke er begrenset av noen regler om hva som skal gjøres og hvordan. Dette tilfelle blir betegnet som *negativ frihet* fordi aktøren handler innenfor et rom med verken forbudte eller påbudte alternativer (Grimen & Molander, 2008:181). Dette betyr at profesjonsutøveren har en type *autonomi* som gjør det mulig at de velger en eller annen type alternativer på grunnlag av sine dommer baserte på en viss kunnskap. Dette utgjør den problematiske siden ved skjønn sett i lys av den demokratiske rettsstaten.

De to aspektene ved skjønn som har vart diskutert ovenfor bidrar til en skille mellom *profesjonsautonomi* og *klinisk autonomi* (Ekeland, Stefansen og Steinstø, 2011:3). *Profesjonsautonomien* representerer forholdet mellom profesjon og samfunnet som bygger på kunnskapsbaser som ekspertene forvalter. De sistnevnte oppfates som spesialiserte og utilgjengelige for en outsider, men samtidig danner en plattform for autonomi, selv- overvåkning og selvjustis (Abbott, 1988:52). Den *kliniske autonomien* i sin omgang gjelder profesjonenes forhold til brukeren som også bygger på kunnskapsforvaltning men den er ofte begrenset av institusjonelle vilkår, lovverk og økonomiske rammer. Slik blir de to autonomivååene forbindeet med hverandre men ikke nødvendigvis at endringene i den ene fører til forandringer i den andre (Ekeland, Stefansen og Steinstø, 2011:3).

Skjønnbruken representerer et viktig kjerneelement for at den demokratiske rettsstaten skal fungere, men samtidig konstituerer den et normativt problem-, både i rettsstatlig og demokratisk perspektiv (Eriksen og Molander, 2008:167). Rettsstaten bygger på det liberale prinsippet om samme frihet for alle og myndighetsutøvelse basert på individuelle rettigheter. Men i forbindelse med velferdsstatens kriterier om sosial trygghet oppstår kravet om at rettsstatlige myndighetsutøvelse ikke blir vilkårlig eller uforutsigbare. Dette innebærer en lik behandling av like tilfeller og tydelig forskjell mellom hva som er ulike tilfeller, slik at statens handlinger blir kalkulerbare, stabile og likebehandlende (ibid.). Her kommer skjønnets problematiske side inn. Det kan bringe inn tilfeldige elementer som står i strid med rettsstatens krav om forutsigbarhet og faste, kjente regler. Dette dreier seg ikke nødvendigvis om svakt skjønn hos arbeidsutøvere, men ligger i skjønnutøvelsens egenart som en resoneringsprosess om enkelte tilfeller under

ubestemte vilkår. I denne sammenhengen tar skjønnsutøvere selvstendige vurderinger som kan være godt begrunnet, men kan likevel føre til forskjellsbehandling som ikke stemmer med rettsstatens prinsipp om rettferdighet og lik behandling (ibid).

Sett i lys av det demokratiske aspektet kan skjønnsproblematikken uttrykkes gjennom metaforen *demokratiets sorte hull* (Eriksen, 2001:12). Dette betyr at sosialarbeidere representerer det siste trinnet i den demokratiske styringstrappen som møter brukere i bakkebyråkratrollen. På dette operative nivået tas beslutninger om fordeling av velferdsstatens goder og hvem som skal få dem og hvor mye. Beslutningsprosessen i sin omgang antar skjønsmessige vurderinger som bygger på normer og verdier, motivasjon, prinsipper, forståelse og oppfatning av situasjonen (Webb, 2001). Dette betyr at forutsetningene for skjønnsbaserte beslutninger er utydelige, og at de ikke er regulert av lovgivningen fører til et demokratiproblem som gjør dem ukontrollerbare (Eriksen og Molander, 2008:168).

I denne konteksten kan man konkludere med at skjønn har vært et uomgjengelig element i den aktuelle velferdsstaten og skaper spenningsforhold til demokrati og rettsstat. Dette er grunnvinger for tendenser i velferdsstatens politikk som ser ut til å få bedre grep på dette problemet; og den mest rasjonelle strategien for reparasjonen av demokratiets *sorte hull*, ser ut til å innebære reduksjon av rommet for skjønnsutøvelse. I følge Eriksen og Molander (2008) skjer dette gjennom formalisering, kontroll, tilsyn og ansvarliggjøring.

Sett som en strategi for redusering av skjønnsrommet bidrar formaliseringen til fokus på brukerrettigheter. Men på grunn av at selve lovgivningen krever *diskresjonær myndighet* (Eriksen og Molander, 2008:169) fra profesjonene blir skjønnsproblemet ikke løst men overført til andre nivåer. Dessuten har det blitt utviklet kontroll og tilsynsmekanismer med hensikten å overvåke og kontrollere at lovene, forskriftene, reglene og prosedyrene har blitt fulgt. På denne måten har det oppstått behovet hos profesjonene for å dokumentere og begrunne sine beslutninger; kalt *deliberativ ansvarliggjøring* eller *accountability* (Eriksen og Molander, 2008:172). Dette er en måte å ansvarliggjøre ekspertene på ved å la dem redegjøre for sine skjønsmessige vurderinger. Denne type praksis er sett på som nødvendig for å sikre kvaliteten på beslutninger og forhindre av skjønnsmissbruk.

Som konklusjon vil jeg peke på at alle de viktigste kjerneelementene i profesjonene som kunnskap, tillitt autonomi og skjønn har blitt utfordret i det siste. I sammenheng med de ulike nivåene for autonomi, ser det ut som at den kliniske har blitt mest utfordret. Det vil si lovverket med vekt på brukermedvirkning forutsetter eksperter med en viss grad av autonomi. Som konsekvens av økende regler og prosedyrer har denne type autonomi tendensen til reduksjon. Ekeland, Stefansen og Steinstø (2011) mener at en slik utvikling kan føre til at grunnlaget for den kliniske logikken svekkes. I denne konteksten reiser noen teoretikere spørsmål om at profesjonene tar et skritt på vei til *deprofesjonalisering* (Reeder, 2006)? Med hensyn til staten innsats for å sikre kvalitative tjenester spør det om at det er hensiktsmessig å følge veien for autonomi reduksjon. Det vil si at en innskrenket autonomi og svakere skjønn kan ha motsatte effekter overfor kvaliteten. Derfor kan man tenke seg også at lavere kvalitet på tjenester kan ikke bidra til en økende tillit til profesjoner. Så, er vi på den rette veien?

Videre diskusjon av den kliniske autonomien skal jeg ta i det neste kapitlet. Der skal jeg presentere to teoretiske perspektiver som tar opp saken både innenfra (profesjonsperspektiv) og utenfra (systemperspektiv).

III. Teoretiske perspektiver

I dette kapittelet skal jeg presentere sentrale teoretiske tilnærminger for mitt prosjekt, det gjelder både forberedende teoretisk analyse, og forståelse og analyse av empiriske funn. Som jeg har nevnt tidligere har prosjektet mitt to hovedperspektiver. Først og fremst et profesjonsteoretisk perspektiv der sosialarbeideren som profesjonsutøver står sentral. I forhold til problemstillingen ser man at sosialarbeidernes profesjonsutøvelse i møte med systemverdenen inngår i stadige forandringer som etterlater sine spor overfor den. Av den grunn er det viktig å løfte opp det andre perspektivet representert ved en systemteoretisk tilnærming.

Den ene tilnærmingen er Michael Lipsky (2010) sin teori om *Street-level bureaucracy*, som bygger på dilemmaer profesjonsutøverne møter i hverdagen i offentlige organisasjoner, mens den andre er Mitchell Dean (2010) sin teori om *Governmentality* som legger vekt på maktrelasjoner og regler i det moderne samfunnet.

Disse to tilnæringsmåter har blitt valgt først og fremst i forhold til problemstillingen og hensikten med studien. Selv om de representerer to ulike teoretiske perspektiver kan de i dialog med hverandre kaste lys over prosessene som foregår når profesjonelle sosialarbeidere møter systemverdenen. På denne måten kan Lipsky brukes til å forstå sosialarbeidernes rolle og utfordringer, mens Dean bidrar med forklaringer på systemrelaterte prosesser som påvirker arbeidsutførelsen, og utgjør årsaken til mange av de aktuelle utfordringene og dilemmaene i den daglige profesjonsutøvelsen.

Videre vil kapittelet inneholde andre relevante teoretiske og metodologiske tilnærminger som plasserer forskningsprosjektet i en bestemt vitenskapsteoretisk tradisjon, og konstituerer premissene oppgaven bygger på.

M. Lipsky og den profesjonsteoretiske tilnærmingen.

M. Lipsky passer inn i det profesjonsteoretiske perspektivet med arbeidet sitt *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services* som først ble publisert i 1980 og republisert i 2010 med nye innspill. Arbeidet hans bygger på paradokser som oppstår i praksis i den offentlige sektoren som skal behandle alle borgere likt ifølge deres rettigheter

og samtidig være tilgjengelig for å møte hver enkel borger med sine individuelle karakteristika. Dette gjenspeiler spenningsforholdet mellom de to perspektiver som sameksisterer i velferdsstaten: rettsstatlige- og demokratiske perspektiv (Eriksen og Molander, 2008:167).

Hensikten med Lipskys arbeid var å finne rollen som individet spiller innenfor de offentlige byråkatiene som han kaller *street-level bureaucracies* (Lipsky, 2010). Med de offentlige byråkatiene mener han skoler, politistasjoner, velferdstjenesteorganisasjoner, juridiske byråer og andre byråer. Det som kjennetegner alle disse byråkatiske strukturer er at de presterer tjenester med hensyn til sin diskresjonære myndighet og bidrar til fordeling av offentlige goder til borgere på vegne av velferdsstaten. Dette utgjør det viktigste skille og grunnen i profesjonsutøvelse og derfor kan man plassere Lipskys arbeid i et profesjonsteoretisk perspektiv.

Lipsky skiller mellom tjenesteytere som utøver jobben sin gjennom skjønnsmessige vurderinger som kalles *street-level bureaucrats*, og organisasjonene de fungerer innenfor i kalles *street-level bureaucracies* (Lipsky, 2010:3). Selv om *bakkebyråkratene* utfører ulike typer arbeid som undervisning, behandling forebygging o.s.v., opplever de ifølge Lipsky de samme arbeidsvilkår. Årsaken til dette ligger i at bakkebyråkratene står for fordelingen av offentlige goder og opprettholdelse av offentlige orden. Derfor har de fått stor oppmerksomhet fra staten og har vært grunnen til politiske debatter. I denne konteksten har de blitt utfordret for å forbedre effektiviteten og kvaliteten på tjenester som har ført til en samtidig oppvekst og forsterkning av profesjonell kultur som et middel for å håndtere overgrep mot profesjonell status og posisjon (Lipsky, 2010:4).

I denne sammenhengen er bakkebyråkratrollen oppfattet som meglerrolle mellom stat og bruker. I Lipsky (2010) sin forståelse har bakkebyråkratene en viktig plass i den politiske virksomheten ved å bidra på en spesiell måte til planlegging av policy som de senere skal implementere i sin egen arbeidsutøvelse. Dessuten har han studert felles særpreg for bakkebyråkratenes arbeid og dets implikasjoner for resultater, kontroll og arbeidernes tilfredshet. Siden jeg skal bruke hans bidrag i presentasjon av forskningsresultatene, skal jeg her presentere noen sentrale dimensjoner i Lipskys arbeid, som skal utdypes i analysedelen.

Bakkebyråkrater som trekker opp politiske retningslinjer

Lipsky (2010:13) hevder at bakkebyråkratene er med på å planlegge politiske retningslinjer av to ulike grunn. Først og fremst skjer dette på grunn av ganske stort skjønn i beslutninger de gjør overfor brukere; og at deres individuelle handlinger adderer til institusjonell adferd. Det vil si at profesjonelle utformer politiske retningslinjer ved kontinuerlig kontakt med brukere, de identifiserer hva er behovet i samfunnet og finner ut mulige behandlingsmåter. Så bidrar de på en aller annen måte til forandringer i styringsstrategier. Ifølge Lipsky (2010:13) blir *policy-making* rollene bygd under bakkebyråkratenes diskresjonær myndighet og deres autonomi utdelt fra myndighetene.

Målets ambivalens

Selv om bakkebyråkratene er utstyrt med ganske høy grad av autonomi og diskresjonær myndighet, er de utsatt for ambivalente og motstridende mål. Målene i den offentlige sektoren kjennetegnes av høy grad av tvetydighet, og derfor blir det vanskelig å oppnå dem og henvende seg til dem. Her kan man tenke på slike mål som god helse, likestilte rettferdigheter, offentlig utdanning, god og kvalitativ behandling, god livskvalitet o.s.v.

Lipsky (2010:41) peker på at målets flertydighet i den offentlige sektoren skyldes konfliktene som oppstår ved innføring av ulike programmer eller handlingsplaner. Han mener at organisasjonene spiller en viktig rolle i interpretasjon av formålet med slike planer og derfor kan organisasjonene ta skritt på en annen vei enn den opprinnelige tenkt. Hovedpoenget er at noen utydigheter når det gjelder retningslinjer innenfor offentlige institusjoner skaper mål konflikter som har blitt samlet over tid og har aldri vært rasjonaliserte eller konfronterte.

En annen kilde til målets ambivalens er usikkerheten ved teknologiene en bruker i sosialtjenester. Det vil si at det ikke finnes metoder eller teknologier som kan stadfeste hva som skal virke og hva som ikke virker i bestemte tilfeller. Som konsekvens skapes et stort rom for mangfold av mulige teknologier og tilnærminger i sosialtjenester i tillegg til en stor variasjon av formål. I denne konteksten mener Lipsky (2010:41) at det skjer en jakt på nye teknologier som forsøker å tilpasse seg til politiske retningslinjer. Dette medfører en videre forskyvning fra opprinnelige mål og blir en årsak til målets ambivalens.

Lipsky (2010:41) presenterer tre kilder som ligger til grunn for formålskonflikter. Den ene konflikten oppstår mellom brukersentrerte mål og *social engineering goals*. Den andre innebærer motstrid mellom brukerorienterte mål og organisasjonsorienterte mål som suppleres med det tredje perspektivet der målets konflikter oppstår i forhold til bakkebyråkratens rolleforventninger. Jeg skal ikke gå dypere i disse tre perspektivene her, men de skal diskuteres i forhold til funn i analysedelen.

Prestasjonsmåling

Som det ble sagt tidligere er målene i den offentlige sektoren karakterisert av tvetydighet og de suppleres med utydigheter og forvirringer i rolleforventninger som har videre innflytelse på prestasjonsevner.

Arbeidsprestasjonen i bakkebyråkratier er generelt vanskelig å måle først og fremst på grunn av at byråkratier ikke er noen forretningsvirksomheter som bygger på gevinster, men de er karakteriserte av output som ikke kan bli evaluerte gjennom markedstransaksjoner (Lipsky, M. 2010:48). Der legger man merke til at output i bakkebyråkratier innebærer tjenester som har blitt gitt og er avhengig av validiteten av skjønnsmessige vurderinger. Dessuten blir det vanskelig å vurdere om det har blitt tatt hensyn til kvalitetsstandarder.

Hensikten med prestasjonsmålinger er å skape kontroll overfor de frie og autonome profesjonsutøvere som skal håndtere sammensatte saker og utfører arbeidet sitt med hensyn til ambivalente mål. Alt dette har blitt lagt til grunn for utvikling av prestasjonsindikatorer som forsøker å styre hverdagslige praksisen. Peter Blau (1963, ref i Lipsky, 2010:51) peker på at det finnes en tendens til at organisasjonene som blir evaluert, tilpasser sin atferd til evalueringsmåten. Det vil si at prestasjonsindikatorene sett som en måte å evaluere arbeidsutøvelse på, styrer organisasjonsatferden i retningen som de selve er rettet mot.

Prestasjonsstandardene har også blitt utviklet som et redskap for bakkebyråkratier til å komme til syne som transparente og *accountable* (Lipsky, 2010:52). Organisasjonene selv har en tendens til å etablere sine egne prestasjonsstandarder for å kontrollere det kliniske arbeidet, men ifølge Lipsky (2010:52) tilpasser ekspertene seg til dem og faller

bort fra kontrollen. En konklusjon er at prestasjonsindikatorerne har innflytelse på bakkebyråkratens atferd, men det er ikke sikkert at disse er i samsvar med de opprinnelige hensikter. På denne måten forsøker de å innskrenke rommet for autonomi som ekspertene disponerer og oppmuntrer selve profesjonelle til å motstå aktivt indikatorernes utvikling og iverksetting.

Ressursproblematikken

Ressursene i bakkebyråkratier er ofte begrenset og har stor innflytelse på bakkebyråkratens arbeidsutøvelse. Ifølge Lipsky (2010:29) er profesjonelle utsatt for arbeidsutøvelse i tilstander med begrenset tid og informasjon. Dessuten er utilstrekkelige ressurser ikke bare en teoretisk betraktning, men også et viktig vilkår for praksisen. I denne konteksten skiller Lipsky (2010:29) mellom to vilkår som bidrar til en inadekvat praksisutøvelse i bakkebyråkratier. Disse er tid og andelen saker eller brukere i forhold til eksperter som skal behandle dem. Profesjonelle i bakkebyråkratier er utsatt for et stadig økende antall saker som skal behandles og derfor oppfyller de ofte ikke arbeidskravene som stilles til dem og bidrar til utvikling av køer.

Et viktig poeng som Lipsky (2010:30) formidler i forhold til saksbehandling er at den store mengde arbeidsbyrde fører til begrensninger i tiden som skal brukes for beslutningstaking. Dette betyr skjønnsmessige vurderinger blir tatt for fort og ofte foran brukere som ifølge Lipsky (2010:30) kan interpretere ubesluttsomheten som inkompetanse eller mangel på autoritet.

Dessuten er tiden i saksbehandlinger påvirket av store mengder papirarbeid, accountability og rutinemessige oppgaver som reduserer tiden som bakkebyråkratene disponerer for brukerinteraksjon. Dette medfører mangel på informasjon om brukersituasjoner og representerer en begrensning for videre beslutningsprosesser og behandlingsalternativer. I tillegg til dette kan profesjonelle oppleve mangel på individuelle ressurser. Lipsky (2010:31) hevder at de kan få mangel på kunnskap eller bestemte ferdigheter på grunn av innskrenkende opplæring eller generelt mindre erfaring. Dette har også mye å gjøre med det spesifikke ved saksbehandlingsarbeid som krever evner og ferdigheter for å kunne mestre komplekse sosiale situasjoner. Sett i lys av ekspertsystemer krever dette høy kompetanse og utvikling av rutiner som kan gjøre oppgaver håndterlige.

Rutiner og simplifiseringer

Komplekse saker, begrenset tid og en lang kø av brukere fører til utvikling av rutiner og simplifiseringer i bakkebyråkraters arbeidsutøvelse. For å kunne håndtere de sammensatte tilfellene utvikler bakkebyråkratene rutiner og har tendensen til å forenkle politiske retningslinjer for å innskrenke evalueringskompleksiteten (Lipsky, 2010:83). Dette representerer en måte å strukturere omgivelsene på som gjør kompleksiteten håndterlig. Bendix (1956, ref. i Lipsky, 2010:83) hevder at rutinene og prosedyrene er typiske prosesser i byråkratier. Slik kjennetegnes bakkebyråkratene gjennom utviklingen av kognitiv rutinisering. Dette skjer gjennom forenkling av kompleksiteten der middelet er prosedyrer og rutiner. Dette fenomenet kan forstås ved et nærmere blikk på utvelgingskriterier som utvikles på organisasjonsnivå med hensikten til å redusere køene og til å styre beslutningsprosessene. Utvelgingskriterier er vanligvis etablerte av organisasjonen i forhold til politiske retningslinjer og gir uttrykk for en bestemt gruppe brukere. Brukerkategoriene blir utsatt for profesjonell vurdering i hverdagslig praksis. Det vil si at bakkebyråkratene utvikler sine egne mønstre for å kunne vurdere om en bestemt bruker tilsvarende en bestemt kategori. Dessuten når kriteriene er utydelige eller mangelfulle blir de interpretert med hensyn til ekspertenes skjønn og egne preferanser (Lipsky, 2010:83).

I denne konteksten blir utviklet politiske retningslinjer som bygger på kategoriene og rutinene som styrer beslutningsprosessene på en effektiv måte dannet av bakkebyråkratene. Som konsekvens blir profesjonelle til policy-makers sett i denne forstanden (Lipsky, 2010:84). Derimot ser man tendensen til at politiske retningslinjer har blitt til redskap for å styre, kontrollere, overvåke og ansvarliggjøring av praksisen i bakkebyråkratier.

M. Dean og den systemteoretiske tilnærmingen.

Et annet perspektiv relevant for forskningsprosjektet mitt er representert av Mitchell Dean (2010) sin analyse av styringsformen. Hans utgangspunkt for en slik analyse har vært tilfellet der styringen har blitt til et problem, og derfor begynner han med å reise spørsmålet om hvordan de som styrer leder seg selv, og hvordan de som blir styrt leder seg selv (Dean, 2010:38). Han bygger analysen på den franske filosofen Michell Foucault sitt

arbeid, særlig hans begrep *governmentality* og hans genealogiske tilnærming (Dean, 2010:3). Dessuten har han blitt inspirert av den franske filosofen Gilles Deleuze som har bidratt til utvikling av refleksjoner rundt makt, identitet og subjektivitet i liberale samfunn.

Conduct of conduct en kort og samtidig omfattende definisjon av government ifølge Foucault (1982. ref. i Dean, 2010:17). Denne definisjonen bygger på ordets *conduct's* mangfoldige betydninger som å styre, å rette, å veilede, måter dette kan utøves på og ikke dets refleksive form som antar det å styre seg selv med alle sine videre implikasjoner. På denne måten er begrepet *government* mangfoldig og inkluderer en rasjonell og planlagt aktivitet utført av myndigheter som baserer seg på et mangfold av teknikker og kunnskapsformer benyttet for å utforme atferden gjennom påvirkning av aktørens begjær, interesser, ambisjoner og tro (Dean. M. 2010:18).

Med utgangspunkt i denne definisjonen antar man at en government analyse kan bygge på kvalitative og kvantitative beregninger samt teknikker og kunnskapsformer. Disse blir benyttet innenfor en bestemt myndighet, det vil si en institusjon eller enheter som skal styres. Dette medfører en forståelse av styringen som en bestemt tankegang, eller som styringsrasjonalitet (Dean, 2010). I denne konteksten forsøker en governmentanalyse å gi midlertidige diagnoser til eller å finne trekk ved det aktuelle samfunnet.

I konteksten av globaliseringen og utviklingen av velferdsstaten etter den andre verdenskrigen, har mange liberale demokratier gjennomgått store forandringer på grunn av måter man tenker på, kritiserer, evaluerer og forsøker å reformere government (Dean, 2010:176). Dette medfører en skifte i styringsregimer som i utgangspunktet prøver å skape kontroll over styringen gjennom økonomiske, sosiale og biologiske prosesser. Her finner sin plass Foucaults maktperspektiv der makt blir utøvd overfor individer med hensikten til å utvikle deres handlingskompetanse (Dean, 2010). Dessuten fører dette til at den moderne styringen skaper en fruktbar arena for dannelsen av subjekter og subjektposisjoner.

Videre skal jeg presentere noen viktige trekk ved Deans styringsanalyse for å skissere de viktigste aspektene og belyse i hvor stor grad er bidraget hans relevant for forståelsen av fenomenet som jeg studerer. Dessuten skal jeg skal utdype disse perspektivene og skal drøfte dem i analysen av forskningsresultatene.

Praksisregimer

Førs og fremst bygger Dean (2010) på en oppfatning av styringen som en forsamling av praksisregimer som har utviklet seg over tid og består av heterogene elementer.

Praksisregimene representerer ikke noe annet enn et uttrykk for bestemte institusjonelle praksiser som foregår innenfor bestemte systemer som for eksempel helsevesenet og sosialomsorgen, men de kan aldri identifiseres med en bestemt institusjon fordi at måten man handler på innenfor et regime påvirker de andre regimene (Dean, 2010:44).

Et viktig poeng i forhold til praksisregimer som Dean formidler er at de omfatter former for kunnskap og sannhet som setter grenser for deres drift og det som kan bli kjent. Med hensyn til at regimene antar ulike typer programmer som trenger reformering, vedrører de en bestemt tankegang (Dean, 2010:41). Det vil si at hvert regime medfører en eller annen måte å tenke på og derfor etablerer visse grenser for gjeldende kunnskap.

I følge Deleuze (1991 i Dean, M. 2010:41) kan utøvelsen av styringen analyseres i forhold til fire fullstendige dimensjoner: sannsynlighetsfeltet for styringsregime, tekniske aspekter ved styringen, styring som rasjonell og fruktbar aktivitet og styring som forutsetning for identitetsdannelse.

Sannsynlighetsfeltet for styringen inkluderer former for sannsynlighet som er nødvendige for at regimene fungerer. Det vil si at dette konstituerer et bilde av det som skal styres, måten elementene innenfor feltet er organisert på, og i hvilket forhold de står til hverandre (Dean, 2010:41).

Den andre dimensjonen legger til grunn det Aristoteliske begrepet *techne* som viser til det tekniske aspektet ved styring. Selv om denne er en autonom og ureduserbar dimensjon, betyr det ikke at governance kan reduseres til teknokrati. Derimot er det en uunngåelig vilkår for styringen som antar mekanismer, prosedyrer, teknologier, strategier, instrumenter o.s.v. som blir brukt innenfor et bestemt praksisregime for autoritetsbygging og regeliverksetting (Dean, 2010:42).

Ved siden av dimensjonen *techne* i styringspraksisen finnes også episteme (Dean, 2010:43) som styring, som er perspektiv basert på tankegang, kunnskap, strategier, ekspertise og rasjonalitet som anvendes i styringspraksiser. Dette betyr at velferdsstaten kan oppfattes ikke bare som et sett av institusjoner, men som en spesiell måte å se på

institusjonene, en logikk av hvordan ting og praksiser skal organiseres i forhold til styringsrasjonalitet.

Den siste dimensjonen om praksisregimer, ifølge Deleuze (1991, ref. i Dean 2010:43) bygger på former for individuell og kollektiv identitet som bidrar til danning og utforming av bestemte praksiser og programmer innenfor praksisregimer. Det vil si at styringsregimer forfremmer, forenkler og tilskriver forskjellige evner, egenskaper, ferdigheter, og statuser til bestemte aktører. Av den grunn ligger utfordringene i å styre visse identifikasjonsformer hos aktørene med hensyn til aktuelle former for fornuft (Dean, 2010:44).

Alle disse fire dimensjoner av praksisregimer er autonome elementer som samtidig er avhengig av hverandre slik at forandringer i den ene fører til endringer i den andre. Følgelig kan man konkludere med at styrings- og praksisregimene er rettet mot de fire dimensjonene og utvikler ulike typer logikk som styrer måten aktørene handler på.

Neoliberalisme og refleksiv styring

I de siste 30 årene har det skjedd flere forandringer i de liberalistiske styringsregimene som bygger på nye mentaliteter som har dannet nye retninger i den liberale styringen. Det særegne for disse har vært deres forsøk på å omorganisere styringen gjennom påvirkning fra økonomiske, sosiale og livs - prosesser (Dean, 2010:175). Den nye tankegangen i vårt samfunn har blitt uttrykt av Dean (2010:176) i begrepet *neoliberalisme* som omfatter den dominerende styringsrasjonalitet og antar et mangfold av styrings rasjonaliteter samt variasjoner av selve neoliberalisme. Dessuten representerer neoliberalismen en form for avansert liberal styring der den sistnevnte betegner en bredere sfære av en forsamling av rasjonaliteter, teknologier og byråer som utgjør elementer av den aktuelle liberale styringen (Dean, 2010:176).

Selv om det finnes flere varianter av neo-liberalisme, har alle styringsrasjonalitetene noen fellestrekk. Alle sammen problematiserer velferdsstaten og karakteriserer den som rigid, byråkratisk og klientifiserende. Dessuten legger de til grunn en reformatorisk tankegang som forsøker å påvirke den individuelle og institusjonelle atferden ved å

fremme en markedstenkning i alle sfærene i samfunnet. Det vil si at målet blir å skape mer effektive og konkurransedyktige offentlige organisasjoner.

På denne måten har neoliberalismen bidratt til effektivisering, ansvarliggjøring og rasjonalisering av den offentlige sektoren og har prøvd å dekke gapet mellom staten og samfunnet. Dette har blitt gjennomført gjennom skaping av nye markeder på nye samfunnssfærer og dette har ført til at styringens hensikter har blitt til styringsmidler. I følge Dean (2010:205) betyr det at styringen gjennom prosesser stadig erstattes av *government of government* eller det som han kaller for *refleksiv styring*.

Med refleksiv styring mener Dean (2010:205) at styringsmålsettingene vender seg mot styringen selv. Følgelig utvikler de seg til styringsinstrumenter. Selve begrepet refleksiv styring betegner en endring i liberale og sosiale prosesser som beveger seg fra forsikring av sosiale og økonomiske prosesser til forsikring av styringsmekanismer (Dean, 2010:206). Den refleksive styringen bygger på en mangfoldig forståelse av *risk* begrepet som i Deans(2010:218) forståelse bør diskuteres i forbindelse med ulike programmer, teknologier samt en refleksjon overfor måten det aktuelle risk begrepet forbinder sammen ulike praksisregimer. Det vil si at den aktuelle styringsformen antar at forskjellige praksisregimer som eksisterer under den handler med utgangspunktet i bestemte rasjonaliteter av risiko.

Dean, (2010:222) mener at en økning av riskorasjonaliteter har ført til at myndighetene har funnet opp en ny måte å styre på uten å styre samfunnet slik de gjorde tidligere. I denne sammenhengen har samfunnet blitt styrt gjennom styringsinstrumenter som prestasjonsindikatorer, ulike former for revisjon, og instrumenter for dokumentering. Følgelig kan man konkludere med at den refleksive styringen medfører utvikling av statlige institusjoner og mekanismer som blir effektive, *accountable*, transparente og demokratiske. Dessuten ser man strategiene for risikoforvaltning som former for evaluering av styring i markedsorganisasjoner. Dette blir stadig overført og mobilisert i den offentlige sektoren, og har konsekvenser for den kliniske relasjoner mellom ekspert og bruker.

Frihetens posisjon

En annen dimensjon som styrker oppfatningen av bruker – ekspert relasjonen eller styringsregimene er forståelsen av begrepet *frihet* i et neoliberalistisk perspektiv. Med utgangspunktet i at på 60 tallet ble velferdsstaten betraktet som en paternalistisk mekanisme for sosial kontroll som bygger på byråkrati og hierarki som tvinger, undertrykker og ikke svarer til individets behov og forskjeller (Dean, 2010:180). Denne kritikken av velferdsstaten har oppstått også som en kritikk av profesjonene og ekspertorganisasjoner som ble oppfattet som ekskluderende, urettferdiggjørende og umyndiggjørende systemer. Kritikken har egentlig blitt rettet mot den profesjonelle friheten som ekspertene hadde eller den profesjonelle autonomien som har bidratt til ekspertenes herredømme. I et forsøk på å korrigere dette har staten utviklet strategier, teknologier og praksiser for reparasjon som har til hensikt å myndiggjøre de sårbare. Samtidig har dette vært et inngrep i ekspertenes autonomi.

I denne sammenhengen beskriver Dean, M. (2010:193) den andre siden ved avansert liberal styring som fungerer gjennom og forsøker å oppbygge en arena av *frie subjekter*. Dette viser til liberalismens ambivalente betraktning av individet hvor subjektets frihet konstituerer vilkår for dets undertrykkelse. På den ene siden innebærer autoritetsutøvelsen at individet er fritt, har behov, interesse, retter og valgmuligheter mens på den andre siden, for å kunne handle fritt må individet bli styrt og dannet slik at en har nødvendige evner og ferdigheter til å utøve friheten sin på en ansvarlig måte gjennom dominerende systemer. Derfor mener Dean (2010:193) at *subjection* og *subjectification* betinger hverandre slik at den ene representerer et vilkår for den andre. Disse to dimensjonene ligger til grunn for avanserte liberale rettspraksiser som bygger på *practice of liberty* (Dean, 2010:193) slik at den ene (*subjection/underkastelse*) forutsetter normer standarder, prestasjonsindikatorer og videre oppfølging, tilsyn og accountability. Derimot kan den andre dimensjonen (*subjectification*) forutsette kontraktinngåelse, partnerskap, myndiggjøring med videre utvikling av former for institusjoner, frihet og valgmuligheter.

Handlingsteknologier

Denne ambivalente siden ved friheten i avanserte liberale demokratier utgjør grunnlaget for utvikling av to ulike handlingsteknologier innenfor eksisterende praksisregimer. Den

ene av handlingsteknologiene er representert av det som Dean (2010:196) kaller for *den nye kontraktualismen*, som legger til grunn juridiske og kvasi- juridiske kontrakter som benyttes i oppgaveoverføringen fra offentlige til private tjenester. Det som kjennetegner kontraktslogikken er at kritikken rettet mot den etter at etosen om forhandlet intersubjektivitet har blitt etablert, blir til middel for utvidelsen av denne logikken.

Den andre styringsteknologien er representert av begrepet *medborgerskapsteknologi* som Dean (2010:196) har hentet fra Barbara Cruikshank (1993, 1994 ref. i Dean, 2010:196). Den antar et sett av teknikker som styrker selvfølelsen, forhandling og konsultasjon, myndiggjøring og som benyttes i forskjellige utviklingsaktiviteter i samfunnet. De engasjerer det aktive og frie individet som representanter for selv regulerende organisasjoner, informerte og ansvarlige brukere og aktører som bidrar til demokratiseringen av sosiale bevegelser og som aktører i stand til å få kontroll over egne risikoer (Dean, 2010:196).

Begge styringsteknologiene kan anvendes når individer, grupper og felleskaper fremstår som *target populations* (Dean, 2010:196) eller som gir uttrykk for høy risiko. Det er misbehandlete personer, røykere, stoffbrukere, arbeidsledige, o.s.v. for eksempel som har blitt til objekter med behov for å forandre statusen sin, å skaffe seg ressurser og å utvikle ferdigheter. Et annet poeng som Dean (2010) utvikler i forhold til disse teknologiene er at de kan kombineres i styringen av sosiale fenomener som er arbeidsledigheten for eksempel. På denne måten blir teknologiene brukt som styringsstrategier i ulike praksisregimer og kan bli med på å forklare forandringer som skjer i den offentlige sektoren når det gjelder vilkår får arbeidsutøvelsen.

IV. Metodologiske tilnærminger

Tradisjonelt sett er forskningen oppfattet som en prosess der forskeren skaper objektiv og sann kunnskap ved å følge en vitenskapelig metode (Alvesson, M. og Sköldberg, K., 2009). Med dette som utgangspunkt skal jeg argumentere for de metodologiske valgene som er tatt i dette prosjektet. I denne konteksten blir metodologi oppfattet som betydningsfulle vitenskapsfilosofiske aspekter for sammenhengen mellom teori, empiri og forskningsstrategi (Fangen, 2004, Alvesson og Sköldberg, 2009). Metoden som har blitt valgt for gjennomføring av forskningen er metasyntese, som bygger på en hermeneutisk tilnærming. Jeg skal derfor diskutere denne tilnærmingen, siden den sammen med etnometodologien danner en metodologisk plattform for oppgaven.

Den hermeneutiske tilnærmingen

Den hermeneutiske tilnærmingen i mitt forskningsprosjekt er en følge av valget av metasyntese, det vil si en tilnærming der man analyserer, syntetiserer og fortolker allerede fortolkede data.

Begrepet hermeneutikk oppfattes som praksisen å forstå, der selve forståelsen er brukt i forhold til språklige ytringer og meningsbærende strukturer som gester, bilder, drømmer, handlinger, og sosiale situasjoner. Lægred og Skorgen (2001:9) beskriver tre aspekter ved hermeneutikken der det første gjelder forståelse og fortolking av tegnsystemer, det andre den hermeneutiske praksisen som metode fastsatt av regler for behandling av ulike dokumenter, og det tredje representerer det filosofiske aspektet hvor hermeneutikken oppfattes som forståelsesteori.

En sentral ide som hermeneutikken bygger på er at meningen av en del kan bli forstått og fortolket bare i forhold til helheten (Alvesson og Sköldberg, 2009:92). Dette betyr at meningen av teksten for eksempel kan oppfattes og fortolkes når denne teksten er sett i en historisk sammenheng, og i forhold til hele opplegget samt forfatterens intensjon. Samtidig kan helheten oppfattes i forhold til summen av sine deler. Slik utvikler seg den hermeneutiske sirkelen som antar at forskeren forstår og fortolker tekstdelene med hensyn til helheten og helheten er resultatet av forstypelsen og fortolkningen av sine deler. Praktisk sett foregår denne prosessen på en spiral. Det vil si at man har i utgangspunktet en

forforståelse av fenomenet og gjennom fortolkningen av nye deler av en helhet skaper man seg en bedre og dypere forståelse som utvikler seg gjennom denne prosessen. Det vil si at det foregår en utveksling mellom forståelse og forforståelse.n (Fangen, 2004). Denne sirkelen tilsvarer den *objectivist hermeneutics* som eksisterer samtidig med en annen modell for den hermeneutiske sirkelen utviklet innenfor *alethic hermeneutics* (Alvesson og Sköldberg, 2009:92). Den sistnevnte legger til grunn prosesser som foregår mellom forforståelsen og forståelsen av tekster og fenomener.

Hermeneutikkens oppgave er å fortolke tekster, fenomener, livet og verden slik at man kommer frem til en gyldig og allmenn forståelse (Gadamer, 2001). Gadamer (2001) hevder at mennesker ikke har direkte adgang til virkeligheten som eksisterer utenfor vår erkjennelse og med hensyn til at all forståelse er tolkning, fortolker man den ytre verden i lys av sin forforståelse. Med hensyn til den hermeneutiske sirkelen, forutsetter forforståelsen vår en kontinuerlig forandring og derfor bidrar til forståelsens flyktig karakter.

Giddens (1987) opererer med begrepet *dobbelthermeneutikk* for å beskrive plattformen for samfunnsvitenskapene. Bak dette begrepet ligger Gadamers tanke om mennesker som fortolker sin virkelighet i kombinasjon med samfunnsforskerens oppgave å fortolke den allerede fortolkede virkeligheten (Gilje og Grimen, 1993). Dette betyr at begreper og forståelser beveger seg fram og tilbake mellom forskningen og samfunnet. Det vil si at forskerne bygger sine teorier med utgangspunktet på aktørenes begreper og fortolkninger av virkeligheten. Videre blir disse begrepene og fortolkningene analysert av forskerne i lys av bestemte teoretiske perspektiver. Resultatene kan bidra til at aktørene skaper seg nye innsikter i virkeligheten og kan benytte seg av samfunnsvitenskapelige begreper og innsikter for å forstå og fortolke virkeligheten (Kalleberg, R., 1996:45).

Alvesson, M. og Sköldberg, K. (1994:221) introduserer begrepet trippel hermeneutikk som betegner en fortolkning i tredje grad. Det vil si at forskeren forholder seg på en kritisk og refleksiv måte til strukturene og prosessene som påvirker både subjektene og forskeren selv. Ifølge Fangen, K. (2004:183) dreier det seg om ubevisste prosesser, maktforhold, ideologier eller interesser som medfører tap av noen forståelsesformer på bekostning av andre. I denne konteksten innebærer en tredjegrads fortolkning, fortolkningen av underliggende drivkrefter og interesser som har innflytelse på forskningsprosessen.

Med utgangspunktet i at studien min er en kvalitativ metasyntese som bygger på eksisterende forskningsopplegg, kan den forstås som en fjerdegrads hermeneutikk, der i første omgang data blir fortolket av deltakerne i opprinnelige studier. I neste omgang blir data fortolket av forskerne som har gjennomført dem, og etterpå skal jeg fortolke disse data. I forhold til det som Alvesson og Sköldberg (1994) beskriver som kritisk tolkning fremstår det et fjerde ledd i datafortolkningen. Denne tilnærmingen vil jeg også komme nærmere inn på i metodisk gjennomførings kapitlet.

Den etnometodologiske tilnærmingen

I de siste årene har interesser økt for kvalitativ forskning både i Norden, Europa og USA. Når det gjelder Norge, synes også repertoaret av ulike kvalitative metoder som brukes å bli mer variert. Det vil si at det er stadig flere forskere som prøver seg med andre kvalitative metoder enn intervjuing, som feltstudier, deltakende observasjon, ulike slag av livsløpsstudier, o.s.v. (Holter, 1996).

De fleste metodene som brukes i kvalitative studier eksemplifiserer også en felles tro på at de sørger for en dypereliggende forståelse av sosiale fenomener (Silverman, 2006:56). Holter (1996:12) hevder at til grunn for de fleste, kvalitative fremgangsmåtene ligger en «kvalitativ tankegang». Det vil si at forskere bruker ord og ikke tall som i kvantitativ forskning, for å gi uttrykk for de studerte sosiale fenomenene. Sammenliknet med kvantitative studier, er de kvalitative veldig varierte og mangfoldige, og derfor skaper det uenighet når det gjelder et felles syn eller en felles måte å gjøre ting på. Silverman (2006) referer til Gubrium og Holstein (I Silverman, 2006:57) sin modell av fire ulike idiomer som gir uttrykk for de ulike perspektivene i kvalitativ forskning: *naturalism*, *ethnomethodology*, *emotionalism* og *postmodernism*. De benytter begrepet idiom for å kombinere de analytiske egenskapene ved en modell og bruk av ordtilfanget, forskningsstiler og skrivemåter.

Etnometodologi og fenomenologisk sosiologi

Naturalism-modellen antar at forskeren kommer seg ut i feltet i de naturlige forholdene, og observerer fenomener. Dette antar samtidig en motvilje mot å pålegge mening. Det vil si at forskeren er fri fra ulike rammebetingelser som kan avgrense tanker og refleksjoner. Til

tross for at både naturalisme-modellen og etnometodologi-modellen legger vekt på detaljer, antar den siste et interaksjonistisk syn på de studerte fenomenene. *Emotionalism*-modellen er preget av fortrolig kontakt mellom forsker og forsknings subjekter og derfor er representert av åpent (open-ended) intervju som metode, mens *postmodernism*-modellen utfordrer begrepene *subjekt og felt* (Silverman, 2006:57).

Etnometodologien har sine røtter i fenomenologisk sosiologi som representerer en av de strømningene innen mikrointeraksjonismen som i likhet med symbolsk interaksjonisme, gir aktørene en sentral rolle. Hovedpoenget ved fenomenologi er at aktørene er kompetente, refleksive og skaper en meningsfull, sosial verden i samspill mellom mening og handling. Den tar utgangspunkt i Husserls fenomenologisk filosofi og er opptatt av aktørenes konstruksjon av mening, særlig av måten man skaper en forståelig verden på (Aakvaag, 2008:76). Opphavet til etnometodologien tilskriver Garfinkel (I Aakvaag, 2008:83) omsetting av Schutz fenomenologisk teori til empirisk praksis. Begrepet kan forstås som "folkelige metoder" (Aakvaag, 2008:83) og en studerer hverdagen på en nøyaktig måte og skaffer kunnskap om hvordan den oppstår og er formet. Det vil si at etnometodologiens prosjekt er å studere aktørenes dannelse av en meningsfull sosial verden på en kompetent og refleksiv måte gjennom den hverdagslige og rutinemessige samhandlingen. Alvesson og Sköldbberg (2009:79) peker på eksistensen av implisitte regler og underliggende forventninger som styrer hverdagen og som blir fremkallet av etnometodologere.

I følge Garfinkel (I Aakvaag, 2008:86) er etnometodologien preget av to sentrale konsepter som *refleksivitet* og *indeksalitet*. Refleksivitet handler om at aktørene tar en viss avstand og har frihet fra omgivelsene gjennom å reflektere over situasjonene de befinner seg i. De er i stand til å forholde seg kritisk til de rollene de spiller og de oppfatter reglene, verdiene og forventningene innenfor sin livssituasjon. Det vil si at man viser en tendens til å begrunne og gjøre rede for den sosiale virksomheten. Garfinkel (I Aakvaag, 2008:84) definerer denne prosessen gjennom begrepet *accounting* som omfatter måten man gir mening til og ordner hendelser på, eller man strukturerer den sosiale virksomheten på en kognitiv og praktisk måte. Et eksempel på *accounts* er grunner og redegjørelser folk forteller hverandre om ting som skjer, hvordan det skjer og hvorfor, o.s.v. Disse kan godt sammenliknes med situasjonsdefinisjoner, begrepet brukt i symbolsk mikrointeraksjonisme (Aakvaag, 2008:84). Begrepet *accounting* er derfor tett knyttet

sammen med praksisen der man håndterer en situasjon på en bestemt måte avhengig av hva slags *accounts* en gir til den. Dessuten vil aktørene i kjente livssituasjoner ha bestemte forventninger til hverandre.

Indeksalitet begripeliggjør at man opplever og handler i en sosial situasjon avhengig av en kontekst. Konteksten man befinner seg i bidrar til et bedre forståelse av situasjonen og den fastlegger mening til sosiale sammenhenger slik at man forstår det en sier og gjør (Aakvaag, 2008:87). Alvesson og Sköldbberg (2009:79) hevder at indeksalitet antar at en meningsbærende enhet (et ord, en handling, en hendelse, o.s.v.) kan bli oppfattet på flere forskjellige måter. Derfor snakker de om denne funksjonen som *polysemic* (Alvesson og Sköldbberg, 2009:79). Det vil si at den samme meningen kan uttrykkes på mange måter og er både kontekstavhengig og situasjonsknyttet. På den måten fører konteksten til et mangfold av implisitte meninger som gir betydning til aktørenes hendelser. Dessuten blir konteksten til en viktig ressurs som reduserer usikkerheten og hindrer misforståelser og derfor muliggjør for aktørene å skape meningsfulle sosiale situasjoner (Aakvaag, 2008:87).

Fra metodologi til metode

Etnometodologien har vært brukt på ulike felter som medisin, juss, organisasjonsstudier, religion og kunst. Som metode har den ikke noen faste mønstre eller fremgangsmåter, men den har utviklet seg i noe ulikt i forsknings- kulturer med forskjellige metodologiske system. Innenfor sosialantropologi for eksempel har den etnometodologiske tilnæringsmåten utviklet seg under metoden etnografi.

Etnografien er studie av mennesker i sine naturlige omgivelser, deres sosiale meninger og vanlige aktiviteter, og som forskeren tar del i (Alvesson og Sköldbberg 2009:85). Denne metoden innebærer vanligvis en bred kartlegging av lokale samfunn, og det legges vekt på fremheving av kulturelle og konseptuelle fenomener som ideer, tankemåter, symboler og meninger. Dessuten har den flere teknikker som man kan benytte seg av. Disse er observasjon, artefaktstudier, intervjuing, o.s.v. I de siste årene har det vært økt interesse for etnografi innenfor organisasjonsstudier, og derfor velger jeg den for min egen studie. Det vil si at min studie orienterer seg mot sosialarbeidere som er en del av organisasjonen og derfor handler, reflekterer og skaper meningsfulle situasjoner innenfor et system.

Etnografien har fått betydelig interesse også på grunn av mangfoldigheten og dybden av det empiriske materialet. Av den grunn inviterer etnografien til et metodisk mangfold.

Meta-etnografi og metasyntese

Sandelowski (2006) hevder at spredningen av interessen for kvalitative synteser i samfunnsforskning skyldes oppgangen av den evidensbaserte praksisen på 1990- tallet og den fruktbare benyttelsen av forskningsresultater. Utviklingen av evidensbasert praksis som et paradigme, metodologi og pedagogikk har ført til et økende behov for syntese i kvalitativ forskning. Det vil si at etterspørselen etter systematisk gjennomgang og integrering av funn fra kvalitative studier på bestemte felt har blitt stadig større i forhold i konteksten av en evidensbasert praksis. På denne måten har den kvalitative syntesen fått en sentral plass i evidensbølgen, særlig i helsevesenet og sosialt arbeid slik at den bidrar til utviklingen av teori, forskningsinstrumenter og effektive, brukbare og akseptable intervensjoner for brukere (Sandelowski, 2006:10).

Noblit og Hare (1988) foreslår begrepet meta-etnografi for beskriving av kvalitativ syntese som analogi til meta-analyse i kvantitativ forskning. Men den eneste likheten mellom meta-analyse og meta-etnografi finnes i det å syntetisere empiriske studier. Ellers bygger den på det interpretivistiske paradigmet der fortolkningen får en sentral plass. Meta-syntese har sine røtter i metodologien brukt for meta-etnografi (Rice, 2008) og derfor representerer den en metode som er brukt for å finne ut, interpretere og transformere kvalitative data i like enheter på tvers av en serie kvalitative studier(Sandelowski, 2006). Metasyntese er verken en systematisk litteraturgjennomgang, aggregering eller sammenlikning av forskningsfunn (Finfgeld, 2003: 894), men den antar at man bringer sammen og bryter ned funn, undersøker dem, finner ut særpreg og faste mønstre som forener fenomenet i en transformert helhet (Schreiber et al., 1997. Ref. i Finfgeld, 2003:894).

Selv om det ikke finnes noen enighet om målet for metasyntese, hevder Finfgeld(2003:894) at dette er å generere nye, fullstendige og mer vesentlige fortolkninger av data enn i de individuelle undersøkelsene. Dessuten forventes det at syntetiserte funn fra flere kvalitative studier kan bidra til informering og supplering av beslutninger og til en

bedre evaluering av utfall i daglig praksis (Finfgeld-Connett, 2010). Dette passer som hånd i hanske med evidens-problematikken som Sandelowski (2006) snakker om.

Det problematiske ved metasyntese er mangfoldet av metodetilnæringer som ikke er rene hver for seg, men overlapper hverandre. Finfgeld (2003:894) grupperer metasynteser i tre store kategorier som *theory bulding*, *theory explication* og *descriptive study*, mens Barnett-Page, E. og Thomas, J. (2009:61) opererer med flere typer syntese metoder som: *meta-etnography*, *thematic synthesis*, *meta-study*, o.s.v. I tillegg til det kommer de store diskusjonene på feltet om den vitenskapelige påliteligheten og objektiviteten i metasyntese som metode. Den dreier seg om reliabiliteten og validiteten av funnene. I følge Noblit og Hare (1988) forutsetter en meta-etnografi, eller en metasyntese noen bestemte trinn i gjennomføringen som forskeren bør følge. Først og fremst begynner den med definering av problemstilling, og fortsetter med systematisk søk av relevante studier, inklusjons- og eksklusjonskriterier for studier, sammenlikning av studier og gjensidighet i studiene, de motsatte funn *refutational synthesis* (Noblit og Hare 1988:47), oppbygging av argumenter og presentasjon av resultater. Sandelowski et al. (1997, ref i Rice 2008: 383) peker på noen nødvendige nyanser ved presentasjon av utvalgte studier for metasyntese. Hun argumenterer for et behov for å klargjøre studienes metodologiske likheter, likheten av det studerte fenomenet og inklusjonskriterier.

Alt dette presenterer noen utfordringer som man møter under forskningsprosessen, og som kan håndteres gjennom å argumentere for beslutninger en tar og valg en gjør. Downe, S. (2008) argumenterer for at alle tilnæringer kan regnes som pålitelige så lenge forskerne som bruker dem er bevisst de underliggende teoretiske perspektiver, og er klar over de sterke og svake sider i tillegg til begrensninger som disse fører til i fortolkning av forskingsfunn. Dette skal jeg ta hensyn til i presentasjonen av etappene i syntesen videre.

V. Metasyntese. Metodisk gjennomføring trinn for trinn

I artikkelen : "*Metasynthesis: the state of the art- so far*" reiser Finfgeld, D. (2003) en viktig diskusjon om metasyntese som metode, typer av syntese og i tillegg har hun identifisert kjerneelementer i en metasyntese baserte på gjennomgang av flere studier. Disse nøkkelementene er ikke noe annet enn skritt som forskeren må ta for å gjennomføre en metasyntese. Walsh, D. og Downe, S. (2005) tar i en litteratur gjennomgang opp flere etapper i syntesegjennomføringen som har mye til felles med Finfgeld, D. (2003) sine elementer, samtidig som de bringer noen nye perspektiver. Jeg skal kombinere disse to forslagene for å skaffe et mer nyansert bilde av metodegjennomgangen.

Studiefokus

Generelt sett representerer metasyntesen en helhetlig prosess som består av gjennomgang, sammenlikning og fortolkning av funn i publiserte kvalitative studier (Salter et al. 2008:595). Formålet med en metasyntese er å gi en avansert forståelse av fenomenet slik at både ekspertene, forskere og makthaverne kan ha nytte av den. I min studie tar jeg utgangspunkt i sosialarbeidere som del av et system, der de utfører jobben sin i forhold til de betingelser og krav som stilles fra institusjonene. Det vil si at arbeidshverdagen deres er fastsatt av ulike regler og normer som stilles samtidig av forskjellige institusjoner innenfor det sosiale systemet. Dessuten har de ulike delene av systemet en tendens til å påvirke måten sosialarbeidere utfører jobben sin på; særlig på beslutningsprosessen. I denne konteksten synes jeg det er viktig å ta opp til diskusjon hvilken innflytelse de institusjonelle vilkårene har på beslutningsprosessen. Det vil si at institusjonelle vilkår kan ha konsekvenser for sosialarbeidere sin praksis og særlig for deres autonomi og skjønnsutøvelse. Med utgangspunktet i at profesjonell autonomi og skjønn har vesentlige implikasjoner for utfallet i sosialtjenester, kan man i denne sammenhengen vurdere effekten av institusjonelle vilkår overfor kvaliteten på tjenester.

Et av de generelle kravene for en syntese som stilles angående forskningsfeltet, er at det er bredt nok slik at forskeren kan fange fenomenet på en fullstendig måte (Finfgeld, 2003). Men feltet må også være spisst nok slik at forskningsfunn gir mening for forskere, ekspertene i utforsket område, og politikere, og planleggere. Feltet i studien min er

representert av det sosiale systemet med sine institusjoner, regler, ordninger og krav som møter ekspertene, som i min studie er sosialarbeidere når de skal utføre arbeidet sitt. På den måten er studieområdet bredt nok til å finne masse forskjellige fenomener som kan være relevant og nyttig å studere, og spisst nok til å se nærmere på de institusjonelle vilkårene som påvirker sosialarbeidere sin praksis, særlig beslutningsprosessene.

Fingeld (2003), Salter et al. (2008), Walsh og Downe (2005) og andre peker på nødvendigheten av meningsfulle funn i metasyntese. Min studie gir mening for ekspertene i sosialt arbeid, først og fremst på grunn av gjenspeiling av de kliniske forholdene i møte med systemet som kan stimulere sosialarbeidere til refleksjoner overfor sin egen praksis og sin rolle i systemet. I tillegg blir studien meningsfull for styringsrepresentanter som kan få et nyansert bilde av det som skjer i sosialarbeidernes praksis. Siden kvalitet og effektivitet har fått stort oppmerksomhet og gjenspeiles i politiske retningslinjer, kan man eventuelt forvente at en slik studie kan bidra til refleksjoner og diskusjoner rundt konsekvensene av de aktuelle styringsretningene overfor kvaliteten på tjenester.

Utvalg av studier

Det finnes ikke noen enighet om de beste datakildene for metasyntese, men noen forskere tar kun utgangspunkt i publiserte artikler i vitenskapelige tidsskrifter, begrunnet med hensyn til deres opprinnelige kvalitet (Fingeld, 2003). Andre leter i tillegg etter upubliserte data for å unngå *publication bias* (Beck, 2002:454). Dette betyr et forsøk på å dekke gapet mellom publiserte undersøkelser og upubliserte, som kan være relevante for studien. Dessuten peker Fingeld (2003) på doktoravhandlinger som kan bli av stor viktighet som datakilder, selv om de samme data finnes i publiserte artikler.

I min studie har jeg lagt vekt på all relevant forskning som kan danne en solid plattform for syntesen. Derfor har jeg begynt et systematisk søk i eksisterende databaser som passer mitt felt. Jeg har benyttet meg av Academic search elite, ISI-Web of science, Social care online, NORA, NORART, og Idunn. For å finne den mest relevante forskningen i forhold til problemstillingen har jeg laget en tabell (se Tabell 1.) med begreper og uttrykk, både på engelsk og norsk slik at de reflekterer i størst mulig grad forskningsspørsmålene. Begrepene og uttrykk har vært brukt som søkeord i kombinasjon med hverandre i databasene.

Tabell 1.

Begreper og uttrykk	
<i>norsk</i>	<i>engelsk</i>
Sosialt arbeid, sosialarbeidere	Social work, social workers
Praksis, profesjonsutøvelse, klinisk arbeid	Practice, asesment, clinical asesment
Skjønn, skjønnsutøvelse, vurdering, beslutning, dømmekraft	Decision-making, discretion, opinion, judgement
arbeidsvilkår, institusjonelle vilkår	Work conditions

Søkingsprosessen har begynt med to sentrale søkeord: *sosialt arbeid* og *skjønn* som gjenspeiler de sentrale elementene jeg er opptatt av i min studie. Ved bruk av søkemotorer har jeg fått mange treff. Det var 634 for Idunn, 3 i Norart, 19343 i Academic search elite, 6231 i ISI web og science og 50 i Social care online. I denne sammenhengen var det logisk å etablere søkekriterier som kan føre til de mest relevante forskningsopplegg for studien. Derfor har jeg kombinert de første to søkeordene med det tredje viktige elementet i prosjektet mitt: arbeidsvilkår eller institusjonelle vilkår. Hele tiden i søkeprosessen har jeg benyttet meg av boolean- setninger, og av den grunn at søkemotorene kan være ganske rigide når det gjelder begreper og uttrykk som kombineres, har jeg gått gjennom søkeprosessen flere ganger med bruk av variasjoner og forskjellige kombinasjoner av søkeord. På denne måten fikk jeg 51 treff i Idunn, ingen i Norart, 76 i Academic search elite, 42 i ISI Web of science og 25 i Social care online. Til slutt har jeg til sammen fått 193 treff som inkluderer ulike typer kilder med forskjellige typer innhold som burde vurderes.

For å finne de mest relevante forskningsopplegg for min studie har jeg tatt utgangspunkt i problemstillingen og forskningsspørsmålene for utvikling av kriterier for inklusjon og eksklusjon av studier. Til å begynne med har jeg brukt kriterier som man disponerer i databasene og har avgrenset søket til vitenskapelige artikler for å forsikre kvaliteten på studiene med hensyn til at forskningsrapportene har blitt kvalitetsvurdert før

publiseringen i tidsskrifter. Som konsekvens satt jeg med 92 vitenskapelige artikler. Selv om dette ser ut til å være en stor mengde forskningsmaterialet, er den håndterlig og det viktigste spørsmålet på dette tidspunktet var å finne de mest relevante studiene som kan gi svar på mine forskningsspørsmål. Av den grunn fortsatte jeg med kriterier for inklusjon og eksklusjon, som ble den neste etappen i min studie.

Inklusjons- og eksklusjons kriterier

På dette nivået, som på de fleste i en metasyntese, finnes det flere viktige synspunkter i litteraturen som tar opp diskusjonen om hvilke studier som bør tas med i analysen. Først og fremst er det snakk om bruk av studier med forskjellige metodologiske tilnærminger som fører til uenigheter mellom forskere om måten de kan analyseres og syntetiseres på (Walsh og Downe, 2005:207).

Noblit og Hare (1988) påstår at studiene som skal bli med i analysen må ha den samme metodologiske innstillingen for å kunne bli *translated* (Noblit og Hare, 1988:39) eller omdannet i forhold til hverandre, slik at meningen i hver studie blir vedlikeholdt, samtidig som det kan dukke opp nye meninger (Walsh og Downe, 2005:207). Sandelowski, et al., (1997) peker på en annen mulig håndtering av metodologiske variasjoner i studier for metasyntese. Hun legger vekt på forskerens anerkjennelse av disse forskjellene i studiene, før og under analysen.

Av den grunn at jeg hadde et stor utvalg av studier måtte jeg etablere kriterier for inklusjon og eksklusjon for å få tak i dem som tilsvarer problemstillingen min. Derfor har jeg tatt utgangspunktet i forskningsspørsmål og har delt dem opp i enklere spørsmål som kan hjelpe til å finne kriterier for utvelgning av studier. Det første viktige elementet jeg burde finne ut var kategorien som ble studert i forskningsoppleggene eller HVEM? I forhold til problemstillingen er det sannsynlig at studiene som skal med i analysen bør ha som målgruppe- sosialarbeidere. Dette blir det første utvelgingskriteriet. Spørsmålene fortsetter med HVOR studiene fant sted. Fordi diskusjonen om systemperspektivet i profesjonsstudier er aktuelt ikke bare i Norge, men også i andre vestlige land, bestemte jeg meg for en internasjonal tilnærming på sosialarbeiderne sin profesjonsutøving. Det neste kriterium bygde på Noblit, G.W., og Hare, R.D., (1988) sine argument for metodologisk likhet i forskningsoppleggene som skal med i syntesen. Ut fra dette valgte jeg studier som

bygger på kvalitative intervju. Og det siste kriterium jeg benyttet gjaldt studiefokus, eller fenomenet som skulle forskes på. For å finne passende undersøkelser gikk jeg gjennom sammendragene til artiklene først, og tekstene etterpå. Av de først identifiserte forskningsopplegg var ikke alle som traff alle kriteriene og derfor falt bort av analysen, mens de andre ble med. Selv om noen artikler ikke kunne bli med i analysen, inneholder de relevant informasjon som jeg skal bruke i drøftingen av analyseresultatene.

Dessuten har jeg utvidet studieutvalget med andre relevante studier som jeg fant referanse til i artiklene jeg har gått gjennom. Som Walsh, D. and Downe, S. (2005:206) peker på at bruk av elektroniske søkingsmotorer bør komplementeres med andre typer søkingsstrategier som for eksempel å gå tilbake til referanser eller autoriteter på feltet for å få tak i relevante og nyttige forskningsopplegg.

På den måten har jeg til slutt fått 9 artikler som jeg skal ha med i analysen videre (se tabell 2). Studiene som skal bli med i ble gjennomført i ulike land; fire studier fra Storbritannia, to fra Sverige, to fra Kanada og en fra Australia. Studiene som jeg har med er alle publiserte i vitenskapelige tidsskrifter. Hvorvidt det kan finnes andre relevante studier på feltet som ikke er publiserte, er en mulighet. Dessuten har jeg tatt hensyn til at studiene ikke blir dubler, og dette betyr at selv om undersøkelsene ble gjennomført i det samme landet, har de ulike forfattere og ulike datakilder. Jeg har bare to artikler som har den samme forfatteren, Baines (2006) og Baines (2010). Begge to er med i analysen på grunn av at hun forsker på sosiale arbeidere i ulike deler av Kanada og hun har ulik fokus i studiene, slik at den første fra 2006 undersøker sosialarbeidere i den offentlige sektoren, og den andre (2010) gjelder non-profit organisasjoner. Dette perspektivet er interessant å ha med i drøftingen videre for å skape et mer nyansert bildet av fenomenet.

De fleste forskningsopplegg har som målgruppe sosialarbeidere fra ulike avdelinger innenfor det sosiale systemet, men noen forskere har hatt med både sosialarbeidere, teamledere og politiske representanter for å skape mangfoldige data og ulike syn på det studerte fenomenet. På den måten vurderte jeg data jeg fikk tak i som tilfredsstillende. Det vil si at studiene supplerer med varierte data som gjenspeiler fenomenet fra ulike perspektiver. Når det gjelder metode i studiene, benyttet alle kvalitative intervju som er komplettert av feltarbeid, observasjoner og dokumentasjonsstudier. Angående den teoretiske tilnærmingen i forskningsopplegg som skal analyseres, bygger de fleste på Lipskys beskrivelse av dilemma for *street-level bureaucracy* eller *bakkebyråkrat-rolle*. I

tillegg til dette knyttes forklaringene til evidens- diskursen og diskursen om New Public Management, som spiller sammen og skaper spesielle vilkår for profesjonsutøvelsen.

Et ting jeg vil bemerke er at artikkelen til Berggren, Blomberg og Petersson (2010) er skrevet på grunnlag av to doktoravhandlinger og de presenterer fortolkningene av sine uten bruk av sitater. Derfor opererer jeg med allerede fortolkede data. Når det gjelder allerede fortolkede data fungerer det samme for artikkelen til Ellis, Davis og Rummery (1999). Til tross for at den kan se litt gammel ut, kommer den til å supplere analysen med fruktbare data og konklusjoner. Dette tar jeg hensyn til i analyseprosessen.

Data analyse

Finfgeld, D. (2003:900) hevder at analysemetodene i en metasyntese kan variere avhengig av forskerne sine perspektiver. Noen foretrekker å analysere opplegg med like epistemologiske perspektiver, andre har innvendinger mot slike restriksjoner. Men uansett finnes det noen felles trinn i analyseprosessen.

Dekonstruksjon av funn

Denne etappen antar en sammenlikning av studier for å finne ut hvordan de er forbundet eller er forskjellig (Walsh og Downe, 2005:208). Dette betyr at man leser grundig forskningsopplegget og identifiserer nøkkelbegreper eller ideer i hver av disse studiene. Et viktig poeng her er å ta hensyn til studiefokuset i det opprinnelige materialet og å unngå reduksjon av kategorier slik at fruktbarheten og besværligheten av meningen blir beholdt (Walsh og Downe, 2005:208). Praktisk betyr det at hver artikkel jeg har med i analysen ble studert, og nøkkelideene ble identifisert slik jeg har organisert dem i tabeller for å kunne bearbeide dem videre. Et viktig poeng i denne prosessen var at jeg gikk fram og tilbake gjennom tekstene for å identifisere begreper og uttrykk. I denne prosessen har jeg lagt vekt på den hermeneutiske sirkelen, der man forstår og fortolker delene av en tekst i forhold til hele teksten og går videre ved å forstå helheten med hensyn til delene sine. Denne framgangsmåten har sikret at nøkkelbegrepene som jeg har identifisert gir egentlig uttrykk for det som står i den opprinnelige teksten. Dessuten har "abstract" delene i artiklene vært til hjelp for å kunne sammenligne at begrepene og uttrykk som ble identifisert gjenspeiler

studienes hovedfokuser. Eksempel på identifiserte begreper og uttrykk er: kontinuerlige forandringer i praksisen, prestasjonsindikatorer som styrer praksisen, uendelig papirarbeid, lite tid for behandling og refleksjoner, kan ikke basere seg på egen kunnskap, ikke nok tid for refleksjoner og diskusjon med andre profesjonelle.

Fortolkning av funn

I videre syntese skal jeg ta utgangspunkt i metaetnografisk syntese som *translations* (Noblit og Hare, 1988:38). Dette betyr at tidligere funn, eller nøkkelbegreper blir sammenliknet med hverandre og det finnes en *reciprocal* eller *refutational* (Noblit og Hare, 1988:38) forhold mellom dem. Dette betyr at målet er å fastslå om noen av resultatene er direkte sammenlignbare, er i motsetning til hverandre eller kan representere en argumentasjonslinje. Følgelig har jeg sammenliknet nøkkelbegreper og uttrykk som ble identifisert tidligere med hverandre og har organisert dem under meningsfulle kategorier, som Noblit og Hare (1988) kaller metaforer. Disse bør bidra til en annen forståelse eller andre kategorier som ikke dukket opp i originale synteser (Walsh og Downe, 2005:209). På dette nivået spiller min forforståelse en viktig rolle slik at den fungerer som briller jeg ser med når jeg skal identifisere metaforer. Dessuten tok jeg utgangspunkt i mine forskningsspørsmål slik at de identifiserte metaforene kan belyse viktige tema under hver spørsmål. På denne måten har jeg fått 6 metaforer eller kategorier: forandret kontekst for sosisalarbeidernes praksis, resultatstyring, den administrative byrden, adgang til ressurser i bakkebyråkratier, kompetanse i bakkebyråkratier, sosialarbeidernes nye rolle.

Ved sammenlikning av begreper under hver metafor har jeg fått mange like ideer mens noen var forskjellige. For eksempel under metaforen kompetanse i bakkebyråkratier de fleste sosialarbeidere uttrykker mangel på kunnskap for å kunne håndtere den forandrende virkeligheten ("reciprocal translations"). Samtidig finnes det forskjell i sosialarbeiderne sine oppfatninger av den samme virkeligheten som er organisert under den samme metaforen. Mens noen av dem føler seg ganske autonome i handlinger og skjønnsmessige vurderinger, uttrykker de andre at de kompromitterer hver gang sin praktiske dyktighet. Dette representerer et eksempel på "refutational translations". På denne måten har jeg laget en ny tabell (se Tabell 3) som tydeliggjør hvilke begreper og uttrykk står under hver metafor i hver enkel studie.

Syntese av fortolkninger

Dette er den siste fasen i syntesen som kaster lys over de nye begrepene eller forklaringene som kommer til syne etter analysen og gjør rede for hvordan resultatene i en slik metasyntese har større mening enn summen av delene (Walsh og Downe, 2005:209).

På dette nivået har jeg benyttet meg av Fangen,(2004:170) sin analysemodell som består av tre faser i fortolkningen av funn. Den første fasen kaller hun for førstegrads fortolkning som antar at forskeren konstaterer det man ser og hører. I min studie er førstegrads fortolkningen representert av kategoriene som jeg utviklet tidligere og satt sammen i Tabell (3). All fortolkningsprosessen har til grunn den hermeneutiske spiralen og med samme man fortolker en del, gjør man et fremskritt videre. På denne måten kommer en til den neste fasen som er kalt for andregrads fortolkning. Her veksler forskeren mellom informantene sine begreper, eller de som man skaffet seg i den tidligere fasen (erfaringsnære begreper) og akademiske begreper som bygger på forskerens forforståelse (erfaringsfjerne begreper) (Fangen, 2004:173). Eksempler på begreper som jeg har utviklet i denne fasen er: *moderne tankegang, business kultur, jernbur av politiske retningslinjer, Markedsinspirerte styringsstrategier, Rasjonalisering av sosiale tjenester, Utilstrekkelige ressurser begrenser mulighetene for handling, Kunnskapsbasert praksis og behovet for nye ferdigheter: det å fatte beslutninger, Diskursen om erfarne versus nyutdannede profesjonelle, Sosialt arbeid utfordret som profesjon, Profesjonaliseringens rolle i bakkebyråkratier.*

Den siste fasen ifølge Fangen (2004:183) antar at forskeren fortolker kritisk det informantene sier og måten de handler på. Det vil si at man letter etter skjulte interesser, maktforhold, ubevisste prosesser, ideologier som kan forklare hvordan forskningssubjektene og forskerens evne å tolke fritt har blitt påvirket i forhold til prosjektets problemstilling. I min studie har jeg kommet til følgende uttrykk i tredje grads fortolkningen: *Avansert liberal styring - en metamorfose av det sosiale, Sosial arbeidere i møte med sitt eget system, Bakkebyråkratrollen - utfordringer for sosialarbeidernes skjønnsutøvelse og autonomi.*

Alle de tre fasene som jeg har gått gjennom i syntese prosessen har jeg organisert til slutt i 3 tabeller (Syntese tabeller). Syntese resultatene har blitt organisert slik at hver tabell tilsvarer ett av forskningsspørsmål og inkluderer både kategoriene som jeg har utviklet i den første fasen og begreper og uttrykk som tilsvarer andregrads- og

tredjegradsfortolkning. Det har vært flere utkast av den samme tabellen før jeg kom til den siste på grunn av kompleksiteten av funn som komplimenterer hverandre i noen tilfeller eller viser til det motsatte. Dette betyr at under en større kategori, finnes noen mindre kategorier som gir en nyansert forklaring på det studerte fenomenet.

Kritiske refleksjoner overfor studiets design

For denne studien har jeg valgt 9 artikler som tilsvarende tidligere etablerte kriterier for inklusjon. Alle har til felles at informantene er sosialarbeidere og alle studiene er forankret i sosialarbeidernes dagligpraksis. Sju av studiene har en veldig lik rapporteringsform som supplerer analysen med sitater fra intervjuer mens de andre to bygger på forskernes egen fortolkning. Av hensyn til å unngå dobbel bias i fortolkning av funn har jeg lagt mest vekt på de første sju forskningsopplegg mens de andre to skal trekkes med i diskusjonen.

Det utfordrende ved en metasyntese er at studiene har ulike epistemologiske perspektiver selv om noen av dem bygger på mer eller mindre nærliggende teoretiske tilnærminger. For å håndtere dette har jeg valgt studier som har like metodologiske tilnærminger: kvalitativ intervju, og når det gjelder ulikheter i teoretiske tilnærminger skal jeg forholde meg til dem som nyanser ved sosialarbeidernes dagligpraksis. Selv om de epistemologiske perspektivene utfordrer min forståelse av fenomenet, har jeg lagt vekt på å forstå hver enkel studie i forhold til studiens formål, problemstilling, begreper og diskurser med hensyn til kravet om samsvar mellom elementene i et forskningsopplegg (Kalleberg, 1996).

Til tross for at mangfoldige teoretiske perspektiver utfordrer forskningsprosessen i en metasyntese, kan man også legge merke til positive sider ved dette aspektet. Jeg mener at ulike tilnærminger skaper en mer nyansert forklaring på fenomenet og kommer til å støtte at det ikke finnes en sannhet om et fenomen. Derimot kan forskeren bidra til å utvide forståelsen av fenomenet ved å overskride grensene av de enkelte studiene. På denne måten kan analysen bidra til en fyldig beskrivelse supplert med alternative måter å forstå sosialarbeidernes praksis. Dessuten kan den skaffe en bedre forståelse av det som foregår i sosialarbeidernes praksis, hva er vilkårene og hvordan de påvirker skjønnsutøvelse.

Hensikten med fyldige beskrivelser vil ikke være å gjenspeile sosialarbeidernes opplevelse av praksisen men å beskrive viktige aspekter ved dette og konsekvensene som dette har for skjønnsutøvelse. Følgelig kan studien supplere med kunnskap om utfordringer og dilemma som sosialarbeidere møter i praksisen og hvilke implikasjoner har dette for tjenestenes kvalitet og videre utvikling av profesjonen.

I de kommende kapitlene skal jeg presentere synteseresultatene ved å beskrive et nyansert bilde av sosialarbeidernes hverdag, utfordringer, dilemma og strategiene de bruker for å håndtere dem. Dessuten vil jeg legge merke til måter de utvalgte handlingsstrategiene påvirker skjønnsmessige vurderinger og hvilke utfall kan man forvente av slike strategier.

VI. Avansert liberal styring - en metamorfose av det sosiale

I de neste tre kapitlene skal jeg presentere forskningsresultatene ved å bygge på de to teoretiske perspektivene som jeg har presentert tidligere. Det vil si at resultatene skal *løftes opp* ved hjelp av Dean (2010) sin analyse av styring, som senere skal settes i dialog med Lipsky (2010) sin teori om bakkebyråkrater og deres dilemma.

Dean (2010:228) hevder at på grunn av globaliseringen bør styringsformer og deres mekanismer studeres i sosialvitenskapene i en internasjonal kontekst. utfordringene knyttet til den ny- liberale styringen går dessuten på tvers av land og grenser. Derfor har de nye formene for styringen skapt en felles arena for politisk virksomhet. I Deans (2010) *analytics of government* utvikles to syn på neoliberalismen der det ene representerer neoliberalisme som en generell rasjonalitet eller mentalitet mens det andre betrakter neoliberalismen som et spesielt styringsregime. Til grunn for hver av disse aspektene ligger ett sett av ideer som kan bidra til å forklare forandringene og omorganiseringene i det post- moderne samfunnet.

Neo-liberalismens ambivalente posisjon

Sett som en generell mentalitet er det blitt utviklet to aspekter ved neoliberalismen. Det ene er dominert av en konservativ tankegang og det andre av en radikale. Ifølge Dean (2010:190) er neoliberalismens etos samtidig både radikalt og konservativt.

I tillegg til at neo- liberalisme bygger på markedsinspirerte prinsipper, blir markedet det vesentlige elementet i det post- moderne samfunnet. Derfor vil demokratiske partier iverksette politiske tiltak for å koordinere og forenkle institusjoner og organisasjoner tilpasning til en markedsorientert drift. Som konsekvens kan de bli med på å produsere subjekter som har evner og ferdigheter til å agere innenfor markedsorienterte samfunn. Dette kan innebære at staten påtar seg rollen som markedsetablerer og *garantist* for fri konkurranse (Dean, 2010:187). På denne måten blir friheten et viktig element i den nye sosiale orden.

Den neo- liberalistiske tankegangen atskiller seg fra de tidligere liberalistiske tenkemåter ved å introdusere en spesiell forståelse av friheten som den bygger sin ideologi

på. Friheten blir ikke lengre en naturlig egenskap for mennesket, men artefakt (Hayek 1979, ref. i Dean, 2010:183). I denne konteksten er friheten et produkt av den kulturelle utviklingen som har blitt produsert av et samspill mellom naturlige, kulturelle, og rasjonelle prosesser. Ifølge Hayek (1979) fremkaller alle disse tre prosessene gjennom sosial læring, internalisering og tilpasning, bestemte atferdsmønstre (Dean 2010:184).

Friheten betraktet som artefakt er samtidig også knyttet til markedet, det sentrale elementet i neo- liberalistiske samfunn. I denne sammenhengen er friheten sett som en konstruksjon bygd opp av statens intervensjoner. Det vil si at staten danner en institusjonell og lovfestet rammeverk der individet kan praktisere sin frihet (Dean, 2010:184). Hayek (1979, ref. i Dean, 2010:185) overskrider disse grensene og går videre for å peke på at politiske vilkår i denne sammenhengen utvikler seg med hensyn til et konstitusjonelt rammeverk. Det skal regulere og kontrollere statens utøvelse av makt og innskrenking av individene i overensstemmelse med atferdsmønstrene og reglene lærte under den kulturelle utviklingen. Han mener egentlig at det ikke blir mulig å sette i gang lover eller regler som kan diskriminere noen grupper i forhold til andre.

På denne måten skaper man forståelse av friheten som et ambivalent begrep. Jeg mener at *det frie subjektet* ikke er helt fritt, men på den ene siden lærer mennesket seg å handle fritt innenfor det sosiale miljøet, og på den andre siden er man begrenset i mulighetene av å handle fritt av det samme miljøet. Dette ligger til grunn for de radikale og konservative tendensene som den neoliberalistiske tankegangen bygger på.

Ifølge Dean (2010:190) er neoliberalismens etos konservativt i sin fornyelses- og gjenoppbyggingsfunksjon av verdier og atferdsregler- i markedet. Samtidig blir disse verdiene og reglene multiplisert og etablert i alle sosiale sfærer. Denne prosessen er et uttrykk for den radikale etosen ved neoliberalisme. Denne ambivalensen skaper og ligger til grunn for en ny form for styring som Dean (2010: 192) kaller *refleksiv styring*.

I forhold til den refleksive styringen oppstår det et problem som Dean (2010: 190) omtaler som "*a problem of how to govern through the autonomy and the governed when they are no longer virtuous*". På denne måten blir den neoliberalistiske styringen ikke en styring av samfunnet der man skiller mellom stat og samfunn, offentlig og privat o.s.v. Derimot har den refleksive styringen som formål å forene disse dimensjonene slik at markedsinspirerte verdier og strukturer bøyer seg inn i de offentlige strukturene. Poenget med dette er å

forhindre misbruk av makt i styringsprosessen gjennom å sikre en effektiv bruk av ressurser. Dessuten medfører dette reformering av institusjoner og individets atferd slik at de internaliserer de nye markedsinspirerte verdiene og retningene (Dean, 2010:201).

En slik forandring har skjedd i den sosiale sektoren, og blitt til en kilde til bekymringer og utfordringer for profesjonelle. En av sosialarbeidere i studien til Baines (2006:23) gir uttrykk for dette skifte i verdier og atferdsmønstre:

'...loss of our vision of what social work is supposed to be and who it is supposed to serve', ...we forget what social services should be about' and '...we forget why we are here in the first place and get caught up in other directions'.

Sosialt arbeid er en av de profesjonene som er sterk knyttet til holdninger og verdier nedfelt i yrkesetiske prinsipper og retningslinjer. De sistnevnte spiller en viktig rolle når det gjelder etiske problemstillinger og deres formål er å veilede sosialarbeidere når de står foran etiske valg (Kokkin 2009). Dessuten bygger sosialt arbeid tradisjonelt på en stor interesse og engasjement for mennesker og deres skjebner, og målet med intervensjonene er inkludering i samfunnet og fjerning av nød knyttet til sosiale og materielle forhold.

Denne tradisjonen kommer i kontrast med den moderne tankegangen som bygger på markedsorienterte verdier og prinsipper som bygger på rasjonalitet, konkurranse og økonomisk effektivitet. Dermed oppstår det en diskordans mellom tradisjonelle verdier og det moderne som skal håndteres på bakkebyråkratnivået.

Dean (2010) karakteriserer den refleksive styringen som en prosess hvor styringskonsekvensene svarer igjen og har effekter overfor selve styringen. Dessuten blir ikke de økonomiske og sosiale prosesser lengre styrt direkte av staten. Derimot sørger staten for å skaffe seg institusjoner og mekanismer som skal styre økonomiske og sosiale prosesser innenfra. Det vil si at mekanismene blir utviklet i overensstemmelse med styringens formål og vil sikre at både institusjonene og individene internaliserer verdiene og atferdsmønstrene som stemmer med styringens hensikt.

Berggren, Blomberg og Petersson (2010: 405) i sin studie kaster lys over prosessene som skjer som følge av en reflektiv styring. De tar utgangspunkt i implementeringen av *specialized model* i forhold til den tradisjonelle *integrated model* i sosialomsorgen. De har identifisert fire viktige diskurser som har ført til at denne reformen har blitt innført i alle

kommuner. Den første diskursen og det første argumentet for å akseptere denne reformen var dens markedsorientering etterfulgt av en rettslig korrekt praksis, økonomisk effektivitet og "organisational fashion". Sistnevnte betegner fremskritt og at moderne tankemåte erstatter den tradisjonelle. Dette er et eksempel som illustrerer hvordan den nye mentaliteten trenger seg inn på alle nivåene i samfunnet, blir internalisert av individer.

I avanserte liberale styrer er det reformatoriske aspektet en viktig drivkraft for internalisering av markedsverdier. Dette medfører et forsøk på å forandre institusjonenes og individenes atferd ved å innbefatte markedsverdier og retningslinjer som blir uttrykt i bedrift- og brukerdiskursen (Dean 2010:201). Her kommer man tilbake til frihets begrepet og dets ambivalens i Deans (2010) *analytics of governance*. Siden markedet blir sett som atferdsregler som sikrer friheten, blir det sosiale omorganisert i markedsformer. Dette innebærer at det har skjedd en kulturell forandring, eller endring i forståelsen og definering av behov, og måten ekspertene møter brukere på. Brukere har blitt til kunder, og ekspertenes rolle er ikke bare i å yte tjenester og ekspertise for at brukeren kan utøve sin frihet, men også å tilrettelegge for at adgangen til disse tjenestene formes av markedet. Det vil si at brukeren kan lære seg å utøve sin frihet gjennom posisjonen som forbruker (Dean, 2010:201).

En annen måte å betrakte neo- liberalismen på er å forstå den som en spesiell styringsregime. I det teoretiske kapitlet har jeg presentert begrepet *praksisregimer* som ifølge Dean (2010:40) representerer en samling av kunnskap og teknologier som er orientert mot et sosialt område, og har som formål å behandle, pleie, oppdra, lære, straffe, gi råd og lindre fattigdommen. De nye praksisregimene er dominert av en spesiell logikk eller tankegang, påvirket av den neoliberalistiske mentalitet, og praksisregimene for en rolle ved å formidle de nye verdiene og atferdsmønstrene til individene slik at de internaliserer dem. Dette blir gjennomført ved hjelp av styringsteknologier.

Risiko, rasjonaliteter og styringsteknologier

Praksisregimene retter seg mot såkalte *targeted populations* (Dean, 2010:195) som er de svakerestilte grupper, eller de identifiserte med høy risiko. Dette vil medføre utvikling av intervensjoner med hensikten til risikoforvaltning. Som konsekvens vil profesjonelle og ekspertene innenfor de ulike praksisregimene få seg en ny rolle, den å beregne, forvalte og

veilede risikoen gjennom å påta seg pedagogiske, beregnede og forebyggende funksjoner. På denne måten blir risikoen et sentralt element i avanserte, liberale styringer som bygger på risiko rasjonalitet og teknologier (Dean 2010:194).

Selve risikobegrepet kan ses fra to ulike perspektiver i de nye formene for styring i postmoderne samfunn. Først og fremst finnes det ingenting som kan betegnes som risiko i seg selv. Risiko representerer en måte å ordne realiteten på og gjøre dem kalkulerbare. Risiko er et element av den beregnende rasjonaliteten som benyttes for styring av individer, kollektiver og deres atferd (Dean, 2010:206). Det andre aspektet ved risikobegrepet legger vekt på hva risikoen er forbundet med. Det vil si at verdien ikke ligger i selve risikoen men i kunnskapsformene som gjør den mulig (statistikk, epidemiologi, regnskapsføring), teknikker som oppdager den og politiske rasjonaliteter og programmer som utvikler og utnytter den (Dean, 2010:206).

Et annet viktig poeng i forhold til risiko som et sentralt element knyttet til den refleksive styringen er at den også er forbundet med forsikringsmekanismer. I denne sammenhengen oppfater man risiko som en form for tankegang som er i stand til å gjøre realiteten eller hendelsene kalkulerbare. Dette medfører forsøk på å gjøre kalkulerbart det ukalkulerbare (Dean 2010:213). Ewald (1991 ref. i Dean, 2010:214) mener at det finnes en link mellom risikorasjonaliteten og spesielle former for identitet, handlemåte og ekspertise. Dette kan ses i forbindelse med risikostyring og dens dimensjoner. De fire dimensjonene bygger på en forståelse av ulike former for rasjonaliteter av risiko, hvordan de knyttes til praksisen og teknologier innenfor praksisregimer, hvordan de ulike praksiser og teknologier fremkaller nye former for sosial og politisk identitet og hvordan alle disse rasjonalitetene, praksisene, teknologiene og identitene er innlemmet i ulike politiske programmer.

Risikoen og beregningsformer for risikoen er knyttet til to forskjellige typer teknologier som utvikles og dominerer innenfor den avanserte, liberale staten. Den første er representert av handlingsteknologiene og den andre av prestasjonsteknologiene (Dean, 2010). Som jeg har beskrevet dem tidligere i teorikapittelet, blir begge to en resonans av den refleksive styringen og fungerer som instrumenter for at institusjonene og individene internaliserer markedsverdiene som ligger til grunn til den nye mentaliteten.

Handlingsteknologiene

Handlingsteknologiene representerer styringsteknologier som har til formål å forsterke, forbedre eller utnytte individenes handlingsmuligheter. For å oppnå dette løfter de opp to aspekter ved markedstenkningen som blir kanalisert gjennom to former for handlingsteknologier. For det første innfører de kontraktbaserte relasjoner mellom offentlige og private, mellom praksisregimer og deres brukere (Dean 2010:196). For det andre vektlegger handlingsteknologiene myndiggjøring av brukere ved å utvikle såkalte *technologies of citizenship*. Disse teknologiene legger vekt på at individene er engasjerte, frie, informerte og ansvarlige forbrukere. I denne konteksten fremheves dimensjonen frihet; det frie subjektet som inngår kontrakter, er fritt å velge, myndiggjort og informert. Dette viser på en tydelig måte, hvordan den markedsorienterte tankegangen trenger seg inn i alle sfærene i samfunnet (Dean, 2010).

Dean (2010:196) legger vekt på to aspekter ved handlingsteknologiene. Det første vil si at disse teknologiene trer i kraft i møte med nye *targeted populations* (for eksempel risikogrupper) og vil medføre fragmentering i praksisregimene. Det andre gjelder forsøk på å tilpasse seg til eksisterende *targeted populations* og utvikle kunnskap og praksis for å myndiggjøre dem slik at de blir aktive statsborgere, kan håndtere sin egen risiko og bli kyndige i å handle fritt på forbrukermarkedet.

For det andre kan de to typene handlingsteknologier kombineres i styringen rettet mot myndiggjøring av risikogrupper. På den ene side betyr det at brukeren av bestemte tjenester forplikter seg ved signering av kontrakten med ekspertorganisasjonen til å delta i en bestemt type behandling. På den andre siden er behandlingen rettet mot å øke og forsterke brukernes selvfølelse og mestringsevne.

Bruk av slike teknologier og deres konsekvenser har blitt tydeligere i helse- og sosialsektoren, kanalisert i en ny ideologi om måten den offentlige sektoren skal styres på; New Public Management (NPM). Denne typen tenkning innebærer både kontraktinngåelse og brukermyndiggjøring ved handlingsteknologiene. Av den grunn at NPM bygger på markedstenkning inspirert fra privat sektor, ser man i dag en utvikling av slike forhold ikke bare mellom brukere og praksisregimer, men også mellom ulike nivåer i velferdsstaten. Det er for eksempel statens nye rolle som leverandør av tjenester på den ene siden, og på den andre siden er det ikke staten selv som leverer tjenester med den inngår kontrakter med

eksisterende ekspertorganisasjoner som skal yte dem. Videre inngår brukeren kontrakter med ekspertene. Kirchhoff (2007:1) omtaler dette som bestiller- utfører modellen. Den antar at flere aktuelle utførere kommer med tilbud på den tjenesten som bestilleren (staten) ønsker kjøpt. Dette åpner for muligheten for konkurranse, og forventes å medføre lavere priser og bedre kvalitet på tjenester.

Bak denne modellen ligger i tillegg Deans (2010) forståelse av frihet som kan illustreres med brukere som blir til kunder som handler og velger fritt en eller annen type behandling. Men, kundens valg er avhengig av hvilke muligheter en har, det vil si hva slags tjenester man kan velge mellom. Hva om det ikke finnes noen tilbud?

NPM kaster lys over *technologies of citizenship* (Dean, 2010:196) gjennom vekten den legger på autonomidimensjonen. Byrkjeflot og Neby (2005:5) gir eksempel på Sykehusreformen i 2002 som har hatt til formål å øke statens styringskapasitet ved å overføre autonomien fra fylke til sykehusforetakene. Hensikten med dette var å ansvarliggjøre linjeledere og redusere autoritet og innflytelse fra profesjonene og lokalpolitikere. Med hensyn til dette eksempelet kommer man igjen til Dean (2010:190) sitt poeng om den nye tankegangen å styre gjennom andres autonomi.

I denne konteksten ser man devisene som NPM operer med slik som: kontraktstyring, konkurranse, desentralisering og forvaltning. Alle disse aspektene medfører store reformer og omorganisering i den vestlige verdenen. Dessuten har dette skapt spesielle vilkår for arbeidsutøvelse innenfor den offentlige sektoren. Sosialarbeidere i studiene gir tydelig uttrykk for en stadig forandrende virkelighet for sosialt arbeid. *There are changes all the time; it's been like that all the years I've been employed (8)* (Ydreborg, Ekberg og Nilsson, 2008:453) eller *You know you just learn one system and then they change it. (...)* (Dunkerley, et al. 2005:644). Forandringene som skjer i sosialvesenet hele tida skyldes den nye tankegangen i det post- moderne samfunnet og kan også diskuteres som en underbygging av *government of government* (Dean, 2010:201) eller reflektiv styring som trenger seg inn i sosialarbeidernes praksis i et forsøk på å forsikre og kontrollere mekanismer og institusjoner som skal styre sosiale prosesser.

På denne måten ser man hele veien som den nye sosiale orden innfører kvantitative og kvalitative forandringer i alle sosiale sfærene som har til felles markedsinspirerte kjennetegn. Til nå har jeg sett på globale endringer i mentaliteten vår og viktige aspekter

ved styring, og hvilke instrumenter som har blitt benyttet for at de nye verdiene skal internaliseres av institusjoner og individer. Men det er ikke nok å skape markedsrelasjoner mellom aktørene for at de nye verdiene og reglene blir internaliserte. De må i tillegg motiveres og engasjeres til å delta aktivt. Det er ikke enkelt å engasjere individene, og det er ikke nødvendigvis at alle vil ha interesse for nyinnføringene, derfor en av styringens mål er å finne ut og utvikle andre strategier som kan bidra til en økt interesse eller engasjement. En av disse manifesteres gjennom ansvarliggjøring av aktørene. Det vil si å gjøre dem *accountable*.

Prestasjonsteknologiene

Ansvarliggjøring og *accountancy* representerer hovedelementer som ligger til grunn for prestasjonsteknologiene. De sistnevnte er ment å trenge seg inn i ekspertisen utviklet under velferdsstaten og sammenfatte ekspertisens maktområder i kalkulerbare regimer. Som Dean (2010:197) uttrykker det er målet med prestasjonsteknologiene å utvikle instrumenter som kan forme atferden gjennom optimalisering av prestasjonen. Det vil si at teknologiene skal være et instrument for styring av organisasjoner slik at ekspertene blir forvandlet i "*calculating individuals, within calculable spaces, subject to particular calculative regimes*" (Miller, 1992, ref. i Dean, 2010:197).

En av årsakene til dette er at de representerer en form for tillitsreparasjon (Eriksen, 2001), en måte å reparere tillitssvikt til profesjonene i det moderne samfunnet. Prestasjonsteknologiene bygger derfor på en kultur for mistillit til profesjonene som ekspertene og institusjonene selv bidrar til, produserer og forsterker (Dean, 2010:197).

Et viktig poeng som skal reises er at prestasjonsteknologiene fungerer i tandem med handlingsteknologiene og skaper to tilnæringsmåter for å kontrollere ekspertenes praksis. Handlingsteknologiene medfører etablering av institusjonelle rom, det vil si reorganisering av tjenester i flere, mindre og mer spesialiserte enheter. Disse enhetene skal selvreguleres gjennom ansvarliggjøring. Det vil si at det vil oppstå mangfoldige former for revisjon og *accountability* (ibid.). Som konsekvens medfører dette samspillet mellom styringsteknologiene at brukernes rettigheter blir innlemmet i statens ordninger. Følgelig blir brukerrettighetene til kriterier for evaluering av ekspertenes prestasjonsevne, samtidig som de skal benyttes for styring av befolkningen, markedet og miljøet (ibid.).

Denne typen styringsmentalitet utvikler forskjellige indikatorer for å måle ekspertenes prestasjoner på den ene siden, og for å kunne supplere staten med styringsdata på den andre. Dette er en typisk prosess for produksjonsbedrifter som måler kvantiteten og kvaliteten på sine produkter, og sammenligner produksjonen og markedsføringen av produkter ved analyse av indikatorene. Som konsekvens blir det mulig å vurdere om det er behov for forandringer, og hvordan produksjonen kan forbedres og effektiviseres. Denne tankegangen og handlingsmåten har blitt stadig implementert i den sosiale sektoren og utgjør en viktig diskurs i sosialarbeidernes praksis. Opptattheten av prestasjonsindikatorene har blitt et viktig tema som står på dagsordenen til hver sosialarbeider. En av feltnotatene til Wastell, et al. (2010:314) sier:

Felicity French a bit cagey- she said that they had all been called into a meeting that morning with the manager. DD, was very annoyed and giving them all a bit of a 'dressing down' about the state of affairs in IA. They have missed the performance indicator this week for the percent of IA's being done within 7 days and missed it a lot. DD is very annoyed, she has been on sick leave herself for two weeks and has come back to find that workers have been slacking behind her back.

Feltnotatet viser tydelig hvor stor betydning prestasjonsindikatorene har fått slik at de har blitt en kilde til hverdagslig stress og frustrasjon for sosialarbeidere. Dessuten ser man en stadig økende tendens til at indikatorene bidrar til å styre praksisen ved at profesjonelles oppmerksomhet er rettet mer mot å få tilfredsstillende indikatorer, enn selve praksisen. Dette viser at styringsteknologiene griper inn i praksisen og setter på spill sosialarbeidernes handlingsmuligheter. Hvilke implikasjoner dette har for selve arbeidsutøvelsen og beslutningsprosessen skal jeg komme nærmere på i det neste kapitlet. Poenget her er å se på vilkårene som utformer og påvirker sosialarbeidernes praksis, og tankegangen.

Både den neoliberalistiske mentaliteten og styringsteknologiene har blitt kanalisert i en stor mengde av politiske retningslinjer som omfatter aspekter av alle nivåene i sosialvesenet, slik som jeg har diskutert det tidligere, innebærer retningslinjene bestemte regler og rettesnor om måten tjenestene skal organiseres på, hvordan forholdene mellom aktørene betegnes, hvem som har ansvar for hva og hvordan skal effektene dokumenteres. Det vil si at de gjelder alt fra makro til mikrostrukturer og ifølge den prestasjonsteknologien overskrider grensene den kliniske praksisen.

Flere av informantene i studien gir uttrykk for kontinuerlige forandringer i den offentlige sektoren og mangfoldet av retningslinjer som regulerer praksisen. Det er for eksempel en sosialarbeider som jobber med asylsøkere i England som uttrykker dette slik:

"The government doesn't help much. Immigration law changes so much that even people who are in the business of this, they cannot catch up with everything, never mind people who only see asylum-seekers once in a while. We are very proactive and then we tell them what the legislation is and not to educate them, but to help our asylum-seekers." (Dunkereley, et al. 2005: 643)

I et annet eksempel uttrykker sosialarbeidere utfordringene forbundet med retningslinjene slik:

...there are so many rules and procedures and everything else that ... you know, no-one's got the memory of an elephant, so everybody's got a whole load that they can't remember, So there's a sort of ignoring of certain things... And in a sense I think that's quite tolerated. (Evans, 2011:376).

Det jernburet av politiske retningslinjer som sosialarbeidere skal håndtere ser ut til å være komplekse og utfordrende. Med hensyn til den neoliberalistiske logikken kan man konkludere med at sosialarbeidernes institusjonelle vilkår er beskrevet, utformet og regulert av en enorm mengde av retningslinjer. De blir rettet mot alle omkringliggende strukturer på alle nivåene, og forholdene mellom dem. For å eksemplifisere ser man at sosialarbeidere utfører arbeidet sitt i desentraliserte, fragmenterte og flate strukturer som har ganske mye autonomi når det gjelder utforming av egen struktur og kultur og måten retningslinjene skal betraktes på. Dette medfører at tankegangen som ligger til grunn for policy er interpretert og iverksett på organisasjonsnivå. Med hensyn til prestasjonsstyring kan man konkludere med at organisasjonens mål styrer og utfordrer sosialarbeidernes arbeidsutøvelse. Dessuten kommer retningslinjene til å forsterke brukerens frihet gjennom brukerrettigheter som sosialarbeideren i praksis iverksetter. Dette kaster lys over ekspertenes utfordringer. Bakkebyråkratens rolle blir ganske tydelig i avanserte liberale styringer, ved at sosialarbeiderrollen er preget av dobbel lojalitet til staten og bruker. Disse forholdene er med på å skape dilemma og utfordringer for sosialarbeidernes praksis, særlig skjønnsutøvelse. I tillegg skapes det rom for slike fenomener som *accountability*, produksjon, rasjonalisering og rutinisering av praksis, o.s.v.

For å konkludere ser man at den neoliberalistiske mentaliteten bygger på markedsorientert tenkning uttrykt i kontrakter, konkurranse, frihet, kunder og effektivitet. Gjennom anvendelsen av styringsteknologier som forsøker å utforme, regulere og kontrollere både eksterne og interne sider ved sosialpraksis, trenger den seg inn i alle sosiale sfærer. I denne konteksten oppstår politiske retningslinjer som et middel for innføring av det neoliberale prosjektet, og hvor sosialarbeideren, som mange andre eksperter, blir utfordret ved å utøve sitt faglig skjønn under neoliberalistiske institusjonelle vilkår. Rimelige spørsmål som en konsekvens av dette er hvordan disse institusjonelle vilkårene påvirker sosialarbeidernes praksis, hvilke konsekvenser har de for autonomi og skjønn, og om dette moderne prosjektet er på rett vei med rette midler for sin egen måloppnåelse.

VII. Sosialarbeiderne i møte med sitt eget system

Sosialarbeidere representerer en av de profesjonene som skal forvalte statens goder. Denne rollen bygger på at ekspertene tar viktige avgjørelser i velferdsstaten bygd på profesjonell autonomi og kunnskap for å utøve skjønn. Det vil si at sosialarbeidere har blitt tildelt ganske stor makt til å bestemme hvordan de offentlige ressurser skal deles ut og prioriteres, og hvem som skal få dem. Dette medfører et tosidig ansvar. På den ene siden lojalitet til arbeidsgiver, eller staten ved å følge retningslinjer og ta hensyn til ressursene som staten. På den andre siden legger sosialarbeidere vekt på sine etiske koder og profesjonelle verdier, der brukerdimensjonen står sentralt. Disse to dimensjonene skaper store utforsringer for ekspertene i dag, slik at de utøver arbeidet sitt under dobbelt press, mellom stat og bruker.

Tidligere i oppgaven har jeg presentert Ekeland, Stefansen, og Steinstø (2011:6) sin systemteoretisk modell som viser rammefaktorene for den kliniske praksisen som delsystemer. Det vil si at sosialarbeiderens praksis må forholde seg til delsystemene: styring, tilsyn, marked og forskning eller produsenter. Samspillet mellom disse systemene danner en forutsetning for klinisk autonomi, og har implikasjoner for skjønnsutøvelse. Dessuten bygger hvert system sin aktivitet på aktuelle diskurser og logikker som kommuniserer med og har implikasjoner i de andre systemene. Poenget er at de ulike logikkene innenfor systemer ikke bør erstatte andre diskurser i andre systemer. I så fall skjer det som de kaller *grenseoverskridelse* (Ekeland, Stefansen, og Steinstø, 2011:7). Et tydelig eksempel har blitt illustrert i forrige kapittel i og med utviklingen av neoliberalistiske styringssystem. Ifølge denne tankegangen har staten utviklet styringsteknologier baserte på en markedstenkning som skal styre praksisen innenfor ulike ekspertsystemer. Denne tankegangen illustrerer måten den økonomiske logikken fungerer. Som konsekvens finner man at denne logikken trenger seg inn i det kliniske systemet, det vil si i sosialarbeidernes praksis. Som vi har sett tidligere forsøker de to styringsteknologiene å kontrollere og styre sosialarbeidernes praksis ved samtidig å forsterke brukernes og staten innflytelse gjennom et jernbur av politiske retningslinjer og brukerrettigheter.

Både den dominerende økonomiske diskurs i sosialarbeidernes praksis og statens strategier for tillitsreparasjon har ført til utvikling av tilsynsmekanismer.

Tilsynsmekanismene er et produkt av markedstypiske mekanismer som har til formål å gjøre produksjonsprosessen målbar og transparent for å kunne styre den. Men i sosial praksis har disse mekanismene blitt forsterket på grunn av behovet for tillitsreparasjon. Som konsekvens har brukerbehandling i sosialt arbeid blitt forstått som en produksjonsprosess, og det har blitt utviklet instrumenter som skal måle den. Dette har ført til at *accountability* og *transparens* blir til kjernebegreper for denne prosessen (Ekkeland, et. al 2011:5).

Accountability- forbindelsesledd mellom byråkrati og demokrati

Lipsky (1980:160) hevder at *accountability* representerer et forbindelsesledd mellom demokrati og byråkrati. I hans forståelse er demokratiet avhengig av *accountability* i bakkebyråkratier i den forstand at bakkebyråkratiene foretar politiske retningslinjer og forvalter ordninger og muligheter i de pågående offentlige strukturene. På denne måten blir *accountability* betraktet mer enn et oppgjør mot styringen eller det å ta ansvar for sine handlinger. Lipsky (1980:160) mener at det å være *accountable* betyr at det er ganske sannsynlig at man tar ansvar og vil reagere for å legitimere sin autoritet og innflytelse. Som konsekvens av en slik definisjon kan man diskutere *accountability* i to sammenhenger. Den ene gjør rede for at ansvarliggjøring er et forhold mellom mennesker og grupper og at den ikke er en abstrakt dimensjon. Mens den andre antar at ansvarliggjøring betraktes i forhold til atferdsmønstre. Dette betyr at atferdsmønstrene er en forutsetning for eksistensen av *accountability* og i praksis vil det si at endringen eller effektiviseringen av ansvarliggjøringen vil være avhengig av forandringer eller forbedringer i profesjonelle sine atferdsmønstre (ibid.).

Som konsekvens av en slik tilnærming til *accountability* kan man betrakte dette fenomenet som et forsøk på å øke samsvaret mellom sosialarbeidernes atferd og byråkratiske retningslinjer. Dette medfører utvikling og bruk av administrative sanksjoner og motivasjonsstrategier som er tilgjengelig i ekspertorganisasjoner. Denne modellen ser ut til å samsvare med konseptene i prestasjonsteknologiene utviklet av staten som danner utfordringer for sosialarbeidernes praksis. Dessuten er formålet med *accountability* budren rettet både mot brukeren og staten.

Organisasjonens mål på dagsordenen

Når *accountability* står på dagsordenen forandrer forholdene mellom profesjonelle og ledelse seg. Sosialorganisasjonene fikk overført autonomi fra staten og skal tilrettelegge aktivitetene på sin egen måte slik at de stemmer overens med politiske retningslinjer. Av den grunn har de blitt kyndige i å utarbeide og implementere ulike styringsverktøy for å gjøre sosialarbeidere mer *accountable*. Ledelsen utarbeider stadig flere håndbøker med prosedyrer som skal veilede praksis, prestasjonsindikatorer som skal måle og dokumentere effektiviteten av hver enkelt sosialarbeider, og understreke organisasjonenes mål. Dette medfører endringer i tidligere etablerte atferdsmønstre.

I denne sammenhengen er det viktig å løfte opp de problematiske sider ved innføringen av prestasjonsindikatorer, og konsekvensene som dette kan ha for sosialarbeidernes handlinger.

Ekspertorganisasjoner bygger arbeidet sitt på tjenester som skal ytes til brukere eller klienter som inngår kontrakter med ekspertene og deltar aktiv i valg av behandlingsalternativer. Suksessen i behandlingen blir avhengig av brukerens tilfredshet. Alt dette fører til at resultatene i bakkebyråkratier blir umulig å måle. Lipsky (1980:49) viser til viktige aspekter i bakkebyråkraters praksis som gjør det vanskelig å kvantifisere utfallet. Først og fremst dreier det seg om målets ambivalens. Det er for eksempel målet med sosialt arbeid å integrere de marginaliserte gruppene i samfunnet eller *å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet* (§1. Loven om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen). I denne konteksten er det viktig å avgjøre hva som menes med å integrere, hvilke konkrete handlinger dette fordrer, hva man med marginaliserte grupper, hvordan skal de identifiseres, hvordan kan man vite at levekårene har blitt bedre, hva vil det si at man er sosial inkludert, o.s.v. Alle disse spørsmål oppstår når man skal prøve å måle resultatene av sosialarbeidernes praksis. Her oppstår begreper, dimensjoner og kategorier som er definert innenfor faget sosialt arbeid som skal avgjøres av ekspertene og impliserer skjønnsmessige vurderinger.

I denne konteksten reiser det seg et annet aspekt av sosialarbeidernes praksis som Lipsky (1980:49) peker på. Av den grunn at prestasjonsindikatorerne skal bidra til

evalueringen av praksis, vil deres utarbeidelse ta utgangspunkt i evalueringskriteria. Selve evalueringen i sosialt arbeid er egentlig avhengig av en stor mengde faktorer eller variabler av forskjellig karakter. Derfor er det vanskelig å gjøre en realistisk evaluering. For å eksemplifisere kan man ta utgangspunkt i et yrkeskvalifiseringsprogram. Man antar at de som har fått opplæring under dette programmet øker sine sjanser å komme på arbeidsmarkedet og delta aktiv i arbeidslivet. Men for å kunne evaluere effektiviteten på dette programmet må man ta hensyn til hva slags personer som har fått opplæring, deres personlige egenskaper, hvilke tilbud som har vært på arbeidsmarkedet, og sjansene til de samme personene til å få seg jobb uten denne opplæringen. Jeg mener at faktorene som spiller inn er rettet mot ulike aspekter av menneskets liv som ikke kan prognoseres og dermed kvantifiseres.

De to aspektene danner grunnlaget for profesjonell autonomi som er et avgjørende element når man skal vurdere behandlingsalternativer i hver enkelte tilfelle. Men uansett etablerer byråkratiene standarder og prosedyrer som skal benyttes for å utmåle sosialarbeidernes prestasjon. Dessuten etableres det strukturelle enheter som realiserer tilsynsfunksjonen i forhold til prestasjonsindikatorer. En av sosialarbeidere uttrykker det slik:

...indicators get checked very regularly and we get feedback from the people that deal with our stats...But sometimes the professional bit doesn't seem to fit too squarely with paperwork. [The team manager] says it does. But it doesn't quite feel right to me sometimes. (Evans, 2011:376)

Denne forklaringer understreker at fokuset i sosialarbeidernes praksis har blitt forskøvet og orientert overfor oppfylging av prestasjonsindikatorer som ofte går på bekostning av selve praksisen. Det er et uttrykk for det som Lipsky (1980) prognoserte tidligere at sosialarbeidere vil ha tendensen til å følge etter prestasjonsindikatorer og derfor vil rette sin praksis mot å tilfredsstille dem. Det vil si at de konsentrerer seg om de aktivitetene som blir målt. Dessuten medfører dette et ensidig fokus som kan avgrense sosial praksis til bestemte typer behandling og kan fungere ekskluderende for alternativer. Som konsekvens kan man tenke seg implikasjonene som en slik praksis kan medføre med hensyn til kvaliteten på tjenester. Her reises spørsmål om middelet som brukes for å øke kvaliteten, har den virkningen som blir forventet.

Et annet aspekt som prestasjonsmålingen impliserer er at sosialarbeidere forsøker å rette sitt skjønn mot aktiviteter som kan forbedre deres egne prestasjonsindikatorer (Lipsky, 1980:166). Dette medfører at sosialarbeidere velger ut de brukere som har et høyt potensial for å bli til suksess. Følgelig kan man anta utviklingen av fenomenet der uvelkomne brukere blir til kasterbatter mellom ulike tjenesteytende organisasjoner og vil aldri bli en del av dette systemet.

Opptattheten av prestasjonsindikatorer og oppfølging av organisasjonens mål fører til helsemessige konsekvenser for sosialarbeidere. Det skaper et høyt stressnivå og frustrasjoner. Sosialarbeidernes felles opplevelse har blitt godt illustrert av en "senior advocate" som kritiserer det aktuelle regimet: "*We are called on to be mean in our jobs and this not what any of us went into social work for*" (Baines, 2006:23). Dette er et uttrykk for de profesjonsetiske dilemmaer som oppstår. Det at man må prioritere administrativt arbeid, skjemaoppfylling, og andre prosedyrer på bekostning av klientbehandling, fører til sosialarbeidernes elendighet i forhold til det etablerte regimet. Ydreborg, et al (2008:453) fortolker informantenes opplevelse som "*...trapped in the system and unable to handle the applications...*". Dette kommer til å bli et eksempel på systemets grenseoverskridelse, der den nyetablerte orden står i strid med sosialarbeidernes profesjonelle verdier og den etiske kodeksen.

Produktivitet og praksis rasjonalisering

I tillegg til etablering av prestasjonsindikatorer som uttrykk for resultatstyring, finnes det andre måter å drive *accountability* i ekspertorganisasjoner på. I følge Eriksen (2001:32) ligger utfordringene i ekspertenes dømmekraft som er ledet av regelverket og fagkunnskap. Dette kan medføre paternalistiske måter å utføre praksis på som står i strid med det neoliberalistiske konseptet om brukermedvirkning. I denne sammenhengen hevder Eriksen (2001:32) at en mulig løsning på paternalisme kan være etablering av konkrete prosedyrer som gir muligheten til ekspertene å argumentere for sine beslutninger. Disse prosedyrene må baseres på rettferdighetsprinsippet og må bidra til å fjerne interesser og preferanser, det vil si *fremmede og autoritære løsninger* som profesjonenes kunnskapsbaser kan komme til å tilby (Eriksen, 2001:32). Dette betyr at ekspertene må være *accountable* slik at det hindre andres interesser enn brukeren sine.

Lipsky (1980) hevder at dette problemet kan håndteres gjennom rasjonalisering av praksisen. En måte å rasjonalisere praksisen på og gjøre sosialarbeidere mer ansvarlige for sine handlinger og beslutninger, er å øke produktiviteten. Lipsky, (1980:172) presenterer en enkel formel som beskriver måten dette kan gjøres på: *productivity = service quantity and quality/cost*. Han peker på tre måter å sette opp produktiviteten på: å øke ekspertenes innsats men beholde de samme økonomiske resurser; å redusere kostnadene mens innsatsen bli den samme, og å øke kostnadene mens innsatsen øker enda mer (Lipsky, 1980: 171). Det ser ut som at liberale styrer har valgt den sistnevnte måten å øke produktivitet. I praksis betyr dette at arbeidsmengden øker kraftig men tilgangen til ressurser reduseres. For sosiale organisasjoner betyr det en høy press fordi de må innskrenke tjenestenes kostnad og samtidig øke tjenestenes kvantitet og kvalitet. Slik legges det vekt på et økonomisk effektivitet som antar ytelsen av tjenester med god nok kvalitet gjennom bruk av minst mulige ressurser. Et viktig poeng som jeg skal understreke her er at uansett hvilken måte for produktivetsforbedring man velger, blir kvaliteten en sentral dimensjon. Som konsekvens har organisasjonene rettet sine mål mot en økt kvalitet.

I praksis har det vist seg at produktivitetsøkningen medfører etableringen av bestemte prosedyrer og teknologiske hjelpemidler for å rasjonalisere praksis, bl. a. for å kontrollere og forbedre beslutningsprosessen.

De teknologiske midlene har imidlertid blitt betraktet "*...as another piece of paperwork*" (Interview 12, Gillingham og Humphreys, 2010:2606) eller "*is being used as yet another accountability tool*" (Interview 36, Gillingham og Humphreys, 2010:2608). Dette viser at sosialarbeidere opplever de teknologiske nyinnføringene som et tillegg til det administrative arbeidet, og betrakter teknologiene som en annen type av ansvarliggjøring. Det problematiske ved dette har blitt at utfylling av det elektroniske skjemaet er tidskrevende, og derfor mener mange at dette fører til skifte av fokuset: "*Takes the focus away from the child at times, more concern about the boxes that need to be ticked*" (Interview 36, Gillingham og Humphreys, 2010:2608). Som konsekvens kan dette ha implikasjoner for praksis, særlig for kvaliteten på tjenester. Det vil si at sosialarbeidere disponerer lite tid for å høre på brukernes historier og forsikre seg med all nødvendig informasjon for å kunne tilby alternative typer behandling. Dessuten stemmer dette overens med Lipskys (1980) argument om at sosialarbeidere vil ha en tendens til å

orientere seg mot organisasjonens formål på en måte som kan gå på bekostning av tjenestenes kvalitet.

Forskyvningen av fokuset medfører nye atferdsmønstre i sosialarbeidernes praksis. I et forsøk på å temme sosialarbeidernes praksis har de teknologiske hjelpemidlene blitt til manipuleringsverktøy. Deres opprinnelige mål var å hjelpe til skjønnsmessige vurderinger, samt kontrollere tidsplanleggingen hos sosialarbeidere og prestasjonsindikatorene. Men sosialarbeidernes bias har bidratt til utvikling av manipuleringsteknikker; som Wastell, et al. (2010:315) beskriver det: *"roundabouts and workarounds"*. Som konsekvens finner sosialarbeidere ulike metoder for å unngå teknologiske begrensninger.

SDM (tool) can be manipulated to give you whatever outcome you want, especially the Safety tool. Just a matter of ticking or not ticking a particular box (Interview 32, Gillingham og Humphreys, 2010:2605).

Dette er et tydelig uttrykk for at bruk av de teknologiske verktøyene ikke svarer til hensikten. Det vil si at i stedet for å informere praksisen og bidra til en evidensbasert beslutningsprosess, blir teknologiene tilpasset til beslutninger tatte på forhånd. I sin studie konkluderer Gillingham og Humphreys (2010:2606) med at de teknologiske verktøyene ikke har blitt brukt i samsvar med hensikten av to grunner. Den første dreier seg om begrensninger som teknologiene fastsetter når man har med komplekse saker å gjøre. Det vil si at *"sometimes hard to fit children's lives into the tools and definitions"* (Interview 28, Gillingham og Humphreys, 2010:2608). På denne måten viser teknologiene seg å være rigide når man skal introdusere i ett skjema de flersidige aspektene ved situasjonen til hver enkelt bruker. I denne sammenhengen ligger faren i at beslutningsprosessen som skal assisteres av teknologiene blir svakt informert og konklusjonene blir trukket på grunnlag av overfladiske opplysninger. Dette kan føre til byråkratisk absurditet og lavere kvalitet på tjenester. Jeg mener at hensikten med teknologiene er egentlig å øke kvaliteten, mens deres implementering og bruk viser til det motsatte.

Manipulering av teknologiske verktøy er også et resultat av sosialarbeidernes forsøk på å beskytte brukere, og egen mulighet til å utføre arbeid i samsvar med profesjonsetiske tradisjoner. Det skjer ofte at teknologiene etablerer bestemte frister for behandling av sakene som en viktig element i produksjonskjeden og som en annen type prestasjonsindikator. Dette betyr at sosialarbeidere må åpne, behandle, flytte saker på

andre nivåer eller lukke dem avhengig av de etablerte fristene. Tiden som sosialarbeiderne disponerer for å behandle søknadene er vanligvis utilstrekkelig og for å kunne praktisere med hensyn til brukernes interesse prøver de å manipulere de teknologiske hjelpemidlene for å skaffe seg mer tid.

*Sosialarbeider:... so if it [the referral] comes in on Tuesday and it's allocated to me, if I'm not on duty til the Friday, I wouldn't go out until Friday, because you have to have time to send the letter. **Basically they 'outcome' it the day you see the child, not when you've done the assessment** [emphasis added] so if I see that child the following Tuesday, it would be outcome that day, signed off as complete that day.*

Researcher: so it's signed off the day you see the child, not the day you complete the form?

Sosialarbeider: Certainly not the day I complete the form, because that could be three weeks later... because actually that keeps it within timescales, if they sign it off on the day that you've seen the child, because they're putting the visit in, within the 7 days you've seen them, then that's when it is (Wastell, et al 2010:316).

Dette er et eksempel på "another useful workaround... to invent spaces between e-pathways" (Wastell, et al. 2010:316) og skaffe seg rom for handling og utøvelse av skjønn. Sosialarbeidere manipulerer teknologiene gjennom å flytte sakene fra et til et annet nivå for å vinne tid uansett om saken virkelig tilsvaret det utvalgte nivået. De teknologiske verktøyene ofte opererer med risiko begrepet som kategoriserer brukerne gjennom deres tilpasning i en eller annen gruppe med bestemt risikonivå. Avhengig av risikonivået får en eller annen sak mer eller mindre tid for behandling. Derfor flytter sosialarbeidere saker med lavere risikonivåer til høyere nivåer for å skaffe seg mer tid og ikke nødvendigvis fordi det oppstår nye opplysninger som kan inkludere saken i en mer prioritert kategori.

For å konkludere opplever sosialarbeiderne i hverdagspraksis ganske høy belastning, mye stress og frustrasjon. Praksisen blir stadig mer styrt av prestasjonsindikatorer og teknologiske hjelpemidler. Dette medfører store profesjonsetiske utfordringer. På den ene siden fører prestasjonsindikatorene til at sosialarbeiderne orienterer sin arbeidsutøvelse mot de aktivitetene som kan bidra til forbedring av prestasjonen. Det vil si papirarbeid, utfylling av skjemaer og avkrysninger i de elektroniske programmene. På den andre siden fortsetter de å yte tjenester i samsvar med sine profesjonsetiske koder som prioriterer brukerperspektivene. I denne

sammenhengen forsøker ekspertene å temme de utviklede teknologiene slik at de stemmer overens med deres profesjonelle verdier.

I denne konteksten kan man trekke noen viktige konklusjoner. Først og fremst tar man hensyn til formålet med resultatstyringen. Ideelt sett representerer den et tiltak for å sikre *accountability* i bakkebyråkratier, som kan hjelpe til å øke tilliten til profesjonene. Men praksisen viser at prosedyrene og strategiene som utvikles under den strategiske styringen griper inn i den kliniske relasjonen mellom ekspert og bruker. Dessuten har de en tendens til å kontrollere praksisen og sosialarbeidernes handlinger som fører til et stadig strammere rom for handling. Det vil si at styringslogikken og markedslogikken går overfor den profesjonelle autonomien som er en absolutt nødvendig forutsetning for skjønnsutøvelse. Følgelig kan man tenke seg at stadig begrensning av autonomi kan bidra til mindre kvalitet på tjenester. Som konsekvens oppstår det en byråkratisk absurditet der forsøket på å forbedre kvaliteten og øke tillitten, fører til motsatte effekter.

En annen konklusjon kan trekkes hvis man ser prosessene fra sosialarbeiderne sitt perspektiv. Tidligere har vi sett på hvordan sosialarbeidere håndterer dilemmaer som de møter i lys av prestasjonsindikatorer og teknologier. Dessuten har vi lagt merke til at de finner måter å manipulere teknologiene og indikatorene slik at de skaper seg rom for handling og tid for å kunne yte tjenester i samsvar med sine profesjonelle verdier. Dette betyr egentlig at sosialarbeidere er i stand til å regulere sin profesjonell autonomi og derfor kan utøve skjønn gjennom manipulering av prosedyrer og hjelpemidler. Dessuten er dette en måte å unngå standardiserte prosedyrer som kommer i strid med brukerrettigheter og sosialarbeidernes verdier, som tilsier en individuell tilnærming til hver enkelt bruker.

Det er sannsynlig at ikke alle sosialarbeidere vil kunne opprettholde et rimelig handlingsrom. Her vil andre faktorer som ligger til grunn for profesjonsutøvelsen spille inn, slik som ressurser, kunnskap og erfaring. Disse skal jeg se nærmere på i det neste kapitlet.

VIII. Bakkebyråkratrollen - utfordringer for sosialarbeidernes skjønnsutøvelse og autonomi

Tidligere har jeg presentert de institusjonelle vilkårene som konstituerer spesielle omgivelser og rammebetingelser for utøving av sosialt arbeid. Disse er dominert av en neoliberalistisk mentalitet som bygger på markedsprinsipper, og vi har sett hvordan logikker fra slik styring kan overskride grensene og trenger seg stadig inn i det kliniske systemet, eller forholdene mellom ekspert og bruker.

Som konsekvens har vi sett nærmere på hvordan markedsprinsippene har blitt implementert i sosialtjenester og hvordan sosialarbeiderne håndterer utfordringene de møter. Dessuten har vi sett nærmere på atferdsstrategiene som sosialarbeiderne utvikler for å gjenopprette balansen mellom organisatoriske rammebetingelser og profesjonsetiske verdier. Disse strategiene har implikasjoner for sosialarbeidernes praksis og setter på spill profesjonell autonomi og mulighetene for skjønnsutøvelse. I denne konteksten er det viktig å understreke at skjønnsutøvelse ikke er avhengig bare av institusjonelle rammefaktorer, men bygger på ekspertenes fagkunnskap og erfaring. Dessuten blir skjønnsmessige vurderinger tatt med hensyn til ressursene som sosialarbeiderne disponerer. Dette betyr at resultatene av sosialarbeidernes praksis er avhengig av sosialarbeideren som ekspert, med en viss erfaring og fagligkunnskap og ressursene som de får adgang til. På denne bakgrunn skal jeg diskutere videre utfordringene knyttet til ressurser, erfaring og kunnskap og deres effekter overfor skjønnsutøvelsen i sosialt arbeid.

Utilstrekkelige ressurser i bakkebyråkratier og deres konsekvenser for skjønnsutøvelse

Som jeg har diskutert tidligere har tjenesteytelsen i sosiale organisasjoner blitt til en produksjonsprosess som styres av myndigheter gjennom måling av produktiviteten. Den sistnevnte bygger på kvalitative og kvantitative dimensjoner. Den kvantitative dimensjonen bygger på mengden av tjenester som har blitt gitt og gjør seg synlig i interaksjonen mellom begjæring og tilbud. Typisk for bakkebyråkratier er at etterspørselen øker sammen med etableringen av flere tilbud. Dette fører til at antallet brukere øker som medfører utilstrekkelige tidsressurser for arbeidsutøvelse. Den kvalitative i sin omgang bygger på tjenestenes effektivitet som er utmålt gjennom forholdene mellom kvaliteten på

tjenester og deres kostnader. På denne måten kan man snakke om en høy effektivitet i sosialtjenester når de kjennetegnes av høy kvalitet og lavest mulige økonomiske ressurser. I denne sammenhengen blir tiden og økonomiske ressurser viktige faktorer for praksisutøvelsen i bakkebyråkratier.

Tiden som ressurs i bakkebyråkratier

Lipsky (1980:33) hevder at nye behandlingstilbud i sosialt arbeid bidrar til en stigende forbruk av dem. Derfor kan sosialarbeidere utsettes for mer belastning i tilfelle tilbudet øker, mens ressursene blir de samme. Dette reflekteres veldig tydelig i sosialarbeidernes praksis som har begrenset for behandlingen for å kunne tilfredsstille brukernes behov.

Som konsekvens av en høy produktivitet møter sosialarbeidere store utfordringer i sin praksisen når det gjelder disponering av tid på grunn av en høy saksbelastning. Lipsky (1980:29) mener at bakkebyråkратиene vanligvis gir sine tilsatte mindre ressurser enn de har behov for, for å utøve arbeidet sitt på en tilfredsstillende måte. Det typiske er at de må mestre store mengder saker samtidig som de må treffe tjenestebrukere. Dette fører til at de ikke kan utøve praksisen i samsvar med sine plikter og ansvarsforhold ifølge profesjonelle mandater.

We don't have time like we used to. I can't work with a family to build their skills, and link them up with what they need and stand up for them when they need it. It's just in the door, quick assessment, promise to call next week with a case plan and back out the door to file the paperwork. I find it soulless and they (the clients) just look at me like 'what is the point of all this?' (Baines, 2010:937).

Denne sosialarbeideren gir uttrykk for konsekvensene som manglende tid for brukerbehandlingen har. Her blir det tydelig at utilstrekkelig tid for behandling reduserer kontakten med brukere. Dette fører til at beslutningene som skal bli tatt av sosialarbeiderne er begrenset i tid. Med hensyn til at kontakten med brukere reduseres kan man tenke seg at informasjonen som sosialarbeideren får om den konkrete saken ikke er fullstendig nok, og kan godt være overfladisk. På denne måten bygger sosialarbeiderne sine beslutninger på utilstrekkelig informasjon. Dette kan medføre valg av behandlingsalternativer som ikke helt passer til det konkrete tilfelle. Dessuten kan

brukernes problemer være mer komplekse og det blir behov for å gå dypere inn i situasjonen for å kunne vurdere på en skikkelig måte hvilke typer behandling som passer best. Siden informasjonen er en viktig ressurs for skjønnsutøvelse i sosialt arbeid, kan man konkludere med at utilstrekkelige data om brukeren sin situasjon i praksis fungerer begrensende for utøvelse av godt skjønn.

Et annet poeng som gjelder tiden som profesjonelle disponerer, er mulighetene til å reflektere overfor brukernes situasjon og koble dette til mulige behandlingsalternativer. Siden de bruker mye tid på papirarbeid har de lite tid til å sette seg inn i brukernes situasjoner og se på alle de aspektene som en behandlingsplan kan innebære. Det er ofte behov for å kontakte andre kompetente myndigheter som kan samarbeide i forhold til den samme brukeren. Som konsekvens kan man tenke seg at sosialarbeidere vil legge vekt på behandlingsmulighetene som er lett tilgjengelige og kan sortere brukerne med hensyn til utarbeidede kategorier. Faren ligger i at praksisen kan bli begrenset til slike standarte prosedyrer, og kan eliminere den kreative delen av behandlingen der ekspertene kombinerer eller finner ut mulige alternative eller supplerende behandlingsmåter, slik en av sosialarbeidere uttrykker dette:

We just carry on without reflecting that much, and sometimes I think we should stop and think: why are we doing it in this way, how come it turned out like this? Could I have done something different with this young man or woman? And that demands time and effort, it really does. But I think it leaves a lot to be desired. If I'm critical, I must say it's not in our culture and tradition (Ydreborg, et. al, 2008:455)

Denne sosialarbeideren understreker til slutt at refleksjoner og evaluering av sitt eget arbeid ikke lenger er en del av deres tradisjon. Dette betyr at den kreative prosessen er borte og produksjonen er til stede som begrenser handlingene til standard prosedyrer. En slik måte å utøve arbeidet på skaper mindre frihet og strammere rom for profesjonell autonomi. Så lenge ekspertene er bundet av standardiserte måter å utøve arbeidet på, så lenge vil mulighetene for skjønnsutøvelse bli svakere. Jeg mener at i en produksjonsprosess der finnes en oppskrift på hvordan ting skal gjøres, ikke er behov for bruk av skjønn. Med det økende behovet for *accountability* kan dette føre til at sosialarbeiderne velger å følge prosedyrer for "å ha ryggen fri".

Som konklusjon kan man se at tiden som ressurs i bakkebyråkratier har store konsekvenser for ekspertenes skjønnsutøvelse. Knapphet bidrar til en ureflektert og enda mer standardisert behandlingsprosess som kan føre til en lavere kvalitet på sosialtjenester og lite tilbud når det gjelder behandlingsalternativer.

Økonomiske ressurser i bakkebyråkratier

En annen dimensjon som produktiviteten bygger på er tjenestenes kostnad. Å øke effektiviteten i et neoliberalistisk perspektiv betyr økonomisk effektivt. I denne sammenhengen snakker Lipsky (1980:172) om *fiscal crisis*. Ideelt sett betegner dette begrepet situasjoner hvor økonomiske kontrakter og praksismønstre ikke kan bli innfridd og staten ikke lenger kan utøve sin rolle som betaler. Men dette begrepet blir også stadig brukt for å skape et bilde av den sosialektoren om at det eksisterer økonomiske vanskeligheter knyttet til utgift- inntekt problematikken (ibid.).

Konsekvensene av et slik bilde har blitt kanalisert i forskjellige typer handlingsmønstre som påvirker sosialarbeidernes praksis. Først og fremst har økonomiske begrensninger ikke spredt seg likt overfor befolkningen, men har ført til innskrenkninger i budsjettet som gjelder de minst prioriterte gruppene (Lipsky, 1980:173). Dette representerer en måte å rasjonalisere tjenester på slik at man beholder tjenestenes som sådann, men samtidig reduserer dem i praksis. Evans (2011:377) i sin studie understrekker ideen om en ujevn utdeling av økonomiske ressurser til de forskjellige brukergruppene innenfor sosialtjenester. En av "team managers" har vært veldig kritisk mot reduksjonen av økonomiske ressurser i sosialtjenester for eldre for å kompensere for budsjettoverskridelser i andre sektorer: "... the elderly services are easier to cut, because there's a high throughput and high volume- this will bring down costs quicker!" (Evans, 2011:377) Dette fører til begrensninger i sosialarbeidernes handlinger som skal velge mellom og tilby brukerne de tjenestene som man har adgang til. Dessuten ser dette ut som former for umyndiggjøring av sosialarbeiderne som har blitt uttrykt av "local manager" : "... we're often forgotten about, because they're [senior managers] talking about children's services, adult services, and they just forget that mental health does actually need a little bit of a different approach " (Evans, 2011:377). Paradokset oppstår når man ser forholdet mellom sosialarbeider som ekspert som må ha en viss del profesjonell autonomi for å

kunne praktisere og utøve skjønn, samtidig som den samme sosialarbeideren er satt i en ufordelaktig posisjon med begrensede ressurser for å kunne tilby kvalitative tjenester. Som konsekvens ser man at de mest umyndiggjorte i systemet representerer det siste leddet i tjenestekjeden som informasjonsmottakere og beslutningstakere.

På denne måten medfører reduksjonene i økonomiske ressurser også en reduksjon i sosialarbeidernes autonomi, og kan føre til begrensede muligheter for skjønnsutøvelse. Faren ligger i at sosialarbeidere kan utvikle praksismønstre som avgrenses til utdeling av eksisterende ressurser, uten å tenke på alternative måter for behandling. I neste omgang kan en slik praksis føre til en enda mer standardisert behandlingsprosess.

En annen konsekvens av innskrenking av økonomiske ressurser er innvirkningen på måten arbeidet blir organisert på. Lipsky (1980:174) hevder at "fiscal crisis" har medført reduksjon av personell, noe som har viktige implikasjoner for praksisen i bakkebyråkratier, og påvirker arbeidsutøvelse og tjenestenes kvalitet.

I følge Lipsky (1980:174) har reduksjonen av personalet heftige tendenser. I et forsøk på å redusere personell blir det utviklet ulike strategier som hindrer erstatningen av dem som forlater arbeidsplassen. Dette blir gjennomført i flere etapper som inkluderer utsetting av ansettelse av nye personer, en ganske langsom prosess av lønnsøkning som slutter med personaloppsigelser. Alle disse fasene medfører en stadig økende straffesystem for sosialarbeidere og har implikasjoner for tjenesteytelsen generelt. Av den grunn at mannskapet i bakkebyråkratiene minsker mens arbeidsmengden blir den samme og kanskje øker, blir arbeidet distribuert mellom den aktuelle arbeidskraften. Dette betyr at sosialarbeiderne har fått enda mer arbeid, det vil si flere brukere eller saker til å behandle per person. Som Lipsky (1980:174) uttrykker det medfører den reduksjonen "*that important gaps in service provision occur*". Han mener at ekspertene som har kritiske evner og gode praktiske ferdigheter blir de mest hensiktsmessige å si opp for å unngå motstand mot det nye regimet.

Slike strategier for å oppnå økonomisk effektivitet har store konsekvenser for tjenesteytelsen i bakkebyråkratier. Det vil si at de mest kvalifiserte ansatte blir erstattet av mindre kvalifisert arbeidskraft som blir billigere og lettere å manipulere. I denne konteksten har det blitt introdusert forandringer i måten sosialtjenestene skal treffe brukerne slik at billig arbeidskraft er plassert som informasjonsmottakere:

Manager: We have in excess 300 referrals a month with 5 social workers and we are very, very busy. So we need that admin support to be able to put them on. Prior to the contact centre, we used to have a customer care person sitting in the room with the social workers who used to deal with all referrals that came through to our team. That in my opinion was a much better system than the contact centre... the customer care person had access to the social workers, who they could also direct a lot of questions to and we didn't have to respond to everything, we could direct families to appropriate services.

Researcher: So what is the rationale then for kind of centralising of referrals?

Manager: You'd have to ask higher management that. (Wastell, et al. 2010:315).

Denne intervjusekvensen viser til måten ressursene i bakkebyråkratier blir administrert på. Det er sannsynlig at for å kunne hjelpe til mest mulig har bakkebyråkratiene en tendens til å lære opp og å instruere resepsjonister og andre som på en rask måte kan oppdage hva som er brukernes problemer, og referere dem videre til eksperter. Wastell et al. (2010:315) kommenterer at resepsjonistene bør følge nøyaktig retningslinjene for henvisning slik at systemet kan fungere som planlagt. Men dette gir grunn for to viktige implikasjoner for praksisen. Den første bygger på kompleksiteten av brukernes problemer slik at det blir vanskelig å utarbeide konkrete og nøyaktige retningslinjer for henvisning. Den andre ligger i selve kontakten med brukeren som kan gi uttrykk for de mest alvorlige problemene mens grunnene kan ligge dypere og brukeren selv er ikke bevisst over dem (ibid.).

Admin. worker: The phone will be ringing continuously; you put the phone down and it rings straight away... and your mind just gets frazzled, I might have written 5 or 6 pages of A4 paper... and when I come back to reading them, it's all looking a bit messy... I can't quite make out what I've got down... Sometimes I can't even get out of my seat... the phone is permanently ringing... And if someone brings me a pile of faxes and the phone starts ringing again... I can't even skim them to see if there's something that is going to be missed... (Wastell et al., 2010:315).

Informasjonsmottakere er slik som selve sosialarbeidere utsatt for stress og tidsbegrensninger. De har blitt til et ledd i tjenestekjeden som skal håndtere begjæringen og samtidig spiller de en viktig rolle som blir av og til avgjørende for brukernes videre behandling. Dessuten blir skjønnsutøvelsen utfordret gjennom etablering av en forhandlingsprosess mellom mindre kompetente og mer kompetente sosialarbeidere. Med

utgangspunkt i retningslinjer for henvisning av brukere, kan man tenke seg at de bygger på bestemte kriterier for hver enkel brukergruppe. Bruk av slike kriterier kan føre til utvikling av et stemplingsystem som sorterer brukere under forskjellige kategorier. Ifølge mottakersystemet blir brukerne kategorisert eller stemplet av mindre kompetente ansatte og videreføres til de mer kompetente. Med hensyn til lite tid og en stor mengde "accountability" arbeid, kan man tenke seg at sosialarbeidere som skal behandle brukeren og ta avgjørende beslutninger kan akseptere stempelet som har blitt fastsatt tidligere. Dette kan føre til forskyvninger i brukerbehandlingen og at klientene får en uhensiktsmessig behandling. I denne sammenhengen reises spørsmålet om hvordan sosialarbeiderne bør håndtere slike forhold, er det snakk om dobbelsjekking for å unngå feilbehandling, eller finnes det andre midler som kan skape balanse mellom skjønn og uskjønn?

Reduksjonen av personalet i bakkebyråkratier har også ført til utvikling av nye former for organisering. Baines (2006:28) snakker om "*flexible staffing arrangements*" som inkluderer ulike typer kontrakter slik som: deltidskontrakter, vikariatarbeid og andre former for midlertidig arbeid; "thin staffing" som antar ulike typer vaktarbeid (en eller to arbeidere som jobber noen timer om dagen og noen som jobber litt om kvelden, avhengig av behovet) og legger mye vekt på frivillig arbeid. Alt dette medfører utilstrekkelige arbeidsforhold for sosialarbeidere som føler seg usikre, taper i lønn og goder. Skiftende arbeidskraft er en fordel for bakkebyråkratiene minst av to grunner. For det første er det en måte å spare penger på avlønning gjennom etablering av korttidsarbeid eller vaktarbeid, slik at profesjonelle får betaling bare for den tiden det finnes behov for dem. For det andre kan en skiftende arbeidskraft ikke etablere en kontinuitet i tjenester. Dette betyr at arbeiderne ikke kan danne seg et felles bilde og mening om arbeidsprosessen, som en forutsetning for å øve motstand. Dessuten vil mangelen på kontinuitet ha implikasjoner for brukernes behandling. Det er vanskelig å følge med utviklingen i brukernes situasjon hvis det er sjelden man har kontakt med dem, og informasjonen man får er resultatet av en lang kjede historier fortalte fra en arbeider til den andre. En slik måte å organisere arbeidsprosessen på har også implikasjoner for skjønnsutøvelsen, både på grunn av mangel på utfyllende informasjon, og på grunn av en høy individualisering av arbeidet. Med hensyn til at diskusjonene i ekspertgrupper medfører en holistisk syn overfor brukernes

situasjoner og bidrar til bedre tiltak, kan man se den nye ordenen som en motsetning av det, der ekspertene jobber for seg selv.

På denne måten ser man at utilstrekkelige ressurser i bakkebyråkratier har stor innflytelse på hele behandlingsprosessen, og bidrar til å utfordre stadig mer den kliniske relasjonen mellom ekspert og bruker. Følgelig blir rommet for skjønnsutøvelse strammere, noe som kan ha visse effekter på tjenestenes kvalitet.

Kunnskap, kompetanse og skjønn

Forandringene som har blitt innført av den neoliberalistiske tankegangen i bakkebyråkratier har ført til at sosialarbeidernes praksis blir utfordret av måter arbeidet er organisert på, selve organisasjonen og ressursene de har adgang til. Disse utfordringene håndteres på ulikemåter og bidrar til utviklingen av nye atferdsmønstre. De sistnevnte handler om at sosialarbeiderne utvikler strategier til å skape balanse mellom organisasjonen sine målsettinger, og reguleringer, og sosialarbeidernes profesjonsetiske verdier. Dessuten forsøker de å beholde de tradisjonelle praksismønstrene selv om adgangen til ressurser har blitt redusert. I denne konteksten kan man stille spørsmål om hvilke faktorer som spiller inn slik at sosialarbeidere kan håndtere og kan motstå den nye orden?

Et av svarene finnes i profesjonene sine kjerneelementer, det vil si kunnskap, tillit og skjønn. Heggen (2010:63) hevder at kunnskap i profesjonsyrker har blitt sett som "en basal eining" særlig i følge Piaget og Vygotskij sine arbeid. Som en "basal eining" kan kunnskapen bli samlet opp, lagret, bearbeidet, forbedret og kombinert slik at den gir grunnlag for stadig rikere kognitive strukturer. Kunnskapen anvendt i praksisen bygger på såkalte praktiske synteser (Grimen 2008a:73) som antar at sosialarbeideren tilpasser sin teoretisk og praktisk kunnskap til en bestemt situasjon. For å kunne utføre slike praktiske synteser må sosialarbeideren ha en tilsvarende kunnskapsbase å referere til, samt erfaring. Begge disse dimensjonene handler om kompetanse i sosialt arbeid.

Kompetanse representerer en absolutt nødvendig element i bakkebyråkratiske forhold hvor profesjonelle er stadig utfordret av den nye orden. Diskursen om kompetansen oppstår stadig sterkere i forbindelse med arbeidsutøvelse med hensyn til

utilstrekkelige ressurser. Jeg mener at sosialarbeiderne har utviklet visse strategier for håndtering av individuelle utfordringer i brukerbehandling, avhengig av kompetanse. Den nye orden i bakkebyråkratier har ført til effekter som går på bekostning av profesjonelles kvalifisering.

We had to reduce out qualified staff numbers, so that only half of our field staff were qualified staff... it's a financial move. It's cheaper... it's a lot to do with the way elderly people are viewed in society, as being in a way people who only need practical services (Evans, 2011:377).

Denne sosialarbeideren gir uttrykk for hvordan reduksjonen i økonomiske ressurser har påvirket styringen av arbeidskraften og måten dette har blitt gjort på. Det er tydelig at arbeidsprosessene har blitt forandret på bekostning av sosialarbeidernes kompetanse. De kompetente profesjonelle er ikke lenger en sentral element i bakkebyråkratier og derfor har blitt erstattet av mindre kvalifisert personale som er billigere. I denne konteksten oppstår diskursen mellom mer kompetente og mindre kompetente sosialarbeidere, det vil si erfaringsdiskursen.

Tidligere har jeg diskutert institusjonelle vilkår som danner rammebetingelser for sosialarbeidernes praksis. Disse bygger på en neoliberalistisk tankegang og har blitt et jernbur av politiske retningslinjer, resultatstyring og nye roller for sosialarbeideren. Hvert av disse elementene impliserer kompetanse som en sentral faktor for å håndtere endringene. Det vil si at for eksempel politiske retningslinjer krever mer kompetanse for å kunne bli anvendt i praksis og for å kunne bli brukbare. Av den grunn er det viktig å diskutere paradokset mellom behovet for kvalifisert arbeidskraft og tendensen til å redusere kompetente sosialarbeidere i bakkebyråkratier.

Generelt for sosialt arbeid er at profesjonelle må forholde seg til forskjellige sett politiske retningslinjer selv om de arbeider med en bestemt kategori brukere. Det kan være ulike lover som gjelder den samme brukeren og som kan bli interpretert på forskjellige måter og av og til kan være motstridende:

I mean according to the Children Act, all of these children are children in need and they should be treated just as a child and also according to the Human Rights Act. You know there rights should be respected but according to the Immigration, you know the immigration and Asylum department, they don't look at that at all. It's all a political decision depending on the

country that people come from; they don't appear to look at individuals. I feel a great conflict about that... Sometimes I feel that we have no control over it. Even if we write letters of support, the Home Office often doesn't take into account at all. It's all a political decision. (Dunkerley, et al. 2005:647).

Denne pediateren, som jobber med asylsøkende barn opplever de motstridende tendensene i ulike lovverk. Det finnes ingen rene kategorier brukere i sosialt arbeid, men det er alltid et samspill mellom ulike faktorer. En av sosialarbeidere forklarer dette slik at ” *qualified social workers tend to deal with the more complex cases...*” (Evans, 2011:378). I denne sammenhengen kan man konkludere med at mindre kvalifiserte ansatte i sosialtjenester vil møte store utfordringer når man skal håndtere og behandle komplekse saker.

Dessuten har det vært kontinuerlige forandringer i politiske retningslinjene som har ført til en stadig økende behov for trening også for de erfarne profesjonsutøverne: *”there has to be some kind of guidance, so you know where you're going, but we haven't had that. It's just kind of thrown at you and then it's more negative”* (Ydreborg et al., 2008:454). Behovet for ny kompetanse skyldes ikke bare forandringer i politiske retningslinjer men også i endringer av brukernes behov og status. Dette kan medføre at sosialarbeidere lettere følger de nyetablerte prosedyrer og rutiner for brukerbehandlingen i et forsøk på å finne profesjonell sikkerhet. Dette kan forklares ved bruk av Lipsky (1980) sin ide om at brukere forventer fra ekspertene raske og riktige svar på alle spørsmål, og i tilfelle ekspertene ikke kan gi det, mister de en god del av sin profesjonelle autoritet. Følgelig kan man tenke seg at en usikker ekspert som ikke greier å følge med alle endringene, ikke vil tape sin autoritet og derfor vil utvikle strategier for å hindre dette. Hvis man velger å følge reglene og prosedyrene uten å reflektere over dem, kan dette fører til det som Skjervheim (1992) kaller for ”det instrumentalistiske mistaket”. En slik atferd fører til redusert behov for utøving av skjønn.

Et annet poeng som aktiverer diskursen om erfaring i bakkebyråkratier bygger på de teknologiske hjelpemidlene som blir brukt for å veilede beslutningsprosessen. Mange sosialarbeidere mener at den undergraver utvikling av ferdigheter og kunnskap i praksis:

Good for inexperienced staff but it [sic.] doesn't help them to develop analytical skills-just breeding workers who are good at ticking boxes and deskilling the more experienced (Interview 31, Gillingham og Humphreys, 2010:2609).

Denne sosialarbeideren understreker et viktig poeng som viser hvordan kompetansen i bakkebyråkratier påvirker måten arbeiderne oppfater de nye reglene og prosedyrene. Tydeligvis kan de mindre kvalifiserte sosialarbeidere være mindre kritiske mot nye prosedyrer og kan utvikle mønstre for passiv tilpasning. Dessuten kan behandlingen av brukerne reduseres til standardprosedyrer eller alternativene som en programvare tilbyr, uten å tenke andre muligheter. Med hensyn til tendensen for mindre kvalifisert personell i bakkebyråkratier, kan man tenke seg en lettere og ukritisk tilpassning til software slik som til andre prosedyrer, noe som i stedet for en stadig økning av kyndigheten med erfaring, kan begrense seg til evnen å fylle ut skjemaer.

I denne sammenhengen er det viktig å komme tilbake til sosialarbeidernes strategier for å skape balanse mellom profesjonsetiske verdier, og plikten til å følge reguleringer og prosedyrer. Tidligere har vi sett at disse strategiene implementeres i praksis gjennom manipuleringen av teknologiske verktøy for å tilpasse de sistnevnte til beslutningene som har blitt tatt tidligere. Sett i forhold til kompetanse kan man konkludere med at erfarne sosialarbeidere er i stand til å reagere kritisk på nyinnføringene, bruke sitt skjønn for å tilpasse programvarene til brukerens situasjon. De må vel bruke skjønn for å kunne plassere brukernes komplekse situasjon i enkelte skjema slik at de får tilsvarende alternativer for behandling.

I denne sammenhengen kan det konkluderes med at kvalifisert arbeidskraft kan bli utfordret til å bruke enda mer skjønn for å kunne håndtere retningslinjenes kompleksitet og anvendelse av standardprosedyrer på en passende måte for hver enkel bruker. Generelt sett kan dette oppfates slik at utfordringene i bakkebyråkratier ligger i å skaffe seg billig arbeidskraft, det vil si mindre kompetent som har evner og ferdigheter tilsvarende kyndige eksperter slik at de kan behandle komplekse saker på den måten som beholder en god kvalitet på tjenester.

Who will watch the watchmen?

Abbott, A (1988:150) har tidlig sett tendensene i byråkratier til en økende konkurranse mellom profesjoner. Han mener at konkurransedimensjonen i byråkratier påvirker ekspertenes evner til å yte tjenester, utdele statens goder i forhold til brukernes behov, og sette grenser mellom yrkesmessige domsmyndigheter. Dessuten beskriver han utviklingen av byråkratier som generelt blir mer *multiprofessional* (Abbott, 1988:151). Begrepet *multiprofessional* betegner en tendens i byråkratiske organisasjoner på 90- tallet til å organisere arbeidet sitt på flere nivåer. Dette skyldes en generell tendens i profesjonene selv til å inkludere profesjonelle forskjellige på ulike nivåer innenfor en organisasjon, det vil si fra bachelor til eksperter med Phd. Akkurat denne måten å organisere profesjonsutøvelsen på har ført til at arbeidsplassen har blitt til en kamp for profesjonell domsmyndighet, som en viktig del i kampen for kontroll overfor arbeidsutøvelsen (Abbott, 1988:153).

Forhandlinger om domsmyndighetene i *associational professionalism* (Abbott, 1988:153) har uttrykt seg i forhold til offentligheten, det vil si i forhold til samfunnet. Dette skjedde på grunn av at ekspertene hadde tendensen til å praktisere selvstendig eller i små grupper. Dessuten deres arena for arbeidsutøvelse var representert av nabolaget de praktiserer innenfor i og danner nettverk med liknende organisasjoner. Dette betyr at deres profesjonell jurisdiksjon var avhengig av miljøet de praktiserer i. I denne konteksten ble arbeidsplassen og offentligheten arenaer for konkurranse (ibid). Med utviklingen av store og multi- profesjonelle byråkratier, har arenaer for forhandlinger av domsmyndigheten forskjøvet seg fra offentligheten til byråkratisk styring. Dette medfører en innskrenking av profesjonene sin makt for å forhandle sine jurisdiksjoner. Så lenge forhandlinger foregår mellom profesjon og samfunn, har profesjonsforeningene gode muligheter til å dominere. Men i skiftende forhold, når forhandlinger om jurisdiksjonene foregår mellom en gruppe eksperter og byråkratier de selv er innenfor, minsker profesjonsforeningens kontrollverne (ibid).

På denne måten blir konteksten for sosialarbeiderne ganske umyndiggjørende når det gjelder forhandlingen om jurisdiksjoner, og profesjonsforeningene er ikke særlig til hjelp. Det vil si at kampen om domsmyndigheten har blitt tillagt ekspertene selv. I denne sammenhengen skal vi se nærmere på hvordan denne kampen om profesjonsetiske verdier foregår innenfor bakkebyråkratier kjennetegnet av styrende kontroll og overvåking. I

tillegg kan man betrakte ekspertenes domsmyndighet som en arena for handling, der ekspertene tar beslutninger og utøver skjønn. Av den grunn kan forhandlingene om jurisdiksjoner, oppfattes som en kamp for profesjonell autonomi.

Lipsky(1980:201) legger på sin side vekt på profesjonelle sin rolle til å behandle statsborgere, identifisere karakteren og omfangen av tjenester og sørge for at de blir distribuert i samsvar med brukernes behov. Han mener at denne sammenheng er problematisk og utfordrer byråkratienes evner til å øke "accountability" på grunn av byråkratiske mekanismer som ikke passer, og ofte er utilstrekkelige. Det problematiske ligger egentlig i profesjonell autonomi som er en forutsetning for skjønnsmessige vurderinger og styrer praksisen gjennom aksepterte jurisdiksjoner innenfor faget. Derfor blir denne prosessen vanskelig å kontrollere ved bruk av markedsinspirerte mekanismer. Dette kan løses gjennom profesjonaliseringen som medfører en prosess av selv-overvåkning innenfor profesjoner. Det vil si at prosessene som ikke kan kontrolleres utenfra kan settes under kontroll innenfor profesjoner, mellom selve ekspertene."Who will watch the watchmen? The watchmen will watch themselves!" (Lipsky, 1980:201).

I denne sammenhengen løfter Lipsky (1980:202) opp to problemer knyttet til profesjonenes selv- overvåkning i forhold til byråkratiets "accountability". For det første hevder han at dilemmaene i bakkebyråkratier knyttet til "accountability" ikke kan løses ved hjelp av profesjonell overvåkning på grunn av det store gapet mellom sosialtjenestenes praktiske side og profesjonenes teoretisk orientering. For det andre vil tendensen til isolering i arbeidsutøvelsen være et problem.

Det første problemet ved profesjonalismen bygger på argumentet at teoretisk kunnskap og måten sosialarbeidernes praksis er forstått på i teorien er forskjellig fra den praktiske orienteringen. For å eksemplifisere kan man ta utgangspunkt i sosialarbeidernes profesjonelle verdier der klientene og deres behov er prioritert, mens praksisen viser at brukeren ikke alltid står først men kan hemmes av ekspertenes egne interesser, eller organisasjonenes interesser. Dessuten argumenterer Lipsky (1980:203) for at ekspertene er "accountable" først og fremst foran hverandre. Men på grunn av en ganske sterk profesjonell kultur som har tendensen til å beskytte profesjonelle fra eksterne faktorer, blir ekspertene mindre villige til å kritisere hverandres handlinger og inngår i slike situasjoner bare når det er snakk om mishandling av etiske normer. På denne måten blir profesjonalismen til en utilstrekkelig løsning på styringen av ekspertenes praksis.

En kritikk for Lipskys (1980) argument mot profesjonalisme, blir implisitt uttrykt av mange sosialarbeidere i studiene som finner rom for å utøve skjønn i hverdagspraksisen:

[When it]... comes down to my professional judgement, I suppose. I think, well, I can see that if we don't do something about this we are going to have a problem, you know. Or that client will continue to deteriorate... there may be the straw that breaks the camel's back... And I think we're allowed to operate a bit of discretion there, and I think our supervisors will go along with that quite happily (Evans, 2011:379).

Denne sosialarbeideren eksemplifiserer at profesjonalismen er et viktig element i deres praksis og som bidrar til å finne måter å utøve skjønn på selv om vilkårene er ganske rigide: "... if you're sensible and if you take your profession seriously... you can, on day-to-day basis, practice quite autonomously, really. It is dependent on having management structures that aren't overtly bureaucratic " (Evans, 2011:378). Det å ta "...your profession seriously..." er et argument for profesjonalisering eller profesjonell forpliktelse som spiller en viktig rolle når sosialarbeiderne møter sitt eget system. Det vil si at profesjonaliseringen blir til en viktig faktor i kampen for autonomi gjennom å aktivere kritisk syn og refleksjoner hos sosialarbeiderne om de nye reglene og prosedyrene. Dessuten er dette et middel for å håndtere de mangfoldige politiske retningslinjene og anvende dem i praksis. Jeg mener at Lipsky (1980) undervurderer sosialarbeidernes evner til å handle gjennom praktiske synteser.

I tillegg til praktiske synteser agerer sosialarbeidere i profesjonell felleskap. Wenger (2004) snakker om praksisfellesskaper der begrepet læring står sentralt. Han mener at individene utvikler sin identitet og akkumulerer kunnskap gjennom aktiv deltaking i visse fellesskaper. Sett i kontekst av sosialarbeidernes praksis kan man konkludere med at ekspertene deltar aktivt i sine profesjonelle fellesskaper og danner sin profesjonelle identitet og erfaring gjennom internalisering av normer og verdier i denne fellesskapen. Med hensyn til dette kan man tenke seg at det gjennom læringsprosesser blir mulig å bygge bro over teori- praksis gapet. Det vil si at meningsutvekslingen mellom mer kompetente og mindre kompetente sosialarbeidere, eller mellom de med mer erfaring og de med mindre erfaring kan bidra til dekning av et eventuelt gap.

Praksisfellesskapets perspektiv bryter med et annet aspekt i Lipskys (1980) undervurdering av profesjonalismen. Han mener at profesjonelle har tendensen til å

arbeide selvstendig eller "in isolation" (Lipsky, 1980:203). Han bygger argumentet sitt på profesjonelle normer som hindrer dem i å be om hjelp eller råd fra sine kollega når det gjelder praksisen på grunn av at en slik handling kan bli oppfattet som manglende evner eller svakt skjønn. I denne sammenhengen viser sosialarbeiderne i studien det motsatte. I konteksten av ofte skiftende ordninger, jernbur av politiske retningslinjer, teknologiske verktøy og prestasjonsstyring står profesjonelle alene foran utfordringene. Praksisfelleskapen blir et viktig hjelpemiddel når ekspertene i praksis skal anvende nye prosedyrer og teknologier. Gillingham, P. og Humphreys, C. (2010:2605) kommenterer i sin studie måten sosialarbeiderne håndterer teknologiske nyinnføringene:

The theme of manipulating the tools emerged from one of the first observational experiences in research. A practitioner was discussing with colleagues how to get the result she wanted from the FRET (software) and one of them explained how and they showed her (and researcher) what to do (Gillingham, P. og Humphreys, C. 2010:2605).

Det er tydelig at sosialarbeidere utvikler strategier som kan bidra til å håndtere utfordringene, og forholdene i en praksisfelleskap blir kanskje enda tettere når små grupper av eksperter i store byråkratiske organisasjoner skal motstå kontinuerlige endringer og kjempe for sin profesjonelle autonomi. Dessuten kommer det frem at byråkratiske absurditeter paradoksalt nok kan skape mer behov for skjønn. Med absurditeter mener jeg slike tilfeller der sosialarbeiderne for eksempel temmer teknologiske hjelpemidler slik at disse blir tilpasset den tradisjonelle måten å praktisere på, og ikke i samsvar med deres opprinnelige hensikt: *"Have to manipulate SDM tools to get what you want and get it to say what you want it to say"* (Interview 36, Gillingham, og Humphreys, 2010:2605). I denne konteksten oppstår det en større behov for skjønn. Dessuten opererer teknologiske hjelpemidlene med begreper som åpner for interpretering. Dette forutsetter at ekspertene utøver skjønn når brukernes situasjon skal beskrives av begreper som har mangfoldig karakter. Det er begrepene behov og risiko for eksempel: *"It's like with anything that's written down: you could interpret it in a slightly different way"* (Evans, 2011:379).

Studien viser at Lipsky (1980) har oversett profesjonalismens rolle i bakkebyråkratier, og argumentene hans fører egentlig til motsatte effekter. Evans, T. and Harris, J. (2004:890) peker på at konfliktene, forvirring og ufullstendigheten av mangfoldige regler og prosedyrer som Lipsky har sett som kjennetegn for

bakkebyråkratier, er en kilde for en mer vesentlig skjønnsutøvelse i sosialarbeidernes praksis. Dessuten blir skjønn også aktivisert i forholdene mellom ekspertene og organisasjonens ledelse. Ledelse er ofte representert av ansatte med administrativ orientering som skal utarbeide, utvikle og innføre strategier i samsvar med mål- resultat styringen. Det vil si at de vil utvikle nye regler og prosedyrer, prestasjonsindikatorer som kan kontrollere ekspertenes praksis. Derimot er sosialarbeiderne representanter for profesjonsetiske verdier som skal behandle brukerne i forhold til deres rettigheter med hensyn til profesjonelle verdier og etiske prinsipper. Disse verdiene står i konflikt med ledelsen sine. På denne måten oppstår det en diskurs mellom ledelse og profesjonelle der ekspertene skal argumentere for sine handlinger og være *accountable*. Profesjonelles kamp for autonomi er tydelig uttrykt av denne sosialarbeideren:

I'd do my assessment and I'd just stick it in the file, and the manager would say, 'but we need to see this'. You know – why? ... You just make the decision, the sensible ones, you get on with your work the best you can and keep your head down and do what you know you do best (Evans, 2011:380).

Dette betyr at det i sosialarbeidernes profesjonell kultur eksisterer en viss grad av behov for å arbeide selvstendig, slik som Lipsky (1980) beskrev. Sett i et annet lys betyr det egentlig en motstand overfor ledelsens kontrollskapende regler og prosedyrer, og som Abbott (1988) uttrykker det, en kamp for å holde profesjonens jurisdiksjonsgrense. Dessuten kan dette sitatet oppfates annerledes hvis man får den andre delen av puslespillet, det vil si ledelsens mening om de samme forholdene:

...I very often find people are going out of our way to make sure people aren't in the matrix... there are certain workers who I think do it more than others... they'll say 'Well, I've done that, now. I've closed the case'... but then in about two weeks Mrs Bloggs comes back... and I feel like saying to the worker, 'well, I'm sorry- you have to have them back' (Evans, 2011:380).

Disse to sitatene kan fortelle oss mer om hvordan sosialarbeidernes handlinger blir sett fra ledelsen. Det viser at ekspertene kan ta feil og at noen beslutninger ikke er de som egentlig passer. Men i en dialog med ledelse kan feilene reduseres, minst av to grunner. Den ene er hensikten med *accountability* i forhold til ledelsen og den andre bygger på erfaringsutveksling mellom de to partene. Disse forholdene skaper et økende behov for skjønn slik at vurderingene og beslutningene som sosialarbeidere tar kan forsvares i en

dialog med ledelsen. Dessuten er det viktig å legge merke til at i sosialtjenestene har det vært en tendens til å være organisert i små grupper eller team som har en teamleder. Som regel er teamledere ansatte med profesjonell bakgrunn, det vil si også sosialarbeidere. Kommunikasjonen som foregår innenfor disse gruppene er et viktig element med hensyn til sosialarbeidernes kamp for jurisdiksjon. Disse teamledere representerer et mellomledd mellom profesjonelle og administrasjonen. Av den grunn blir teamledere den eneste parten som kjenner begge sider, både den produksjonsorienterte og den brukerorienterte. På denne måten blir de et strategisk viktig element som deler samtidig profesjonelle normer og verdier, og er forbundet med administrative mål. Dette betyr at dialogen mellom ekspertene og teamledere kan føre til at begge partene forbedrer hverandre gjennom gjensidig argumentasjon for bestemte handlinger. Argumentasjonsprosessen vil i sin tur bidra til økende skjønnsutøvelse når man skal finne løsninger på utfordrende situasjoner. I denne sammenhengen kan man konkludere med at profesjonaliseringen spiller en viktig rolle for sosialarbeidernes kamp for jurisdiksjoner. Dette medfører at ekspertene skaffer seg rom for autonomi, og dermed gjør skjønnsutøvelsen mulig.

IX. "Not bad but dangerous"

Tidligere har jeg presentert og analysert funnene i prosjektet mitt som har vært diskutert i forhold til forskningsspørsmål. Av den grunn har vi sett nærmere på institusjonelle vilkår som påvirker sosialarbeidernes praksis, hvordan sosialarbeidere opplever sin hverdag og hvilke effekter vilkårene for skjønnsutøvelse har. Spørsmålene som jeg stiller fører til at funnene kan plasseres i tre ulike kontekster for sosialarbeidernes praksis. Det vil si politisk kontekst, organisatorisk og individuell. Slik blir de institusjonelle vilkårene formet av politiske retninger og ideologier. Politiske retningslinjer medfører bestemte forandringer og tenkemåter på organisasjonsnivå som danner en spesiell kontekst for sosialarbeidernes hverdag. Til slutt medfører de organisatoriske faktorene utfordringer og dilemmaer for sosialarbeidere som profesjonelle. Som konsekvens skal jeg i dette kapitlet diskutere skjønn i sosialt arbeid i lys av disse tre nivåene: makronivå- den politiske og ideologiske konteksten, mesonivå- organisasjonen og maktubalanse og mikronivå- utfordringer for sosialarbeidernes skjønnsutøvelse.

Politisk og ideologisk kontekst for skjønn(makronivå)

Sosialt arbeid som profesjon har blitt et viktig middel i velferdsstatens mål for å hjelpe og gi støtte til de sårbare individene eller gruppene slik at disse blir integrert i samfunnet. Integreringen i samfunnet skal skje gjennom myndiggjøring av enkelte individer, eller grupper og utvikling av mestringsevner. Myndiggjøringen i denne konteksten bygger på to perspektiver: systemperspektivet og samhandlingsperspektivene. Den første av dem antar at velferdsstaten er i stand til å bygge opp sosiale strukturer som kan bidra med ressurser eller strategier som kan hjelpe og støtte individene i en overgang fra en sårbar eller avmektig posisjon til en mektig posisjon slik at individene kan klare seg selv med hensyn til disponerende ressurser. Samhandlingsperspektivet bygger på relasjonene mellom sårbare individer og grupper med velferdsstatens representanter, det vil si sosialarbeidere for eksempel, som skal identifisere individenes behov og distribuere velferdsstatens ressurser i forhold til brukernes behov. Men for å myndiggjøre brukerne er det ikke nok å benytte seg av velferdsstatens goder. Det er også snakk om utvikling av mestringsevner hos brukere som utgjør en god del av sosialarbeidernes praksis. Denne prosessen bygger på kommunikasjonsevner som danner grunnlag for tillit til sosialarbeiderne. Tilliten blir

derfor en avgjørende faktor for suksessen i behandlingsprosessen. På denne måten blir brukeren en aktiv deltaker i valg av behandlingsalternativer. Følgelig bygger mye av sosialt arbeid på formidling av ulike typer informasjon fra sosialarbeider til klient. Informasjonen er en maktfaktor som danner ubalanse mellom ekspert og bruker. For å gjøre brukeren myndig må sosialarbeideren derfor formidle relevant informasjon på en kyndig måte. I denne konteksten er skjønn en sentral dimensjon som avgjør resultatene for behandlingsprosessen. Dette betyr at avhengig av sosialarbeidernes skjønn får brukeren tilgang til visse tjenester eller velferdsstatens goder.

Skjønnsutøvelse har blitt en problematisk prosess både i forhold til staten og i forhold til brukeren. Staten er interessert i å skape kontroll overfor den myndigheten som sosialarbeiderne får for til å dele ut velferdsstatens goder. Klientene derimot er avhengige av sosialarbeideren for å skaffe seg nødvendige ressurser. Dessuten er staten interessert i at brukerne får de ressursene som de har behov for. I denne konteksten er det viktig å understreke at forholdet mellom staten bruker ligger i demokratiske relasjoner. Jeg mener at behandlingen i sosialt arbeid må bygge på demokratiske prinsipper som i praksis er uttrykt gjennom likkestilling. Det vil si at brukerne skal behandles likt i like tilfeller. Staten i sin omgang må garantere at demokratiske prinsippene respekteres. Her kommer tydelig i bilde sosialarbeidernes diskresjonær myndighet som handler om å identifisere like tilfeller i forhold til forskjellige brukerne. Samtidig må ekspertene yte tjenester i forhold til disse situasjonene. På denne måten blir skjønn en problematisk dimensjon som er en avgjørende faktor i forsikringen av demokratiske prinsipper.

Problemene oppstår når flere saker med missfornøyde kunder dukker opp i massemedier, og som medfører en økende interesse for sosialarbeidernes praksis. Med hensyn til dette ser man at skjønnsutøvelse er tett knyttet til en politisk og ideologisk kontekst. Evans og Harris (2004:891) presenterer Jamous og Peloille sin argument for at profesjonene agerer i forhold til visse synspunkter og verdier etablerte av en bred sosial kontekst. Synspunktene og verdiene danner visse oppfatninger om selve profesjonene, deres funksjon i samfunnet og måter de skal utføre arbeidet sitt på.

I følge min studie har det blitt tydeligere at sosiale prosesser er dominert av en neoliberalistisk tankegang som bygger på markedsorienterte verdier og prinsipper. Slike begreper som konkurranse, kontrakt, effektivitet og produktivitet har blitt sentrale i denne tankemåten. Eriksen (2001:18) knytter skjønn til begrepet *sosialteknokrati* som gir uttrykk

for at profesjonsutøverne i velferdsyrker fatter beslutninger som ikke er tillagt demokratisk kontroll. Det problematiske her er at beslutningene har normativt innhold og det skjer ofte at noen livsprosjekter favoriseres på bekostning av andre. Dette innebærer et parternalistisk aspekt som kommer til syne når velferdsstaten løser konfliktene og problemene gjennom profesjoner som handler med hensyn til bestemte oppfatninger om hva som er et godt liv, og som ikke alltid stemmer med brukernes behov (Eriksen, 2001:18). Som konsekvens har dette ført til at velferdsstaten forsøker å skape seg mer kontroll overfor skjønnsutøvelsen, det vil si profesjonelle sin praksis.

Evans og Harris (2004:891) mener at skjønn i den politiske og ideologiske konteksten medfører et sett av spørsmål som har som hensikt å finne ut måten skjønn er konstruert på, hvem som bygger den opp og hva er formålet med den. Men de legger vekt på at det viktigste aspektet ved skjønn som har mening i politiske forhold, er måten det benyttes på, og hvem sine interesser skjønnen betjener. For å finne svar på disse spørsmålene skal jeg diskutere nærmere skjønn som en ferdighet, utøvd i samsvar med neoliberalistisk måte å styre på.

Skjønn og frihet

Deans (2010:262) analyse av styring legger vekt på to elementer som ligger til grunn for det neoliberalistiske styringssystemet; en spesiell oppfatning av frihet, og på en balanse mellom styring og ikke styring i praksisregimer.

Friheten i Deans (2010:193) forståelse betyr noe ambivalent; at subjektene underlagt styringen oppfates som frie i sine valg og handlinger på den ene siden (subjection), men også at de må styres slik at de utvikler evner og ferdigheter nødvendige for å kunne utøve sin frihet (subjectification). Dermed blir den avanserte liberale styringen en måte å styre på gjennom individenes frihet. Skjønn i denne konteksten kan oppfates som sosialarbeidernes evne eller ferdighet til å handle fritt. Med hensyn til styringens subjectification, blir skjønn samtidig en kategori som skal styres av staten. Dette betyr at staten utvikler strategier og teknologier som skal skape kontroll overfor skjønnen og vil ha tendensen til å rette den mot forventete resultater.

Denne prosessen antar utvikling av teknologier og strategier som skal styre skjønnsutøvelsen. Det vil også si at profesjonelle som subjekter blir styrt. Med hensyn til neoliberalismens dominerende markedsretning, blir følgene at styringen av subjekter har blitt til produksjon. Selve produksjonen antar at man produserer objekter og at man behandler alle partene i produksjonen som objekter. Det vil si at man objektiviserer sosialarbeiderne. Dette medfører implikasjoner for ekspertenes praksis. Skjervheim (1996) mener at man ikke kan objektivisere seg selv, men kan objektivisere den andre. Dette skjer ved at man forholder seg til den andre som et kasus eller et faktum. Hvis man tenker seg at sosialarbeiderne har blitt til et kasus for velferdsstatens styring, betyr det følgelig at de er betraktet som objekter. Striden oppstår når et subjekt blir tingliggjort, eller objektivert. Ifølge Skjervheim (1996:24) oppstår det i slike tilfeller herredømme der den objektiviserende mister sin frihet som følge av forsvarsmekanismer mot objektiveringen. Dette fører til at den som objektiviserer, i vår tilfelle er det staten, får herredømme over sosialarbeiderne. På denne måten blir sosialarbeidere gjennom styringsprosessen til objekter som mister sin frihet. Dette står i strid med neoliberalismens andre oppfatning av friheten der subjektet skal handle fritt.

Som konsekvens av en objektiviseringsprosess blir sosialarbeiderne umyndiggjorte. Dette medfører at deres evner å handle fritt er redusert. Av den grunn at deres profesjonelle frihet eller autonomi er redusert, blir muligheten for skjønnsutøvelse også redusert. På denne måten kan man konkludere med at styringen gjennom frihet har ført til er reduksjon av profesjonelle sin frihet. I denne sammenhengen reises spørsmålet om at dette er den egentlige hensikten med styringen av skjønn.

Skjønn og praksisregimer

En annen kategori som Dean (2010) legger vekt på i den refleksive styringen er praksisregimene. De bygger på en spesiell logikk som danner rom for handling innenfor regimene og etablerer normer og verdier som blir akseptert og videreført innenfor dem. Sosialtjenester er et slikt praksisregime som bygger på en viss kunnskapsbase, formidler brukerorienterte verdier, og utvikler sin praksis i forhold til disse. Med tilvisning til Ekeland, Stefansen og Steinstø (2011) sin system teoretisk modell, har det blitt tydelig i studien min at visse systemer overskrider grensene til de andre. Et praksisregime kan

oppfates som et system som bygger på relasjonen mellom ekspert og bruker, det vil si det kliniske systemet.

Resultatene av studien viser til at staten som bygger på en styringslogikk forvaltere neoliberalistiske verdier som bygger på markedssystemet sin logikk. Som konsekvens av en neoliberalistisk tankegang har markedsløkken grepet inn i styringssystemet. Dessuten følger en tendens til at styringssystemet overskrider grensene til andre systemer. Det er for eksempel sosialtjenestene som står i fokuset for styringen, og som har blitt kraftig påvirket av styringsteknologier. Som konsekvens har markedsløkken som dominerer styringslogikken blitt formidlet til det kliniske systemet gjennom styringsteknologier. Denne prosessen har ført til at fagutøvelse i sosialtjenester har blitt til produksjon, og som studien min viser ført til objektivisering både av sosialarbeiderne og tjenestebrukere.

I denne konteksten utvikler sosialarbeiderne en praksis som kan føre til de motsatte effekter, enn de som forventes. Jeg har tidligere hevdet at relasjonen mellom bruker og ekspert bygger på tillit. Grunnlaget for tilliten er sosialarbeidernes evner til å fatte skjønnsmessige beslutninger som avgjør hvordan statens goder skal utdeles, og hvem som skal få dem og hvor mye. På grunn av at resultatene av slike vurderinger ikke alltid har vært tilfredsstillende, har man fått misfornøyde brukere. Følgelig har staten påtatt seg ansvaret for å sikre brukerne kvalitativt gode tjenester. Disse handlingene har medført at profesjonene har tapt tillit både i forhold til staten og til brukeren. I denne sammenhengen har staten utviklet teknologier som kan sikre en god kvalitet på tjenester og derfor bidra til tillitsreparasjonen.

Strategiene som har blitt utviklet med hensikten til å bygge opp igjen tilliten til profesjonene har hatt som formål å skape kontroll overfor profesjonelle sin skjønnsutøvelse. Dean (2010) presenterer to typer teknologier som velferdsstaten benytter seg av. Disse er handlingsteknologier og prestasjonsteknologier. Hensikten med handlingsteknologiene er å øke brukernes frihet, det vil si at brukeren er aktiv og bidrar aktivt til valg av behandlingsmåter og metoder. Brukernes frihet medfører en reduksjon av ekspertenes frihet. Det vil si at utøvelse av skjønn i praksis vil innebære en kollisjon av ekspertens sitt perspektiv og brukeren sitt. Berggren, Blomberg og Petersson (2010) i sin studie kommer til konklusjonen at skjønn blir redusert når den oppstår som en sak mellom to roller, eller som en sak mellom to perspektiver.

Hensikten med prestasjonsteknologiene derimot er å gjøre sosialarbeiderne mer ansvarlige og *accountable* i forhold til samfunnet. Denne dimensjonen antar et skifte i fokuset for praksisen, der risikoen for at ekspertene praktiserer for å "ha ryggen fri", blir høyere enn prioriteringen av brukeren sitt perspektiv.

Som konsekvens kan sosialarbeidernes praksismønstrene bli orientert mot tilfredsstillende av prestasjonsindikatorer, føre til en standardisert og rutinemessig prosess av sosialtjenesteproduksjon. Dette kan bli en teknokratisk tilnærming til brukerbehandling. Eriksen (2001:18) opererer med begrepet sosialteknokrati som betegner en heller instrumentalistisk aktivitet innenfor en produksjon rettet mot måloppnåelse. Dessuten er denne mål- middel modellen karakterisert av at Aristoteles "techno" er betraktet som en ferdighet eller kyndighet for å realisere mål og verdier som ligger utenfor aktiviteten selv (Eriksen:19). Dette blir tydeligere i sosialarbeidernes praksis der mål og verdiene flyttet fra den kliniske relasjonen mellom ekspert og bruker til styringens verdier og mål. Det vil si et skifte fra profesjonsorientert tilnærming til økonomisk tilnærming, fra sosialarbeidernes profesjonsetiske prinsipper til økonomisk effektivitet.

Produksjonsprosessen og *accountability* medfører høy standardisering av tjenester og bidrar til innskrenket rom for autonomi og skjønnsutøvelse i sosialarbeidernes praksis. Slik kan det reises spørsmål om middelet svarer til målet? Målet er egentlig å skaffe kvalitativt gode tjenester, mens middelet er produksjon, effektivisering og følgelig standardisering som virker reduserende for skjønn. Skjønn er en viktig faktor i sikringen av kvaliteten på tjenester i det enkelte tilfelle. Med hensyn til at svakere skjønn kan bidra til redusert kvalitet på tjenester, kan man konkludere med at middelet som staten bruker for tillitsreparasjonen til profesjonene ikke svarer til selvet målet om økt kvalitet, og økt tillit til profesjoner. Det kan godt tenkes at noen vil hevde at standardisering er instrumentet som kan sikre det minste kravet for kvalitet når skjønn er dårlig. Men det reises spørsmålet om at standardiseringer likevel gir bedre resultat?

Skiftingen fra en tradisjonell tankegang til en markedsorientert tankemåte har ført til en økende oppmerksomhet overfor skjønnsutøvelse i sosialarbeidernes praksis. Av den grunn har det blitt lagt stor vekt på strategier og teknologier som kan kontrollere skjønn og bidra til bedre kvalitet. Mens sosialarbeiderne i motsetning til staten anerkjenner andre behov i samfunnet og utvikler et mer holistisk syn på sosialtjenestene generell:

We need a different way of providing services, supporting families and communities at the ground level so that neighborhoods are safe and caring places and people have places to go if they need help, that doesn't really feel like heavy intervention, just like support and taking care of each other (Baines, 2006:23).

Berggren, Bolmberg og Petersson (2010:409) presenterer vilkårene for sosial praksis i Sverige som betegnes av en overgang hvor både markedet, familien og brukeren er framhevet. Rose (1985, ref. I Berggren, Bolmberg og Petersson, 2010:409) beskriver disse prosessene som en *welfare mix*. Slik oppstår utfordringene for sosialarbeiderne langs de tre faktorene: marked, familie og bruker som skal inngå i dialog med hverandre og danne rammebetingelser for skjønnsutøvelse.

Skjønn og organisasjonsvirksomhet (mesonivå)

Forandringene i den generelle mentaliteten og særlig det nye fokuset i sosialarbeid forårsaker forandringer i måten sosialtjenestene blir organisert på. Disse danner nye rammebetingelser for sosialarbeidernes praksis og derfor har implikasjoner for skjønnsutøvelse.

Lipsky (1980) hevder at bakkebyråkratene utøver en stor grad av skjønn i praksisen gjennom å behandle mennesker som er uforutsigbare, forskjellige og har ulike behov. På grunn av dette er praksisen i sosialt arbeid kjennetegnet av uforutsigbarhet og en høy grad kompleksitet. Dette medfører en økt behov for skjønnsutøvelse for å kunne håndtere kompleksiteten og forutsigbarheten i praksis. Dessuten kan ikke praksisen reduseres til standarte oppskrifter på grunn av brukernes komplekse situasjoner og individualitet. Ifølge Lipsky(1980:161) agerer sosialarbeiderne som individer i interaksjon med andre individer under uforutsigbare forhold som skaper rom for autonomi. Men samtidig viser studien at den neoliberalistiske tankemåten har bidratt til en ny forståelse av profesjonelle sin rolle.

Dean (2010) presenterer i sin styringsanalyse praksisregimene som internaliserer verdiene av den overordnede tankemåten, bearbeider dem og forandrer den interne logikken slik at den stemmer overens med mentaliteten. En slik prosess har foregått innenfor sosialt arbeid sett som et praksisregime. Som følge har de nye verdiene og

normene blitt internalisert og har ført til utvikling av en rekke regler og prosedyrer som dominerer og styrer sosialarbeidernes praksis.

Flate organisasjoner og magre arbeidsordninger

Først og fremst har omorganiseringene i helse og sosialsektoren vært påvirket av New Public Management. Den har bidratt til at sosialtjenester har blitt omorganisert til mer flate strukturer med hensikten til å forbedre den eksisterende byråkratiske organisasjonsformen.

Olsen (2006:14) mener at byråkrati som en form for organisering av offentlige institusjoner, har blitt til et problem i konteksten av demokratiske, dynamiske krefter. Dette problemet oppstår når byråkratiske institusjoner ikke lenger kan forenes med demokratiske verdier. I denne sammenhengen har det blitt satt i gang reformene i helse og sosialsektoren som viser en tendens til å forandre inter - institusjonelle relasjoner, og skape en ny balanse mellom stat, marked og sivilsamfunn. Som følge av slike prosesser har rollene til forskjellige profesjonsgrupper, interesser og statsborgere blitt forandret (Olsen, 2006:14). Dessuten betyr dette at reformene skal bidra til etablering av nye demokratiske verdier innenfor institusjonene, som ifølge Dean (2010) bygger på markedsinspirert frihet, kontraktbaserte relasjoner og en høy grad av transparens.

På denne måten vil forandringene på organisasjonsnivå danne nye rammebetingelser for profesjonene sin arbeidsutøvelse. De nye formene for organisering av arbeidet utfordrer sosialarbeidernes praksis gjennom å etablere en ny forståelse av deres rolle. Studien viser at strukturelle forandringer forutsetter nye måter å utøve arbeidet på. Et eksempel er oppbygging av sentre med trente resepsjonister som skal motta forespørsler fra brukere og referere dem videre med hensyn til etablerte retningslinjer. I slike tilfeller blir sosialarbeideren ikke lenger den førstelinje, men må bygge på vurderingene av resepsjonister som oftes har mindre kompetanse. Disse forholdene understreker at skjønsmessige vurderinger blir resultatet av forhandlinger mellom to roller. Berggren, Blomberg og Petersson (2010) presenterer en liknende situasjon der reformer i sosialsektoren skaper en ny rolle for sosialarbeiderne i eldreomsorgen. Der har sosialarbeideren blitt til *care manager* i tillegg til sin tidligere rolle som case manager. Av

den grunn at de to rollene bygger på forskjellige perspektiver, blir skjønn redusert som resultat av en forhandlingsmodell mellom de to rollene.

En annen konsekvens av omorganiseringene i sosialsektoren er nye former for ansettelse, det vil si kontraktbasert prestasjon, vaktordninger, fleksible ordninger for personale, deltidsarbeid o.s.v. Baines (2006:28) mener at sosialarbeidere opplever en økende usikkerhet knyttet til arbeidet, innskrenket inntekt og lite fordeler som konsekvens av økonomisk sparing. Følgelig kan man anta at slike ordninger kan føre til lite engasjement som kan virke innskrenkende på skjønnsutøvelsen. Det vil si at mindre engasjerte eksperter kan bli mindre kritiske til praksisen og følgelig lettere tilpasse seg reglene og prosedyrene. På denne måten blir mulighetene for utøvelse av skjønn redusert.

Forandrede maktforhold

Lipskys (1980) teori om *street level bureaucracy* ser på individuelle dilemmaer som oppstår i møte med organisasjonen. Han understreker at skjønn er en kategori som ikke kan reduseres i bakkebyråkratier, og som ikke kan bli fjernet. Men den forandrende logikken i sosiale praksisregimer ser ut til å etablere en ny orden som forsøker å skape kontroll over skjønnnet. På organisasjonsnivå har det blitt utviklet regler og prosedyrer som sosialarbeidere må følge, og i hvor stor grad de anvender reglene og prosedyrene måles gjennom prestasjonsindikatorer. I denne konteksten argumenterer Howe (1991:220) for at forandringene i bakkebyråkratier har ført til et skifte av makten fra ekspertenes skjønn til en praksis bestemt av lover, utformet av administratorer og styrt av ledelsen.

Howes(1991) argument bygger på at sosialarbeidernes praksis blir underlagt politiske retningslinjer som definerer deres arbeid og deres roller. I denne konteksten møter sosialarbeiderne en ny virkelighet som kan sammenliknes med et jernbur av politiske retningslinjer som skal skape kontroll overfor *demokratiets sorte hull* (Eriksen, 2001). Studien viser at sosialarbeidere agerer på forskjellige måter og utvikler ulike strategier for å håndtere praksisvilkårene. Det er tydelig at det har blitt utviklet strategier for å temme teknologiene, for å unngå prosedyrene med hensyn til profesjonelle verdier og for brukernes beste. Dessuten har vi sett at beslutningene ofte tas på andre tidspunkt enn de som var tenkt av ledelsen. Dette betyr at verktøy som administratorene implementerer i

bakkebyråkratier for å skape kontroll overfor skjønnsutøvelse, ikke fungere i samsvar med hensikten.

Gillingham og Humphreys (2010:2599) diskuterer bruk av *Structured Decision Making tools* (SDM) som har til formål "... (to) assist decision making, promote consistency in decision making and to target the children most in need". SDM er en slik verktøy som skal designe beslutningsprosessen. På den ene siden kan den redusere skjønnsutøvelse i sosialarbeidernes praksis til utfylling av skjema og til de alternativene for behandlingsmåten som IT systemet foreslår. På den andre siden kan den være manipulert av ekspertene slik at den blir tilpasset til allerede fatte beslutninger. I denne sammenhengen er det viktig å reflektere over sosialarbeidernes kritisk evne i møte med nyinnføringene.

Ekeland, Stefansen og Steinstø (2011) fremhever ekspertene i psykisk helsevern bekymring for at nye krav til behandling av klientene (teknologiske hjelpemidler og mindre ressurskrevende behandlinger) kan bli vanskelig å stå imot for nyutdannede klinikere. Det vil si at deres evne til å forholde seg kritisk til nye regler kan føre til innskrenkninger i autonomi. Følgelig kan man konkludere med at faren ligger i å ha sosialtjenester baserte på en produksjonsprosess og ikke individuell og likeverdig behandling.

Profesjonenes selv- overvåking: en løsning på individuelle dilemmaer i bakkebyråkratier (mikronivå)?

Sosialarbeidernes praksis er utformet av forskjellige faktorer som plasserer seg på makro-, meso- og mikronivå. Staten og den internasjonale arena som en overordnet kategori av faktorer designer ekspertorganisasjonene som utgjør rammefaktorer for ekspertenes handlinger. Når staten eller internasjonale trender etablerer visse måter å tenke på i klinisk sosialt arbeid, blir profesjonelle de eneste som ser utfordringene. Dette betyr at håndtering av den forandrende praksisen i sosialt arbeid er en sak for eksperten selv, som bør ha evner og ferdigheter basert på en viss type kunnskap for å kunne handle. Dessuten bør profesjonene ta ansvar for å utdanne nye medlemmer med tilsvarende kunnskap og ferdigheter.

I følge Svensson (2010:146) bygger profesjonene sin arbeidsutøvelse på fire forutsetninger: kunnskap, etikk, regler og brukernes behov. Konfliktene som oppstår mellom disse dimensjonene har blitt regulert gjennom profesjonenes kollegiale kontroll og autonomi. Organisasjonene som profesjonelle handler innenfor er en viktig forutsetning for profesjonenes kollegiale form. De representerer arenaer for utøving av autonomi og kollegial kontroll og ofte kalles for profesjonelle byråkratier. Waters (1989, ref. i Svensson, 2010:161) mener at kollegialiteten antar at beslutningene representerer et kollektivt produkt som følge av likhet, konsensus og autonomi. Det vil si at profesjonalismen ligger til grunn for beslutningsprosessen.

Den nye tankegangen ser ut til å gripe inn i profesjonene sine grenser gjennom å utfordre profesjonalismen, det vil si gjennom markedslogikk og rasjonell styring. I denne sammenhengen blir den byråkratiske og handels- kontrollen begrenset av ekspertise og kunnskap (Svensson, 2010:161). Studien min viser at kunnskap og erfaringen i sosialt arbeid spiller en viktig rolle når det gjelder fortolkning av politiske retningslinjer og utøvelse av skjønn. Den kan føre til at sosialarbeidere utøver mer skjønn i forhold til gapet som finnes mellom politiske retningslinjer og selvet praksisen. Det vil si måten de skal anvendes på i hvert enkelt tilfelle. Lipsky (1980) snakker om ambivalente mål i bakkebyråkratier, og jernbur av prosedyrer og regler. Paradoksalt kan disse kompleksene kreve mer skjønn, slik som Evans og Harris (2004:890-891) uttrykker det: "*The higher level of indeterminacy, the more potential there is for the operation of discretion*".

Dessuten viser studien tendensen til at sosialarbeiderne aktiverer sitt kollegiale potensial for å håndtere ubestemmeligheten i praksisen. Gjennom kommunikasjon mellom hverandre og i konflikter med ledelse oppstår mulige strategier for å skape rom for autonomi og handling i en stadig skiftende virkelighet. Svensson (2010:162-163) peker på et skifte som har skjedd under markedspåvirkning. Han mener at den kollektive styringen innenfor profesjonene stadig er erstattet av den individuelle styring og ansvarliggjøring. Dette skyldes markedsmekanismer som bidrar til økende fokus på individet og individuelt arbeid i forhold til brukeren sine behov. Derfor følger tendensen til at profesjonenes selvovervåking blir erstattet med ekstern byråkratisk kontroll (Svensson, 2010:163). Sett i sammenheng med at selv overvåkingen innenfor profesjonene er en sterk kraft som kan motstå forandringene i praksisen, blir dens oppløsning en god strategi på vei til

deprofesjonalisering. Slik reises spørsmålet om at dette står på velferdsstatens dagsorden, eller er en bivirkning av neoliberalistisk tankegang?

Et interessant faktum har Marit Kvangarsness (2010) diskutert i sin artikkel om *"Sykepleierutdannelse i forandring"*. Hun påviser at den neoliberalistiske tankegangen har trengt seg inn også i utarbeidningen av utdanningsplanene for sykepleierprofesjonen, og har vært samlet under ordet: *"standardisering"* (Kvangarsness, 2010:48). Dette mener hun er et uttrykk for forflyttelse av makten fra profesjonen selv på å bestemme rammeplaner for utdanning til eksterne faktorer. Det vil si politiske prosesser både på nasjonalt og internasjonalt nivå (Bologna- prosessen). I denne sammenhengen blir det tydelig at markedslogikken har funnet veien inn til kjernen i profesjonene, gjennom å påvirke ekspertorganisasjonene og utdanningen for profesjonene. Dette ser jeg som en ganske mektig kombinasjon som har konsekvenser for praksisen. Dessuten kan effektene av slike prosesser være avhengige av hvilke retninger de tar og hva er formålet med dem. For å konkludere kan man understreke at *"it's not bad but dangerous"*. Det kan være farlig hvis retningene for profesjonsutviklingen i framtida vil forsøke å underminere utøvelse av skjønn. Man kan snakke lenge om forandringer i vilkårene for praksisen, og om hvordan disse utfordrer skjønnnet, men det viktigste spørsmålet blir om målet om bedre kvalitet er nådd. Eller er det tenkelig at forandringene i den sosiale virksomheten har ført til det motsatte?

X. Refleksjoner overfor forskingsopplegget

Denne studien bygger på to teoretiske perspektiver der den ene representerer et blikk ovenfra (Dean, 2010) og den andre er et blikk innenfra (Lipsky, 1980). Dialogen mellom disse to teoretikere danner et holistisk bilde overfor sosialarbeiderne sin praksis. Slik hevder Lipsky (1980) at bakkebyråkratene generelt er tildelt en høy grad av autonomi i utøvelse av skjønn og i møte med brukerne har de makten til å definere brukernes behov. På denne måten bidrar de til "*policy-making*" gjennom identifisering av nye behov og utforming av nye politiske retningslinjer som kan oppfylle disse behovene. I denne prosessen er skjønn et element som gir grunnlag for maktutøvelse. Det vil si at sosialarbeiderne representerer et nøkkelement i tjenestekjeden og tildeles makt fra staten for å kunne dele ut offentlige goder. Dessuten vil de gjennom å formidle kunnskap og informasjon om tilgjengelige tjenester, være i en maktposisjon overfor brukerne.

Bakkebyråkratier har blitt problematisk for velferdsstaten av flere grunner, ikke minst i forhold demokrati og likebehandling. Som konsekvens har staten utviklet ulike mekanismer til å korrigere denne situasjonen. Her bidrar Dean (2010) med sin forståelse av statens rolle og mekanismene som den aktiverer og utvikler for å oppnå sine mål. I forhold til ekspertorganisasjoner ser man at staten griper inn stadig oftere og bidrar til forandrede vilkår for arbeidsutøvelse. Sett i lys av de to teoretiske perspektivene blir forandring av sosialarbeidernes praksis et resultat av statens strategi for maktbalansering. Det vil si at ekspertene taper en del av makten til fordel for brukeren og organisasjonen. Slik har brukerne blitt myndiggjort gjennom forsterkede rettigheter, som forutsetter at brukerne medvirker og deltar aktiv i behandlingsprosessen. Dessuten har ekspertorganisasjonene fått tildelt autonomi gjennom NPM-reformene som utvikler stadig nye prosedyrer for kontroll av ekspertenes. På denne måten forsøker staten å etablere rettferdighet og likebehandling. Slik viser studien at det har skjedd et skifte i maktforholdet i sosialarbeidernes praksis. Evans og Harris (2004) mener at en slik forandring ikke nødvendigvis fjerner den profesjonelle makten, men fører til andre måter å utøve skjønn på.

Studiens validitet, reliabilitet og relevans.

I det vitenskapssamfunnet foregår det debatt om hva som er sann og ikke sann kunnskap. Brukere av kvalitative metoder anerkjenner vanligvis virkelighetens mangfoldighet, og der flere versjoner kan gjelde samtidig blir det ikke mulig å bevise sannheten (Malterud, 2003:185). Derfor er den mest aktuelle tilnærmingen å snakke om kunnskapens gyldighet.

Først og fremst bygger studien på en teoretisk ramme som kombinerer to ulike perspektiver slik at man danner seg et holistisk bilde om sosialarbeidere sin praksis. Når en studie bygger på mer enn en teoretisk ramme, mener Finfgeld-Connett (2010:249) at man oppnår teoretisk triangulering. Siden metasyntesen bygger på eksisterende forskningsrapporter og allerede fortolkede data, medfører den to trianguleringer (Finfgeld-Connett, 2010:249). Den første kommer fra fortolkning av data i de opprinnelige studiene, mens den andre forekommer under syntesen av dem. Selv om noen forskere er veldig skeptiske til syntese av studier som bygger på ulike teoretiske og epistemologiske perspektiver, mener Finfgeld-Connett (2010) at dette er en god strategi for å redusere mulighetene for tilfeldige forbindelser og forskernes bias. I min studie har jeg valgt forskningsrapporter bygger på den samme metodologiske tilnærmingen, og reduserer derfor forskyvninger knyttet til det epistemologiske perspektivet. Når det gjelder teoretiske forståelsesrammer, bygger mange av studiene i metasyntesen på Lipsky sitt perspektiv i kombinasjon med andre teorier. Dette rettfærdiggjør valget av Lipskys teori i min studie. Deans analyse av styringen kommer til å supplere Lipskys teori, og kaster lys overfor andre aspekter i sosialarbeidernes praksis, slik at i kombinasjon danner de et helhetlig bilde av fenomenet. Slik kan de mangfoldige teoretiske perspektivene representerte i studien føre til en økende gyldighet av funn (ibid).

Selv om studien bygger på en mangfoldige teoretiske ramme, betyr det ikke nødvendigvis at det bare finnes en sann fortolkning av sosialarbeidernes praksis. Studiens hensikt er derimot å skape et nyansert bilde av sosialarbeidernes praksis, inklusiv vilkår og utfordringer for skjønnsutøvelse, gjennom analyser av deres egne stemmer. I en metasyntese sin blir dette bildet dannet på grunnlag av andre forskere sine versjoner, noe som kan medføre forskyvninger i sosialarbeidernes stemme. Faren ligger i at resultatene i flere ledd blir påvirket av forskerne sine bias. Malterud (2003:183) mener at i slike situasjoner er det viktig at leserne får god innsikt og forståelse av forskerens valg i arbeidet. Derfor har jeg laget syntesetabeller som kan gjøre tydeligere veien jeg har gått fra

rådata til tredjeordens fortolkning. Disse innebærer kategoriene som jeg har utviklet, andregrads- og tredjegradsfortolkninger. Dessuten har jeg brukt sitater fra intervjuer med sosialarbeiderne for å illustrere og begrunne mine resonnementer i analysen.

I forhold til sannhetsproblematikken i vitenskapene foreslår Popper (1965) å teste teoriene gjennom falsifisering. Det vil si at man tester teoriene gjennom et forsøk på å bevise det motsatte. I denne sammenhengen blir teoriene konsoliderert så lenge de består falsifisering. I denne konteksten skal jeg argumentere for gyldigheten av resultatene i prosjektet mitt med hensyn til de tre nivåene som påvirker sosialarbeidernes praksis (makro-, meso-, og mikronivå).

For det første bygger metasyntesen på studier utførte i forskjellige land. Selv om jeg argumenterte for en logisk forbindelse mellom disse og en felles kultur i den vestlige verdenen, kan man eventuelt tenke at organiseringen av sosialtjenester kan være forskjellig. Av den grunn vil jeg understreke at faktorene som plasserer seg på makronivå (den neoliberalistiske tankegangen) ser ut til å være felles for landene som har blitt presentert i studien. Dessuten bygger sosialt arbeid som profesjon på den profesjonsetiske kodeksen som er felles for sosialarbeiderne (mikronivå). Derimot danner ekspertorganisasjonene (mesonivå) spesielle vilkår for sosialarbeidernes praksis. Det vil si at måten sosialarbeiderne opplever sin praksis på vil være avhengig av selve organisasjonen, organisasjonskulturen, ledelsesstrategier og måten den fungerer på. Slik kan faktorene som påvirker praksisen på organisasjonsnivå variere i styrke og intensitet.

I min studie har vi for eksempel sett nærmere på utviklingen av resultatstyring som en konsekvens av neoliberal styring, og som har blitt utført på organisasjonsnivå gjennom utviklingen av prestasjonsindikatorer. Med hensyn til ledelsesstrategier kan man tenke seg at disse indikatorene kan være forskjellige for ulike grupper sosialarbeidere, avhengig av brukermålgruppe. Dessuten kan de være styrt på ulike måter, og som konsekvens ha mer eller mindre innflytelse på selve praksisen. Et annet poeng jeg vil legge merke til er at effektene av prestasjonsindikatorene kan ses i forhold til organisasjonskulturen. Det er kjent at i ekspertorganisasjoner er kulturelle handlingsmønstrene etablert ganske sterkt. Det vil si måter man handler på i bestemte situasjoner, måter tiln betraktes på og verdiene som det legges vekt på. Som konsekvens kan det eventuelt tenkes at indikatorenes påvirkningskraft kan variere avhengig av kulturelle mønstre. Til slutt spiller sosialarbeideren sin personlighet en viktig rolle i måter man treffer utfordringer på i

praksisen. Dette til sammen viser ikke at resultatene til studien er ugyldige, men understreker at balansen mellom påvirkningsgraden av de faktorene vil variere avhengig av hver enkelt organisasjon, og derfor kan ha sterker eller svakere effekt på praksisen. I denne konteksten kan man generalisere til at de tre gruppene faktorene er relevante for sosialarbeidernes praksis på tvers av landsgrensene og er en konsekvens av et neoliberalistisk syn utviklet i vestlige land. Dessuten blir det tydelig at den nye mentaliteten forårsaker et felles bilde om hvordan den offentlige sektoren skal organiseres (New Public Management). Som konsekvens har det blitt utviklet og etablert nye rutiner, prosedyrer, strategier, standarder og mål i sosialarbeidernes praksis som ser ut til å bygge på felles tendenser: effektivisering av tjenester, teknologier som assisterer praksisen, prestasjonsstyring, o.s.v. Følgelig kommer datamateriale til å begrunne en skifting i maktbalanse mellom sosialarbeiderne, organisasjonen og staten.

Når det gjelder resultatenes overførbarhet, kan det eventuelt tenkes at liknende sammenhenger kan oppstå ikke bare i sosialt arbeid men også i andre profesjoner. Når Lipsky (1980:xi) skriver om bakkebyråkratier og bakkebyråkrater mener han ikke bare sosialarbeiderne men alle som utøver skjønn overfor fordelingen av velferdsstatens goder innenfor den offentlige sektoren og andre organisasjoner. Denne kategorien gjelder da skoler, politienheter, advokater, velferdstjenester, o.s.v. Derfor kan det tenkes at i alle disse organisasjonene kan ekspertene stå foran liknende utfordringer. Det som kan variere er responsmekanismene på eksterne stimuli, måten profesjonelle håndterer utfordringene på, og resultatene av slike handlinger.

Studiens datamateriale gir muligheten for å se hovedtendensene i sosialarbeidernes praksis og atferdsmønstrene som ekspertene utvikler i forhold til faktorene som påvirker arbeidsutøvelsen. Det viktigste er å se på nyansene ved handlingsmønstrene og identifisere mulige konsekvenser av slike handlinger som kan ha implikasjoner for tjenestenes kvalitet. Dessuten åpner datamaterialet for videre spørsmål knyttet til utviklingen av sosialt arbeid som profesjon. Det er for eksempel viktig å finne ut om vilkårene for praksisen reduserer mulighetene for skjønnsutøvelse, eller om det er snakk om andre måter å utøve skjønn på? Er politiske retningslinjer et jernbur for skjønnsutøvelse, eller trenger rigiditeten enda mer skjønn for å kunne anvendes? Videre kan man også diskutere om sosialt arbeid er på vei til deprofesjonalisering, eller om det er behov for nye kompetanser for å kunne håndtere utfordringene i praksisen? Og ikke minst er det et spørsmål som den nye maktbalansen på

det sosiale feltet fører til økt kvalitet? Folgelig har datamaterialet relevans for sosialarbeiderne som arbeidsutøvere, for sosialarbeid som profesjon, og for myndigheter og makthavere.

Datamaterialet kan bidra til at sosialarbeiderne skaffer seg en bedre forståelse av konteksten for praksisen, sett i lys av et systemperspektiv. Det er da viktig å understreke behovet for selvrefleksjon hos sosialarbeiderne som grunnlaget for å se sammenhenger og effekter i praktisk arbeid. Dessuten legges det vekt på ekspertenes refleksjoner overfor vilkårene for praksisen. Dette betyr at en god forståelse av rammebetingelser kan bidra til utvikling av evner ferdigheter og handlingsstrategier som er nødvendige for å håndtere utfordringene. Selvrefleksjonen ser ut til å være en avgjørende faktor for å unngå en passiv tilpasning. I tillegg kan den også skape en bedre forståelse av bakkebyråkratrollen som kan bygge bro mellom brukeren sine behov, og systemet. Dermed kan den bidra til en bedre håndtering av dilemmaer knyttet til sosialarbeidernes doble mandat. Slik reises det spørsmål om hvilke mål som skal prioriteres, organisasjonens, eller brukernes?

Med hensyn til Lipskys (1980) påstand om ambivalente mål i sosiale organisasjoner, kan man tenke seg videre spørsmål om måter disse håndteres på og hvilke faktorer kan bidra til forenkling av kompleksiteten og innskrenkningen av usikkerheten i praksisen? Evans og Harris (2004) hevder at skjønn er et must for å kunne interpretere politiske retningslinjer og håndtere målenes ambivalens og praktisk usikkerhet. Men hva med problematiske sider ved skjønn, med konsekvensene av svakt eller dårlig skjønn? Hva kan regnes som tilstrekkelig skjønn for at målet om kvalitative tjenester kan oppnås? Dermed kan man spørre etter nødvendige evner, ferdigheter og kunnskap som kan danne grunnlaget for skjønn.

Forskningsopplegget danner et bilde av praksisen i sosialt arbeid som kjennetegnes av forandrede maktforhold mellom eksperter, brukere og det sosiale systemet. Den nye balansen utfordrer sosialt arbeid som profesjon gjennom å stille krav om ny kompetanse. I denne sammenhengen ligger utfordringene i utarbeiding av utdanningsprogrammer som kan tilfredsstillende de nye kravene. Med hensyn til en høy grad av standardisering og teknologisering av behandlingsprosessen, reises det spørsmål om hva slags praktikere det oppstår behov for? Trenger vi sosialarbeidere som skal følge reglene og prosedyrene slik de er utarbeidet av ledelsen og makthaverne, eller er det behov for selvkritiske eksperter som kan gjenskape balansen mellom sosialteknokrati og skjønn. Med hensyn til

Kvangarsnes (2010) sin konklusjon om rammeplanene for sykepleieutdanningen, som bygger på standardisering, kan det være viktig å spørre om profesjonene er på vei til deprofesjonalisering, eller om det bare har skjedd en endring av utviklingsretning som ikke nødvendigvis innebærer en underminering av profesjonenes rolle. Det vil si at samfunnet stiller nye krav til profesjonene som medfører et skifte fra tradisjonelle måter å praktisere på, til nye roller. Som konsekvens kan dette innebære behovet for en ny forståelse av skjønnsdimensjonen i praksis som ikke nødvendigvis er en enten- eller dimensjon. I det neoliberalistiske samfunnet er det helst snakk om skjønn som grader av frihet. Dette betyr at skjønn blir utøvd i mer eller mindre grad med hensyn til rammebetingelser i hvert enkelt tilfelle. Slik blir advarslene om en overdrevet "death of discretion" (Evans og Harris, 2004:871) forhastet.

Til slutt kan datamateriale åpne for viktige spørsmål for makthaverne som utformer politiske retningslinjer. Med hensyn til at målet med endringene i sosialtjenester er rettet mot å sikre kvalitativt gode tjenester, kan det betviles om middelet svarer til målet? Studien viser tydelig utvikling av standardiserte rutiner og prosedyrer som danner rammer for arbeidsutøvelser. Dessuten har en økende tendens til kontroll av sosialarbeidernes beslutningsprosesser. På denne måten blir handlingsrommet redusert. Logisk sett medfører et redusert handlingsrom, mindre muligheter for skjønnsutøvelse, noe som i gitte tilfeller kan gi dårligere tilpassing til det enkelte tilfellet og dermed redusere kvaliteten. Slik blir det viktig å ta opp diskusjonen om instrumentene som staten operer med bidrar til bedre kvalitet på tjenester, eller om det motsatte også kan skje.

Avslutning

Denne studien forsøker å vise at profesjonene i sosialt arbeid gjennomgår store forandringer. Den forandrede virkeligheten er et resultat av interaksjonen mellom ulike systemer som har blitt løftet opp i studien ved hjelp av to teoretiske perspektiver. Deans (2010) analyse er med på å skape en forståelse av fenomener på makronivå kjennetegnet av neoliberalistisk mentalitet. Den sistnevnte medfører forandringer i andre systemer slik at de danner en ny virkelighet for profesjonsutøvelsen. Dette betyr at tradisjonelle måter å tenke og arbeide på innenfor forskjellige sosiale arenaer har forandret seg under neoliberalismen. Som konsekvens stiller samfunnet nye krav i forhold til profesjonene.

Lipsky (1980) sin analyse av individuelle dilemmaer innenfor bakkebyråkratier har blitt benyttet til å framheve utfordringene som profesjonelle står foran ifølge de kravene som stilles fra samfunnet. Dessuten åpner analysen hans for en bedre forståelse av måten skjønn er utøvd på, og hvordan det fungerer i nålværende samfunn. En dialog mellom Lipsky (1980) og Dean (2010) hjelper til å forstå sammenhengene mellom en generell mentalitet utviklet i vestlige samfunn, og forandringene som har skjedd på organisasjonsnivå i bakkebyråkratier. Dessuten danner disse to perspektivene et holistisk bilde av faktorene som påvirker skjønn og plasserer dem på makro-, meso- og mikronivå.

I forhold til teoretiske perspektiver og data som studien bidrar med kan man se en utvikling av retningslinjer, prosedyrer, teknologier og mekanismer som har tendensen til å begrense rommet for handling i sosialarbeidernes praksis. Konsekvensene av slike mekanismer kan ses på ulike måter. På den ene siden kan de virke begrensende. På den siden krever de mangfoldige retningslinjene, prosedyrene og mekanismene mer skjønn for å kunne interpreteres og anvendes i praksis. På dette viset kan profesjonene gjenvinne sin rolle. Det vil si at profesjonelle selv, gjennom kommunikasjon og selv- overvåking kan bidra til en adekvat håndtering av mangfoldigheten, usikkerheten og ambivalensen i praksisen.

Til slutt vil jeg referere meg til bildet på forsiden (s. 2). Forfatteren til dette bilde ikke er kjent men det antas at det kommer fra Sør-Amerika. Poenget med det er å invitere leseren til noen refleksjoner i forhold til vårt ambivalent syn på profesjonene (Abbott, 1988:I). Man kan lese dette bilde både oppåver til nedover og omvendt. I det første tilfellet kan man tenke seg at menneskene i bilde representerer ekspertene som har et vist rom for handling begrenset av institusjonelle vilkår (regler prosedyrer, lovverket, o.s.v.). I den andre og tredje rekke ser man bevegelser som har til formål å fjerne grensene. Dette kan vi sammenlikne med ekspertenes strategier som de utvikler for å håndtere begrensningene og skapet større rom for handling.

Denne prosessen gir uttrykk for Lipsky (1980) sitt poeng om bakkebyråkrater som *policy-makers*. Hvis man tar utgangspunkt i at sosialarbeiderne behandler brukerne med hensyn til eksisterende lovverket som skal anvendes i praksis, kan det være mulig at behovene i samfunnet forandrer seg, og det finnes ingen retningslinjer som tar seg av det. I slike tilfeller bruker sosialarbeiderne sitt skjønn for å identifisere og definere nye behov og gir videre tilbakemelding til staten. På denne måten bidrar de til utviklingen av tjenester som kan dekke på en fullstendig måte brukernes behov. En slik prosess krever mye

diskresjonær myndighet og dets kontroll er mulig gjennom profesjonenes selv
overvåkning, det vil si kollegial kontroll. Slik viser dette bilde en utvikling av praksisen
hvor grensene for praksisen forandres fra institusjonelle til profesjonelle.

Men hvis man leser bildet omvendt, kan det være sansynlig et annet utvikling av
profesjonene. Fra kollegialitet og *professional associations* til ekspertenes isolering. Dette
gir uttrykk for Svensson (2010) sitt poeng om en bevegelse i profesjonsutøvelsen fra
arbeidskollektiver til individualisering. Så, hvilken vei er profesjonene på?

Litteraturliste

- Abbott, A.** (1988) *The system of professions. An essay on the division of expert labor.* Chicago: The University of Chicago press
- Aakvaag, G.C.** (2008) *Moderne sosiologisk teori.* Oslo: Abstrakt forlag.
- Alvesson, M. og Skoldberg, K.** (2009) *Reflexive methodology. New vistas for qualitative research.* (2. utgave) Sage publications.
- Alvesson, M. og Sköldberg, K.** (1994) *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod.* Lund: Studentlitteratur.
- Aristoteles** (1973) *Etikken* Oslo: Gyldendals fakkelbøker.
- Baines, D.** (2010) 'If we don't get back to where we were before': working in the restructured non-profit social services. *British journal of social work* 40. S. 928-945
- Baines, D.** (2006) 'If you could change one thing': Social service workers and restructuring. *Australian social work* 59(1) s. 20-34
- Barnett-Page, E. og Thomas, J.** (2009) Methods for the synthesis of qualitative research: a critical review. *BMC Medical research methodology* 9:59
- Barroso J., Gollop, C., Sandelowski, M., Meynell, J., Pearce, P., og Collins, L.** (2003) The challenge of searching for and retrieving qualitative studies. *Western journal of nursing research.* 25(2), 153-178.
- Beck, C.T.** (2002) Postpartum depression: A metasynthesis. *Qualitative health research,* 12 (4) 453-472.
- Berggren, U. J., Blomberg, S. og Petersson, J.** (2010) Traits of a representative welfare state: the Swedish example *International journal of social welfare* 19 s. 402-411
- Byrkjeflot, H. og Neby, S.** (2005) Norge i Norden: fra etternøller til pioner i reformering av sykehussektoren? I Stigen, I. og Opedal, S. (red) *Helse-Norge i støpeskjeen- søkelys på sykehusreformen.* (s. 1-22) Bergen: Fagbokforlaget
- Dale, E.L.** (1997) *Etikk for pedagogisk profesjonalitet.* Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

- Damsgaard, H.L.** (2010) *Den profesjonelle sosialarbeidere. Profesjonalitetens mange ansikter.* (1. utg.) Oslo: Cappelen Akademisk forlag
- Dean, M.** (2010) *Governmentality. Power and rule in modern society.* (2. Utg.) SAGE publications Ltd.
- Downe, S.** (2008) Metasynthesis: a guide to knitting smoke. *Evidence Based Midwifery* 6(1): 4-8
- Dunkerley, D., Scourfield, J., Maegusuku-Hewett, T. og Smalley, N.** (2005) The experiences of frontline staff working with children seeking asylum. *Social policy and administration* 39(6), s. 640-652
- Ekeland, T.J., Stefansen, J. og Steinstø, N. O.** (2011) Klinisk autonomi i evidens tid. Styringspolitiske utfordringer for klinisk praksis. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 14(1) s. 2-14
- Ellis, K., Davis, A. og Rummery, K.** (1999) Needs assessment, street-level bureaucracy and the new community care. *Social policy and administration* 33(3), s. 262-280
- Eriksen, E.O. og Molander, A.** (2008) Profesjon, rett og politikk. I Molander, A. og Terum, L.I. (red.) *Profesjonsstudier* (s. 161-176) Oslo: Universitetsforlaget
- Eriksen, E.O.** (2001) *Demokratiets sorte hull. Om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten.* Oslo: Abstrakt forlag
- Eriksen, E.O.** (1994) Orden og usikkerhet. I Eriksen, E.O. (red.) og TANO *Den politiske orden* (s.13-20) Otta: Engers Boktrykkeri A/S.
- Evans, T.** (2011) Professionals, managers and discretion: critiquing street-level bureaucracy. *British journal of social work*, 41, s. 368-386
- Evans, T. og Harris, J.** (2004) 'Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion'. *British journal of social work*, 34 s. 871-895
- Evetts, J.** (2010) Reconnecting professional occupations with professional organizations: risks and opportunities. I Svensson, L.G. og Evetts, J. (eds.) *Sociology of professions. Continental and Anglo-Saxon traditions.* (s. 123-144) Goteborg: Daidalos Bokforlaget.

- Fangen, K.** (2004) *Deltagende observasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fauske, H.** (2008) Profesjonsforskningens faser og stridsspørsmål I: Molander, A. og Terum, L. J. *Profesjonsstudier* (25 s.) Oslo: Universitetsforlaget.
- Finfgeld-Connett, D. L.** (2010) Generalizability and transferability of metasynthesis research findings. *International journal of advanced nursing* 66(2) s. 246-254
- Finfgeld, D.L.** (2003) Metasynthesis: the state of the art-so far. *Qualitative health research* 13(7):893-904
- Fossestøl, B.** (2001). Sosialarbeider i velferdsstaten- om betydningen av en praktisk orientert handlingsforståelse I: Tronvoll og Marthinsen (red.) *Sosialt Arbeid - refleksjoner og nyere forskning*, (14s.) Trondhjem: Tapir Akademisk Forlag.
- Friedson, F.** (2001) *Professionalism, the third logic*. Cambridge: Polity Press
- Gadamer, H.G.** (2001) Fra sannhet og metode. Opphøyelsen av forståelsens historisitet til hermeneutisk prinsipp. I Lægred, S. og Skorgen, T. (2001) *Hermeneutisk lesebok* (red) s. 115-136 Oslo: Spartacus forlag
- Giddens, A.** (2000) *En løbsk verden. Hvordan globaliseringen forandrer vores tilværelse*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Giddens, A.** (1997) *Modernitetens konsekvenser*. Oslo: Pax Forlag
- Giddens, A.** (1987) Nine theses on the future of sociology. I Giddens, A. *Social theory and modern sociology*. Cambridge: Polity Press.
- Gilje, N. og Grimmen, H.** (1993) *Samfunnsvitenskapens forutsetninger. Innføring i samfunnsvitenskapens vitenskapsfilosofi*. Oslo:Universitetsforlaget
- Gillingham, P. og Humphreys, C.** (2010) Child protection practitioners and decision-making tools: observations and reflections from the front line. *British journal of social work* 40, s. 2598-2616
- Goode, W.J.** (1969) The theoretical limits of professionalization. I: Etzioni, A. (red.) *The semiprofessions and their organization*. s. 266-313 New York: Free Press.

Grimen, H. (2011) Profesjonelt ansvar og gode ansvarspraksisar. Første steg. *Et tidsskrift for førskolelærere fra utdanningsforbundet*. Nr. 2 s. 30-33

Grimen, H. a. (2008) Profesjon og kunnskap I: Molander, A. og Terum, L. J. *Profesjonsstudier* (16 s.) Oslo: Universitetsforlaget.

Grimen, H. b. (2008) Profesjon og tillit I: Molander, A. og Terum, L. J. *Profesjonsstudier* (16 s.) Oslo: Universitetsforlaget.

Grimen, H. og Molander, A. (2008) Profesjon og skjønn I: Molander, A. og Terum, L. J. *Profesjonsstudier* (18 s.) Oslo: Universitetsforlaget.

Grimen, H. (2001) Tillit og makt- tre samanhengar. *Tidsskrift for den norske lægeforening* nr. 30(121) s. 3617-3619

Habermas, J. (1994) Om den interne forbindelsen mellom rettsstat og demokrati. I Eriksen, E.O. (red.) og TANO *Den politiske orden* (s.190-197) Otta: Engers Boktrykkeri A/S.

Haga, Å. (1994) Liberalismens utematiserte føresetnader. I Eriksen, E.O. (red.) og TANO *Den politiske orden*. (s. 25-63) Otta: Engers Boktrykkeri A/S.

Hakvoort, J. og Klaassen (2007) International Benchmarking og public organizations: a critical approach. I Pollitt, C., Thiel, S. og Homburg, V. (red.) *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*. (s. 107-134) New York: Palgrave Macmillan.

Harrison, S. og Smith, C. (2004) Trust and moral motivation: redundant resources in health and social care? *Policy and politics* 32(3) s. 371-386

Hayek, F. (2009) Frihetens konstitusjon. I Svendsen, L. Fr. H. (red) *Liberalisme. Politisk frihet fra John Locke til Amartya Sen*. Oslo: Universitetsforlaget (s. 231-237)

Heggen, K. (2010) *Kvalifisering for profesjonsutøving. Sjukepleiar-lærer-sosialarbeidar*. Oslo: Abstrakt forlag.

Heggen, K. (2008) Profesjon og identitet I: Molander, A. og Terum, L. J. *Profesjonsstudier* (10 s.) Oslo: Universitetsforlaget.

- Holter, H.** (1996) Fra kvalitative metoder til kvalitativ samfunnsforskning. I Holter, H. og Kalleberg, R. (red.) *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. (s. 9-25) Oslo: universitetsforlaget
- Howe, D.** (1991) Knowledge, power and the shape of social work practice. I Davis, M. (ed.) *The sociology of social work*. London: Routledge
- Høiland, P. og Juul, S.** (2005) *Anerkendelse og dømmekraft i socialt arbejde*. (1. utg.) København: Hans Reitzels Forlag
- Kalleberg, R.** (1996) Forskningsopplegget og samfunnsforskningens dobbeltdialog. I Holter, H. og Kalleberg, R. *Kvalitative metoder i samfunnsforskning* (2. utg.) s. 26-72 Oslo: Universitetsforlaget
- Kirchhoff, J.W.** (2007) NPM- nye organisasjonsformer og profesjonelt arbeid. *Paper presentert på konferansen Nettverk for organisasjonsforskning i Norge*.
- Kokkinn, J.** (2009) *Profesjonelt sosialt arbeid*. (2. Utg.) Oslo: Universitetsforlaget
- Kvangarsnes, M.** (2010) Sykepleierutdannelse i forandring. Nasjonalt rammeplanarbeid mellom profesjon og standardisering. *Gjallerhorn. Tidsskrift for professionsutdannelse*. 12, s. 42-50
- Levin, I.** (2004) *Hva er sosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lægreid, S. og Skorgen, T.** (2001) *Hermeneutisk lesebok* (red) Oslo: Spartacus forlag
- Malterud, K.** (2003) *Kvalitative metoder i medisinsk forskning* (2. utg.) Oslo:Universitetsforlaget.
- Marthinsen, E.** (2001). Sosialt arbeid - et fag i det sosiales grense? I: Tronvoll og Marthinsen (red.) *Sosialt Arbeid - refleksjoner og nyere forskning*, (32s.) Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Meer, F. B.** (2007) New Public Management and evaluation. I Pollitt, C., Thiel, S. og Homburg, V. (red.) *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*. (s. 165-180) New York: Palgrave Macmillan.

Molander, A og Grimen, H. (2010) Understanding professional discretion. I Svensson, L.G. og Evetts, J. (eds.) *Sociology of professions. Continental and Anglo-Saxon traditions.* (s. 167-188) Goteborg: Daidalos Bokforlaget.

Molander, A. og Terum, L. J. (2008) Profesjonsstudier – en introduksjon I: Molander, A. og Terum, L. J. *Profesjonsstudier* (16 s.) Oslo: Universitetsforlaget.

Munro, E. (2004) The impact of the audit on social work practice. *British journal of social work.* 34(8) s. 1075-1095.

Noblit, G. W. og Hare, R. D. (1988) *Meta-ethnography: synthesizing qualitative studies.* Sage publications.

Nygren, P. (2008) *Handlingskompetanse. Om profesjonelle personer.* (1. Utg. 2. opplag) Oslo: Gyldendal Akademisk

Olsen, J.P. (2006) Maybe it is time to rediscover bureaucracy? *Journal of Public administration Research and theory,* 16(1) s. 1-19

Payne, M. (2006) *What is professional social work?* (revidert 2. Utg.) University of Bristol: The Policy Press

Pollitt, C. (2007) Convergence or Divergence: What has been happening in Europe? I Pollitt, C., Thiel, S. og Homburg, V. (red.) *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives.* (s. 10-25) New York: Palgrave Macmillan.

Popper, K. R. (1965) A survey of some fundamental problems I Popper, K. R. *The logic of scientific discovery.* (s. 27-48) New York: Harper & Row

Reede, I. (2006) *Psykoanalysen i velferdsstaten- profesjon, kris och framtid.* Stockholm: Brutus Østlings Bokforlag.

Rice, M.J. (2008) Evidence-based practice in Psychiatric and mental health nursing: qualitative meta-synthesis. *Journal of the American psychiatric Nurses Association* 14(5), 382

Salter, K., Hellings, C., Foley, N., og Teasell, R. (2008) the experience of living with stroke: a qualitative meta-synthesis. *Journal of Medical Rehabilitation* 40: 595-602

- Sandelowski, M.** (2006) "Meta-jeopardy": the crisis of representation in qualitative metasynthesis. *Nurse outlook* 54(1): 10-16
- Sciulli, D.** (2010) Structural and institutional invariance in professions and professionalism. I Svensson, L.G. og Evetts, J. (eds.) *Sociology of professions. Continental and Anglo-Saxon traditions*. (s. 33-74) Goteborg: Daidalos Bokforlaget.
- Silverman, D.** (2006) *Interpreting qualitative data. Methods for analysing, talk, text and interaction*. (3. Utg.) Sage publications.
- Skjervheim, H.** (1996) Deltakar og tilskodar. I Skjervheim, H. *Deltakar og tilskodar og andre essays*. Oslo: Aschehoug. (s. 20-35)
- Skjervheim, H.** (1992) Det instrumentalistiske mistaket I Skjervheim, H. *Filosofi og dømmekraft*. Oslo: Universitetsforlaget (s. 172-178)
- Svensson, L.G.** (2010) Professions, organizations, collegiality and accountability. I Svensson, L.G. og Evetts, J. (eds.) *Sociology of professions. Continental and Anglo-Saxon traditions*. (s.145-166) Goteborg: Daidalos Bokforlaget.
- Terum, L.I.** (2003) *Portvakt i velferdsstaten om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Terum, L.I.** (1985) Skjønn og likebehandling: om likeverdig behandling. *Sosiologi i dag*. Nr. 1 s. 19-33.
- Vetlesen, A.J.** (2011) Nyliberalisme- en revolusjon for å konsolidere kapitalismen. *Agora* (1) s. 5-53
- Vindegg, J.** (2009) Evidensbasert sosialt arbeid I: Grimen, H. og Terum, L.J.(red.) *Evidensbasert profesjonsutøvelse* (24 s.) Oslo: Abstrakt forlag.
- Wastell, D., White,S., Broadhurst, K., Peckover, S. og Pithouse, A.** (2010) Children's services in the iron cage of performance management: street-level bureaucracy and the spectre of Švejkism. *International journal of social welfare* (19) s. 310-320
- Webb, S. A.** (2001) Some considerations on the validity of evidence-based Practie in Social Work. *British Journal of Social Work* (31), (s. 57-79).

Wenger, E. (2004) *Praksisfelleskæber: læring, mening og identitet*. København: Reitzel.

Øvrelid, B. (2002) *Mønstre I velferdsstatens stemmer- regelanvendelse, skjønnsutøvelse og livsutfoldelse*. Oslo: Abstrakt forlag

Ydreborg, B., Ekberg, K. og Nilsson, K. (2008) Swedish social insurance officers' experience of their working conditions when dealing with applications for disability pension. *Work 31 IOS Press* s. 451-459

http://www.oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_201185_1889402_1_1_1_1,00.html
(18.11.2011)

<http://www.ifsw.org/p38000410.html> (17.10.2005)

Tabell 2(a)

Forfatter	Wastel, White, Broadhurst, Peckover, Pithouse	Donna Baines (1)	Ydreborg, Ekberg, Nilsson	Donna Baines (2)	Philip Gillingham and Cathy Humphreys
Tittel	<i>Children's services in the iron cage of performance management: street-level bureaucracy and the spectre of Sveikism.</i>	<i>'If we don't get to where we were before': working in the restructured non-profit social services.</i>	<i>Swedish social insurance officers' experience of their working conditions when dealing with applications for disability pension.</i>	<i>'If you could change one thing': Social service workers and restructuring.</i>	<i>Child protection practitioners and decision-making tools: observations and reflections from the front line.</i>
Publiseringsår	2010	2010	2008	2006	2010
Fokusgruppe	Sosialarbeidere from barnevern i England og Wales.	32 Frontlinje SA, teamledere og top-ledere i non-profit org. I Kanada	10 S.A. fra Sverige.	83 frontlinje SA, ledere, advokater og makthaverne fra 3 Kanadiske distrikter.	46 SA, og ledere fra 6 Barneverns Departementer i Australia.
Datainnsamling (metode)	Feltarbeid og intervju i 5 barnevernstjenester.	32 kvalitative, semi-strukturerte intervjuer.	Kvalitative intervju med åpne spørsmål.	Kvalitative intervju.	ethnomethodological study, observasjoner, feltarbeid, intervju og saksrevisjon
Studiefokus	Skjønnsutøving og sosialarbeidere sin motstand	Restrukturering i den sosiale sektoren-opplevelser for SA og implikasjoner for profesjonell autonomi	Komplekse arbeidsforhold for S.A. under kontinuerlig forandring.	Hverdags erfaring under pågående forandring i sosiale tjenester: ny filosofi, redusert budsjett, og nye organisasjonsformer.	Bruk av SDM(structured decision-making tools) ved inntak og saksundersøkelse I SA.
Kontekst	Standardiserte prosedyrer og performance (utførelses)management.	Forandringer i organisering av sosiale tjenester og ny managerialisme-mekanismer for standardisering og regulering av den prof. Prosessen i S.A.	Nye reformer-reduert budsjett for sykepermisjon.	Reorganisering av sosialetjenester.	Implimentering av SDM i Australia og USA og ulikheter mellom hva SA bør gjøre og hva de egentlig gjør.
Teori	Lipsky	NPM, EBP, Lipsky	Lipsky, NPM, (Keiser).	NPM, Lipsky,	

Tabell 2 (b)

Forfatter	Tony Evans	Ulrika Järkestig Berggren, Staffan Blomberg, Jan Petersson	Kathryn Ellis, Ann Davis, Kirstein Rummery	Dunkerley, D., Scourfield, J., Maegusuku-Hewett, T. og Smalley, N.
Tittel	<i>Professionals, managers and discretion: critiquing street-level bureaucracy.</i>	<i>Traits of a representative welfare state: the Swedish example</i>	<i>Needs assessment, street-level bureaucracy and the new community care</i>	<i>The experiences of frontline staff working with children seeking asylum</i>
Publiseringsår	2011	2010	1999	2005
Fokusgruppe	25 SA og ledere fra det lokale departementet for Voksen SA i England.	1.the care management (89 lokale repr., SA, politikere, sykepl.) 2.case management study (25 saksbeh., 41 ledere og 23 brukere. (Sverige)	6 grupper med sosialarbeidere fra to ulike lokale myndigheter (kommuner).	62 velferdsstatens profesjonelle som jobber med barn som søker asyl.
Datainnsamling (metode)	Felt arbeid (observasjoner og studier av dokumentasjon) og intervjuer.	Strategiske intervju og feltarbeid.	Feltarbeid og intervju	Intervju og fokusgrupper
Studiefokus	Kritisk undersøkelse av street level bureaucracy: profesjonell status og implikasjoner til skjønnsutøving.	Funksjoner og roller i care management og case management.	Beslutningstaking i behandlingsprosessen av brukernes behov og kontroll systemer	Profesjonelle dilemmaer og press og mulighetene for skjønnsutøvelse
Kontekst	EBP og politikk, nye reformer-SA sin profesjonell rolle med hensyn til brukernes behov.	Reformen for eldreomsorg og omsorg for psykiskfunksjonshemmede.	Seebom reformer og street-level bureaucracy. New community care	Frontlinjebyråkrati I asylmottakernes system
Teori	Lipsky, EBP		Lipsky	Humphries, Lipsky

Tabell 3

Kategorier	Wastel, White, Broadhurst, Peckover, Pithouse	Donna Baines (1)	Ydreborg, Ekberg, Nilsson	Donna Baines (2)	Philip Gillingham and Cathy Humphreys	Tony Evans	Dunkerley, D., Scourfield, J., Maegusuku-Hewett, T. og Smalley, N.
Forandret kontekst for sosialarbeidernes praksis	New rules and procedures Nebulous policy	Restrictions and regulations Contradictory sence of practice	Changes all the time Impossible to be familiar with insuarance system	Loss of social vision Restructuring of public sector	Takes the focus away from the clients	National guidelines A lot of policy directions	Law and systems changes a lot
Resultatstyring	Missed their performance indicator	Restructed work environment	Client processing	Mean in their jobs	Try to control and replace expertise	Indicators get checked very regularly	Powerless to countermand management decisions
Den administrative byrden	300 refferals a month Domesticated technologies Standard procedures	Just fill in reports and push papers	Frustrated about the circumstances	Obsession with accountability, whose needs it serves?	Decisions without using the tools Manipulate the tools	So many rules and procedures	Limits to what they can do, paperwork

Adgang til ressenser i bakkebyråkratier	<p>We are very very busy</p> <p>I can't get out of my seat</p> <p>Not to make allocations anymore</p>	<p>Don't have time like they used to</p> <p>Cost savings</p>	<p>Limited time in order to save money</p>	<p>Need for increased funding</p>	<p>Have to think on the run, lack of time</p>	<p>Funding kuts- had to reduce qualified staff</p>	<p>Lack of resources creates ethical dilemmas.</p>
Kompetanse i bakkebyråkratier:	<p>Trained receptionists as information receivers</p> <p>Conflicting with managers</p>	<p>Quick assessment</p> <p>Need well trained staff and good supervisors</p>	<p>Demands management support</p> <p>Can't rely on one's knowledge</p> <p>Need for specialization in the work, insufficient competences</p>	<p>Fragmentation of services, flat structures, new labor trends</p> <p>Loss of practice knowledge</p>	<p>Differences in experience and knowledge- how they interpret the definitions</p>	<p>Manage to practice quite autonomously</p> <p>Qualified workers tend to deal with complex cases</p>	<p>Feel unable to do the job they are trained to do.</p>
Sosialarbeidernes nye rolle	<p>Compromise practice because of fear of spot inspection</p>	<p>Need to reflect</p> <p>Need collaboration with colleagues</p>	<p>Demands guidance and time to reflect</p>	<p>Need collaborative forms of intervention</p>	<p>Discussing with colleagues how to get the desired result</p>	<p>Conflicts with managers animating discretion</p>	<p>Interpreting the law and rules together</p>

Syntese tabeller

Forskningsspørsmål 1: *Hvilke institusjonelle vilkår påvirker sosialarbeidernes praksis?*

Kategorier	2. ordens fortolkning	3. ordens fortolkning
<p>Forandret kontekst for Sosialarbeidernes praksis</p> <p><i>Tap av sosial bilde</i></p> <p><i>Kontinuerlige forandringer i praksisen</i></p> <p><i>Den nye ordenen</i></p> <p><i>Oppmerksomheten rettet mot forretningsmål</i></p>	<p>Moderne tankegang</p> <p>Neo-liberal styring</p> <p>Business kultur</p> <p>NPM og omorganisering av den offentlige sektoren</p> <p>Jernbur (Iron cage) av politiske retningslinjer</p>	<p>Avansert liberal styring- en metamorfose av det sosiale</p> <p><i>Neo-liberalismens ambivalente posisjon</i></p> <p><i>Risiko, rasjonaliteter og styringsteknologier</i></p> <p><i>Handlingsteknologiene</i></p> <p><i>Prestasjonsteknologiene</i></p>

Forskningsspørsmål 2: Hvordan opplever sosialarbeidere hverdagen sin i bakkebyråkrat rollen?

Kategorier	2. ordens fortolkning	3. ordens fortolkning
<p>Resultatstyring:</p> <p><i>Prestasjonsindikatorer som styrer praksisen</i></p> <p><i>Evaluering og måling</i></p> <p><i>Brukerobjektivering</i></p> <p>Den administrative byrden:</p> <p><i>Uendelig papirarbeid</i></p> <p><i>Utvikling og oppfølging av standard prosedyrer</i></p> <p><i>Nye rutiner og nye teknologiske midler</i></p>	<p>Markedsinspirerte styringsstrategier</p> <p>Rasjonalisering av sosiale tjenester:</p> <p><i>Venterekke, rutiner og standardisering</i></p>	<p>Sosialarbeiderne i møte med sitt eget system</p> <p><i>Accountability- forbindelsesledd mellom byråkrati og demokrati</i></p> <p><i>Organisasjonens mål på dagsordenen</i></p> <p><i>Produktivitet og praksis rasjonalisering</i></p>

Forskningsspørsmål 3 Hva er konsekvensene for arbeidsutøvelse, autonomi og skjønn?

Kategorier	2. ordens fortolkning	3. ordensfortolkning
<p>Adgang til ressurser i bakkebyråkratier:</p> <p><i>Lite tid for behandling og refleksjoner</i></p> <p><i>Utilstrekkelige økonomiske ressurser</i></p> <p>Kompetanse i bakkebyråkratier:</p> <p><i>Komplekse saker krever kompetent arbeidskraft</i></p> <p><i>Kan ikke basere seg på egen kunnskap</i></p> <p><i>Behov for trening og videreutdanning</i></p> <p><i>Kompetanse og ferdigheter rettet mot organisasjonens mål</i></p> <p>Sosialarbeidernes nye rolle:</p> <p><i>Ikke nok tid for refleksjoner og diskusjon med andre profesjonelle</i></p> <p><i>Konflikter med ledere og målforskyvning</i></p> <p><i>Billig arbeidskraft som informasjonsmottakere</i></p>	<p>Utilstrekkelige ressurser begrenser mulighetene for handling</p> <p>Kunnskapsbasert praksis og behovet for nye ferdigheter: det å fatte beslutninger</p> <p>Diskursen om erfarne versus nyutdannede</p> <p>Sosialt arbeid utfordret som profesjon</p> <p>Profesjonaliseringens rolle i bakkebyråkratier</p>	<p>Bakkebyråkratrollen- utfordringer for sosialarbeidernes skjønnsutøvelse og autonomi</p> <p><i>Utilstrekkelige ressurser i bakkebyråkratier og deres konsekvenser for skjønnsutøvelse</i></p> <p><i>Tiden som ressurs i bakkebyråkratier</i></p> <p><i>Økonomiske ressurser i bakkebyråkratier</i></p> <p><i>Kunnskap, kompetanse og skjønn</i></p> <p><i>Who will watch the watchman?</i></p>