



PROGRAM FOR STORBYRETTET FORSKNING



RF – Rogalandforskning

Sverre Nesvåg

Kunnskapsbasert organisering av sosialkontortjenesten

Litteraturstudie

Rapport RF – 2005/237

Prosjektnummer: 720 1993
Prosjektets tittel: Kunnskapsbasert organisering av sosialkontortjenesten
Kvalitetssikrer: Kristin Humerfelt, Universitetet i Stavanger

Oppdragsgiver(e): Stavanger kommune
Forskningsprogram:

ISBN: 82-490-0414-0
Gradering: Åpen

Forord

Stavanger kommune har sammen med de tre andre storbyene i Norge tatt initiativ overfor KS – Program for storbyrettet forskning, til et prosjekt om kunnskapsbasert organisering av sosialkontortjenesten. Første fasen av dette prosjektet har bestått av en litteraturstudie der oppgaven har vært å kartlegge og systematisere den norske og internasjonale forskningslitteraturen om organisering av sosialkontortjenesten (public social services). I denne rapporten presenteres resultatene av denne litteraturstudien.

Et første versjon av rapporten er presentert og drøftet på et seminar med ledere innen sosialtjenesten i Stavanger og fagfolk fra sosialtjeneste-utdannings/forskningsmiljø i Stavanger og Trondheim. Jeg har også hatt flere samtaler om tema i rapporten med representanter for oppdragsgiveren (den sentrale sosialtjeneste-ledelsen i Stavanger kommune) og fra fagmiljøet ved Universitetet i Stavanger. Jeg vil takke disse for verdifulle bidrag både i kartlegging og tolkning av aktuell litteratur. En spesiell takk til Kristin Humerfelt som tok på seg oppgaven som faglig kvalitetssikrer for rapporten. Ansvaret for den endelige rapporten er imidlertid fullt og helt mitt eget.

Stavanger 22.11.2005

Sverre Nesvåg, prosjektleder

Innhold

1	BAKGRUNN.....	4
2	SØKEDESIGN OG RESULTAT	4
3	KUNNSKAPSBASERTE TJENESTER.....	5
4	KJENNETEGN VED SOSIALKONTORTJENESTEN.....	6
5	ORGANISASJONSUTVIKLINGSPROGRAM I SOSIALTJENESTEN.....	9
6	NEW PUBLIC MANAGEMENT	12
7	KVALITETSLEDELSE.....	16
8	TRENDER I ORGANISASJONSTEORIEN.....	17
9	UTGANGSPUNKTET FOR VIDERE ORGANISASJONSUTVIKLING.....	21
	REFERANSER.....	22

1 Bakgrunn

Stavanger kommune har sammen med de tre andre storbyene i Norge tatt initiativ overfor KS – Program for storbyrettet forskning, til et prosjekt om kunnskapsbasert organisering av sosialkontortjenesten. Det er utarbeidet en foreløpig projektskisse der prosjektet foreslås gjennomført i tre faser:

1. Litteraturstudie
2. Kartlegging av sosialkontortjenestens organisering
3. Utvikling av metoder for implementering av kunnskapsbaserte arbeidsprosesser og organisering av sosialkontortjenesten

I denne rapporten presenteres resultatene av den første fasen av prosjektet; litteraturstudien.

Det er mange hensyn som skal ivaretas ved valg av organisasjonsmodell for en virksomhet. Hensynet til kvaliteten på tjenestene overfor brukerne, ut fra ulike faglige målsettinger og kriterier, er ett hensyn. Krav til god forvaltning ut fra økonomiske og juridiske kriterier, kan være et annet. Et tredje hensyn er kravene om en god personalpolitikk, med muligheter for faglig utvikling og mer utstrakt ”selvledelse” blant kompetente medarbeidere. Videre har en sett at skiftende ”moter” i forhold til synet på hva som er gode organisasjonsformer, har preget valgene av organisasjonsmodeller innenfor både privat og offentlig virksomhet.

Hva som er en god organisasjonsmodell vil også måtte vurderes ut fra de ulike rammevilkår som virksomheter skal fungere innenfor. Sosialkontortjenesten i ulike kommuner vil kunne oppleve variasjoner i problemomfang og typer, tilgang på kompetanse blant de ansatte, økonomiske rammevilkår og ulike politiske prioriteringer.

I litteraturstudien har vi vært opptatt av å finne fram til litteratur som kan belyse organiseringen av sosialkontortjenesten ut fra alle disse hensynene.

2 Søkedesign og resultat

Det ble søkt etter forskningsbasert litteratur i ulike baser som Bibsys, Web of Science og i elektroniske utgaver av de viktigste tidsskiftene på fagfeltet. Det ble søkt ut fra norske søkeord som organisering, organisasjon og ledelse, og engelske søkeord som organiz(s)ation, organiz(s)ing, leadership og management.

Jeg har også fått tilgang til en stor database med forskningslitteratur om sosialt arbeid, som er laget av Nasjonalt kunnskapssenter for helse- og sosialtjenesten. Denne databasen består av over 2500 referanser og det er ikke tidligere publisert noe fra denne basen.

I tillegg har fagpersoner i ledelsen av sosialkontortjenesten i Stavanger og i universitetsmiljøene i Stavanger og Trondheim kommet med flere viktige tips og skaffet til veie litteratur som har vist seg å være sentrale i studien.

Men til tross for dette omfattende litteratursøket har det allikevel kommet fram relativt lite litteratur som spesifikt omhandler organiseringen av sosialkontortjenesten. En sammenligning med forskning innen helseområdet viser hvilke utfordringer vi har stått overfor. Innen helseforskningen er det en sterk tradisjon som retter seg mot metoder for medisinsk arbeid (medisinsk forskning) og en sterk tradisjon som blant annet retter seg mot organiseringen av helsetjenester (helsetjenesteforskning).

Innen forskningen på sosialt arbeid er det en generelt kortere forskningstradisjon og det er ikke et etablert skille mellom forskning på metoder i sosialt arbeid og ”sosialtjenesteforskning”. Det betyr at det aller meste av den forskningen som finnes, er rettet mot metoder i sosialt arbeid og det faller utenom formålet med denne studien. Det er dermed et relativt begrenset litteraturtilfang å bygge på i denne studien. I alt er det 73 referanser i litteraturlisten. Da er også tatt med en del organisasjonsteoretisk litteratur som jeg hadde kjennskap til før jeg foretok dette litteratursøket.

3 Kunnskapsbaserte tjenester

Kravet om at tjenestene i det offentlige skal være basert på kunnskap, bør ikke opprøre noen. Mer kontroversielt blir det, når det blir spørsmål om hvilken type kunnskap som skal anerkjennes som relevant og legitim. Innenfor medisinen dominerer et naturvitenskaplig paradigme. Det er også fra dette paradigmet vi har begrepet ”evidensbasert praksis” (Ekeland 2005). Det er etablert store databaser med oversikter over vitenskaplige studier som, etter bestemte metodekrav, kan sies å ha gitt evidens for hva som er virksom praksis. Det er mange problem knyttet til et slikt paradigme som det ikke er rom for å drøfte her. I vår sammenheng er det ikke metodene i arbeidet som er det interessante men de organisatoriske rammevilkårene som må være til stede for at metoder skal bli effektive. Slike kontekstuelle variabler er som oftest helt fraværende i slike studier. Det er derfor viktig få mer kunnskap om hvordan ulike organisasjonsformer virker inn på tjenestenes kvalitet og effektivitet.

Et annet, og enda viktigere spørsmål, er om etablert kunnskap faktisk blir tatt i bruk i praksis. Flere undersøkelser viser at så i liten grad er tilfelle. En undersøkelse om barnevernets bruk av kunnskap (Rød 2004), konkluderer med at faglige begrep brukes på en svært upresis og lite konsistent måte og at etablert kunnskap i svært liten grad legges til grunn i barnevernets undersøkelse og argumentasjon. Det samme viser en omfattende undersøkelse om bruk av oppdatert vitenskaplig basert kunnskap i sosialtjenesten (Innvær 2005). Andre referanser, som lover og forskrifter, media, synspunkt fra kolleger og brukere, egen livserfaring og kunnskap fra egen utdanning, er viktigere. En tilsvarende stor undersøkelse (Sheldon 2000), viser den samme situasjonen i UK. Denne undersøkelsen viser at 7% er jevnlig brukere av forskning i sin praksis og at 42% nesten ikke i det hele tatt bruker slik kunnskap. Samtidig viser

både den norske og den engelske undersøkelsen at sosialarbeidere er generelt positive til bruk av oppdatert vitenskaplig basert kunnskap.

Spørsmålet blir da hva som hindrer bruk av slik kunnskap. I en eldre amerikansk undersøkelse (Chavkin 1986) blir det hevdet at høy grad av formalisering og sentralisering i sosialtjeneste-organisasjoner er et aktivt hinder for bruk av vitenskaplig basert kunnskap i organisasjonen. En nyere engelsk undersøkelse (Blackman 1998) er inne på noe av det samme og det sies at lokale ledere av sosialtjenester er mer iverksetterne av lover, regler og standarder, enn kunnskapsmedarbeidere som utnytter vitenskaplig basert kunnskap i sitt arbeid.

Dette står i skarp kontrast til moderne idealer om refleksiv praksis og lærende organisasjoner. En refleksiv praksis er vurdert å både kunne få fram den tause kunnskapen i en organisasjon og holde denne opp mot den vitenskaplig baserte kunnskapen, i en prosess som både bevisstgjør og forbedrer kvaliteten på arbeidet og tjenestene (Lawler 2004). En viktig forutsetning for å få dette til er å trekke oppmerksomheten bort fra både det formaliserte og sentraliserte organisasjonsnivået som hindrer bruk av slik kunnskap, og det individuelle nivået der tause kunnskap sjelden blir utfordret. I stedet er det praksisfellesskapet mellom kolleger som oppfattes som den sentrale arenaen for utvikling av en kunnskapsbasert praksis. Hvis ikke presset på tjenestene skal føre til tilbaketrekning til en defensiv regel- og prosedyre-strategi, må praktiseren trekkes inn som en aktiv deltaker i kunnskapsproduksjonen (Marthinsen 2004).

Et viktig utgangspunkt for å vurdere kunnskapsgrunnlaget for sosiale tjenester blir da hva som kjennetegner faget sosialt arbeid. I en svensk dr-gradsavhandling (Dellgran 2000) blir faget karakterisert ved stor kunnskapsimport fra andre fag, og da særlig fra sosiologien og (sosial-)psykologien, omfattende teoretisk pluralisme og paradigmatisk åpenhet. I en tid da mye av presset på faget og tjenestene kommer fra faglige tradisjoner som i utgangspunktet står sosialt arbeid fjernt (økonomi og organisasjonsteori), mener O'Brien (O'Brien 2004) at det blir ekstra viktig å trenge inn til kjernen av eget fag. Han mener faget sosialt arbeid ikke kan forstås uavhengig av den sosiale konteksten som faget skal praktiseres innenfor. Dette følges opp av Nygren, som under et FORSA-seminar (Marthinsen 2000) framsatte begrepet sosial integrasjon som kjernebegrepet i sosialt arbeid. Ut fra et slikt begrep blir teorier om hvordan sosiale forhold skaper, men også er forutsetningen for å hjelpe personer ut av individuelle og relasjonelle problemer det grunnleggende teoretiske fundamentet i faget. Denne oppfatningen av sosial kontekst burde også kunne danne det beste utgangspunkt for at en ønsket å finne fram til gode organisatoriske kontekster for å drive et godt sosialt arbeid og levere gode og effektive sosiale tjenester.

4 Kjennetegn ved sosialkontortjenesten

Dagens sosiale tjenester har sitt historiske opphav i fattighjelpen, men med et ideal om å ha gått fra forsorg til omsorg. Det meste av funksjonen til den gamle fattighjelpen blir imidlertid i dagens velferdsstat ivaretatt gjennom trygdeytelsene. Igjen sitter

sosialtjenesten med ansvaret for økonomisk støtte til en liten men heterogen gruppe av borgere, som ikke har rett til trygdeytelser eller som ikke klarer seg med det de får fra trygdeytelser, lønnsarbeid eller illegale inntekter. Det er dette som har gitt opphavet til å omtale sosialtjenesten som en portvakt i velferdsstaten (Terum 2003).

En studie av to sosialkontor (Marthinsen 1998) viser hvordan denne portvaktfunksjonen blir utformet i praksis. Det blir hevdet at forsorgen fremdeles preger den økonomiske sosialhjelpen og at sosialt arbeid i form av rådgivning og tiltaksarbeid blir oppgaver på siden av dette. I denne studien blir det argumentert for å ytterligere skille de to typene av oppgaver (se for øvrig neste kapittel). Det blir også hevdet at denne marginale rollen for sosialtjenesten både fører til en stigmatisering av brukerne og manglende offentlig interesse for tjenestene. Dette står i motsetning til det store engasjementet som både tjenesteytere og forvaltningsorgan knyttet til tjenestene, har vist i forhold til å utvikle tjenestene. Et eksempel på dette var kompetanseutviklingsprogrammet Kunnskap & brubygging. I evalueringen av dette programmet (Skaftun 2002) finnes også en analyse av hva som synes å kjennetegne sosialkontortjenesten som organisasjon. Et sentralt poeng er nettopp at den økonomiske sosialhjelpen har helt andre kjennetegn enn det sosiale tiltaksarbeidet. Mens sosialhjelpen er preget av regel/prosedyre-anvendelse der brukere og hjelpere utvikler gjensidige fiendebilder av hverandre, er tiltaksarbeidet preget av relasjonelt og prosessuelt orientert arbeid der det i langt større grad utvikles gjensidige vennebilder. Vi er da over i et tema som har fått stor oppmerksomhet i forskningslitteraturen om sosialt arbeid.

Lipsky (Lipsky 1980) er den sentrale referansen for alle som drøfter kjennetegn ved sosialtjenesten. Lipsky introduserte begrepet street-level bureaucracy (bakkebyråkrati) og hevdet at den faktiske sosialpolitikk utformes av den enkelte ansatte i sitt møte med brukerne. Den praksis som den enkelte ansatte utøver er for brukeren det eneste som er interessant; ”sannhetens øyeblikk” i opplevelsen av tjenestenes kvalitet og effektivitet. Lipsky mente det måtte bli slik når:

- diskresjon, og dermed manglende muligheter for innsyn fra andre, er et ideal
- ressursene alltid er begrensede og altså må prioriteres
- behovene har en tendens til å øke
- målene for arbeidet er vage, ambivalente og motsetningsfylte
- resultatene er vanskelige å måle
- klientene ikke er frivillige brukere og ikke anses som en legitim referanse for vurdering av tjenestene.

Lipskys eget svar på dette (slik han formulerte det i 1980) kan på mange måter sies å ha blitt retningsgivende for utviklingen senere (se de to neste kapitlene): Tjenestene må standardiseres, målene må operasjonaliseres slik at resultatene kan måles, og brukernes tilfredshet med tjenestene må ses som en relevant del av vurderingsgrunnlaget.

Mange forfattere har drøftet utviklingen av tjenestene ut fra Lipskys analyse. En (14 år gammel) studie av norske velferdsorganisasjoner (Knutsen 1989) peker på noen av de samme kjennetegnene som Lipsky. Kvaliteten på tjenestene er svært avhengige av de institusjonelle rammevilkårene, målene er diffuse og motstridende, det er lite utviklede standarder for god praksis, ut over kravene om likebehandling av brukerne. Av disse grunnene er det vanskelig å nøytralisere den variasjonen i kvalitet og effektivitet som

skyldes individuelle egenskaper ved tjenesteyteren. Det er den individuelle praksisen til den enkelte bakkebyråkrat som avgjør kvaliteten på tjenesten. Dermed kan en også få det underlige analyseresultat som en fikk i en amerikansk undersøkelse (Banerjee 19??) der to så konkurrerende verdier i tjenesten som kostnadseffektivitet og brukerorientering var de variablene som til sammen ga den beste forklaringen på "service outcome".

Et annet sentralt tema har vært dette med diskresjon (taushetsplikt). Evans (Evans 2004) hevder at nye organisasjons- og styringssystemer (se kapittel 5) har lagt press på idealet om diskresjon, men mener dette først og fremst bør drøftes ut fra et spørsmål om hvilke grader av og former for diskresjon som fungerer positivt ut fra ulike målsettinger.

Det er flere forfattere som hevder at presset på sosialarbeiderne har økt og at dette har gitt seg utslag i nye kjennetegn ved tjenestene. Både i en dansk case-studie (Andersen 2005) og et norsk aksjonsforskningsprosjekt (Jenssen 2005) blir det vist hvordan institusjonelle og organisatoriske motsetninger og krav transformeres til individuelle dilemma og bekymringer for den enkelte ansatte. Mestringsstrategien blir da lett en "tilbaketrekning" til en praksis preget av regler og prosedyrer mer enn av det som regnes som godt sosialt arbeid.

På det organisatoriske plan har det skjedd en tilsvarende utvikling, mot en såkalt "modernisert" sosialtjeneste (Terum 1996), der regler og standarder skal regulere tjenestene. I Lov om sosiale tjenester defineres det krav til hvilke ytelser innbyggerne har krav på, om visse behov kan dokumenteres. Men det er også økte krav til en reell brukermedvirkning i forhold til hvordan hjelpen skal utformes og organiseres (Willumsen 2005). Dette er rettigheter som skal balansere maktforholdet mellom tjenesteyter og tjenestemottaker. Spørsmålet er om det passive mottaket av standardiserte tjenester kan eller ønskes utvidet til brukermedvirkning i form av dialog og aktiv deltakelse fra brukerne i utformingen av tjenestene.

Allerede i 1986 viste en amerikansk undersøkelse (York 1986) at sosialarbeiderne var fornøyd med graden av byråkrati i organisasjonen, forstått som hierarkisk organisering med regler og prosedyrer, klar autoritets- og fullmaktsstruktur og en funksjonell spesialisering av oppgaver. Flertallet ville heller ha en økt enn en redusert byråkratisering, om organisasjonen skulle endres. Det er altså viktig å ikke ta for gitt hvilken type organisering ansatte opplever som den som støtter dem mest i forhold til de arbeidsoppgavene de er satt til å utføre (se for øvrig kapittel 8).

En viktig referanse for å vurdere hvilke kjennetegn ved arbeidsoppgavene på et sosialkontor som har betydning for organisasjonsutformingen, synes imidlertid å være en artikkel av Bjørg Fossetøl (Fossetøl 1997). I denne artikkelen analyseres hva som skal vurderes som profesjonell handling i sosialt arbeid. Fossetøl tar utgangspunkt i hvilke rasjonalitetsformer som preger ulike arbeidsoppgaver innen sosialt arbeid. Særlig drøftes forholdet mellom en instrumentell middel-mål-rasjonalitet og den rasjonalitet hun, med referanse til Østerberg (Østerberg 1993), omtaler som den praktiske handlingstypen: "Med den praktiske handlingstypen som utgangspunkt for profesjonalitet i sosialt arbeid, vil det som skiller den kompetente fra den ikke-kompetente ikke først og fremst ligge i det å anvende teoretisk kunnskap planmessig, målrettet og resultatorientert, men i det å håndtere problematiske, etiske dilemmaer med

kyndighet og godt skjønn. Den teoretiske kunnskapens vesentlige oppgave er å kaste lys over situasjonen, å bidra til en dypere forståelse av situasjonen” (Fossestøl 1997:196). I slike situasjoner kan ikke sosialtjenesten unndra seg fra å handle. Det er ingen andre instanser eller tjenester å skyve problemet over til og andre mer planmessige og langsiktige oppgaver må skyves unna. Dette er omtalt som en ”handlingstvang” som i det minste i perioder, vil styre sosialtjenestens arbeid (Hummelvoll 2003), (Jensen op.cit). Spørsmålet er om sosialtjenestens organisatoriske rammer og andre tildelte oppgaver er tilpasset denne handlingstvangen.

Ut fra dette synes det som om en innenfor sosialkontortjenesten kan sies å arbeide ut fra tre typer handlingslogikk, som krever tre ulike perspektiv på hva som er gode organisatoriske rammevilkår. For det første har vi arbeidsoppgaver og tjenester sterkt preget av utviklingen av regler, standarder og prosedyrer for hva som regnes som godt og effektivt sosialt arbeid. For det andre har vi arbeidsoppgaver som styres av en middel-mål-rasjonalitet der målformuleringer, planer, samarbeidsformer og evaluering av oppnådde resultat er de viktige elementene. Og for det tredje arbeider sosialtjenesten med en heterogen gruppe av unike brukere, preget av uforutsigbarhet og dramatiske livshendelser, og ut fra et lovverk som stiller store krav til å hjelpe folk i akutte kriser. Hvordan en skal kunne ivareta så ulike oppgaver innenfor en og samme organisasjon, har vært et tema i debatten om utviklingen av sosialkontortjenesten i lang tid.

5 Organisasjonsutviklingsprogram i sosialtjenesten

I 1991-1993 foregikk det et omfattende organisasjonsutviklingsprogram innen sosialtjenesten i Norge. En viktig grunn til at programmet ble satt i verk var at evalueringer hadde vist at den aktuelle organiseringen hindret iverksetting av effektive tiltaksstrategier overfor langtidsklienter med komplisert problematikk (Seim 1992).

I sluttrapporten fra programmet (Sosialhelsedepartementet 1994) presenterte en erfaringer fra de mange lokale utviklingsprosjektene. En viste også til erfaringer fra Sverige. Det viktigste temaet for prosjektene hadde vært å utvikle en større grad av spesialisering mellom den økonomiske sosialhjelpen og det sosiale tiltaksarbeidet. I et av forskningsprosjektene som var tilknyttet utviklingsprogrammet var også dette det sentrale temaet. I rapporten fra prosjektet (Fehn 1994) gikk en igjennom fire grader av spesialisering som en kunne finne i ulike sosialtjenesteorganisasjoner. Den første spesialiseringen var utskillelsen av barnevernet som gikk enda lenger gjennom den omfattende styrkingsplanen for denne tjenesten. Den andre spesialiseringen var etableringen av egne stillinger som tiltakskonsulenter i flere sosialtjenester. Dette var med på å differensiere yrkesrollene i sosialtjenesten. Den tredje spesialiseringen fant en i de kommunene der tiltaksarbeidet ble organisert i egne grupper eller seksjoner/avdelinger. Dette var med på å skape en differensiert organisering av sosialtjenesten, både innen og mellom kommuner. Den fjerde spesialiseringen kom ved etableringen av egne stillinger og flere steder også egne organisasjonsenheter (noen med organisatorisk tilknytning til andre tjenester enn sosialtjenesten), rettet mot spesifikke brukergrupper. Det kunne være egne tilbud for flyktninger, utviklingshemmede, funksjonshemmede og rusmiddelavhengige.

Målene med spesialiseringen var formulert som det å få en økt kompetanse i arbeidet med spesielle grupper eller oppgaver, økt effektivitet i arbeidet og mer tilfredse ansatte. For mange var jo nettopp tiltaksarbeid det en forsto som det "egentlige" sosiale arbeid. Men Fehn et.al. kunne også konstatere at organisasjonsendringene ofte var gjennomført uten noen spesifikk henvisning til et kunnskapsgrunnlag, som tilsa at dette var en god måte å organisere seg på. Da framsto det mer som en endring styrt av tanken om at "det er slik sosialtjenesten bør være organisert nå for tiden". En kunne også observere at de ansatte som hadde fått de mer spesialiserte oppgavene jevnt over var fornøyd med organisasjonsendringen, mens de som satt igjen i kommuner eller i deler av tjenester som skulle ivareta generalistoppgavene, ikke var fornøyd med endringene.

En annen evaluering (Thomassen 1995) kunne også slå fast at ved de kontorene der en hadde lengst erfaringer med å spesialisere tjenestene, var det oppstått et stort behov for å utvikle felles rutiner og samhandlingsfora som kunne bidra til at tjenestene ikke framsto så fragmenterte for både ansatte og brukere. Her ble det også hevdet at endringene hadde blitt gjennomført mest for å få til bedre resultater overfor spesifikke brukergrupper uten at en hadde noen tanke om hvilke konsekvenser spesialiseringen eventuelt kunne få for den samlede tjenesten.

Men selv om spesialiseringen i sosialtjenesten har gått langt enkelte steder, er det mange kontor som fremdeles er organisert etter en integrert generalistmodell. I et tidligere KS-prosjekt har en studert to kontor i Bergen kommune som har valgt hver sin modell i forhold til spesialisering/integrering av tjenester (Helgøy 2003). Konklusjonen fra denne studien er at de ansatte på sosialkontoret som var organisert ut fra en integrert modell, opplevde et stort krysspress mellom ulike typer arbeidsoppgaver. Det var en klar tendens til at arbeidet i forhold til regelforvaltning og økonomisk sosialhjelp "prioriterte seg selv" og at det sosialfaglige tiltaksarbeidet dermed ble nedprioritert. Motsatt opplevde de ansatte på kontoret som var organisert etter en mer spesialisert modell, at det var lettere å fordele innsatsen på ulike oppgaver og dermed ivareta de ulike målsettingene til tjenesten, på en mer forsvarlig måte. I studien formulerer en tre yrkesroller som langt på vei overlapper de oppgavetyperne vi tidligere har beskrevet; rollene som byråkrat/forvalter, profesjonell sosialarbeider og som innovatør. Den siste rollen kan nok sies å omfatte oppgaver ut over det å takle akutte kriser. I innovatørbegrepet ligger evnen til læring og kreativ problemløsning i alle deler av arbeidet. Med utgangspunkt i analysen formuleres fire krav som bør stilles til utviklingen av tjenestene: en sterkere brukermedvirkning, mer kompetanse inn i tiltaksarbeidet, styrket ledelsesfunksjon og en utvikling av en enda mer differensiert organisasjonsform. Sosialkontoret som en integrert organisasjon synes altså å bli gitt opp.

Det mest ekstreme forslaget til framtidig organisering av de sosiale tjenestene (slik det ble vurdert den gang) kom imidlertid fra Lingås i boka "Legg ned sosialkontorene!" (Lingås 1998). Det er interessant å vurdere hans forslag opp mot de endringene vi nå står oppe i. Lingås foreslo følgende:

- omdann den økonomiske sosialhjelpen til en rettighetsbasert sosial trygd og legg tjenesten under trygdeetaten
- legg de sosiale boligjenestene under teknisk etat
- legg arbeidsrehabiliteringen under a-etat

- legg arbeidet for å bidra til et mer meningsfullt livsinnhold til kulturetaten
- legg "resten" under en psykososial distriktstjeneste (fra DistriktsPsykiatriske Sentra til Distrikts PsykoSosiale Sentra?)

Et av de mest aktuelle av disse punktene er arbeidsrehabiliteringen av langtidsklienter i sosialtjenesten. I en hovedfagsoppgave (Rytter 2003) er denne arbeidsoppgaven for sosialtjenesten vurdert opp mot tilsvarende arbeid i andre Europeiske land. Rytter slår fast at det er store muligheter for arbeidsrehabilitering av innbyggere som er marginale i forhold til arbeidsmarkedet, selv i land med et (relativt) høyt lavtlønnsnivå og stønadsnivå. Forutsetningen er at det er sammenheng i tjenestene og at sosialtjenesten sitter i førersetet i arbeidet (slik det ble organisert ved Sagene-Torshov bydel i Oslo).

I sluttrapporten der alle tiltaksforsøkene i regi av sosialtjenesten er evaluert, blir det oppsummert at 23% av alle klienter som var med i forsøkene, kom inn i arbeid. Men 38% av klientene var ikke i utgangspunktet langtids sosialhjelpsmottakere og resultatene er derfor noe bedre enn om alle hadde vært i den primære målgruppen for forsøkene. Ellers ser en best resultater der arbeidet har vært konsentrert om en mindre gruppe langtidsledige. Resultatene synes å være avhengige av god tilgang på de statlige virkemidlene og god tilgang på arbeidsmuligheter i offentlig sektor. En oppnådde ikke bedre tilgang på arbeidsmuligheter i det private arbeidslivet.

Dette griper direkte inn i den aktuelle NAV-reformen. I de siste rapportene fra evalueringen av de såkalte samordningsforsøkene (Møller 2004) og (Møller 2005) blir det presentert ulike forsøksmodeller for samordningen av sosialtjeneste, a-etat og trygdeetat. En har prøvd felles mottak, felles "fagland" med varianter fra "kun" samlokalisering til ulike grader av felles team og organisasjonsenheter. Det rapporteres om blandete erfaringer fra forsøkene. En opplever en redusert kasteballsproblematikk. Noen få steder synes en å ha funnet fram til en integrert teamorganisering mellom etatene som fungerer effektivt. Ellers rapporteres det at samarbeidet krever mye tid og går ut over den etatsinterne "vedtaksproduksjonen". Når statsetatene prioriterer denne typen vedtaksproduksjon, synes det som om sosialtjenesten med sitt fokus på mer langsiktig arbeid med klientene, blir skadelidende. Sosialtjenesten synes å måtte finne sine egne løsninger for sitt eget tiltaksarbeid. Brukererfaringene synes også å være ganske polariserte. For de en klarer å få til en god arbeidsrehabilitering for eller som raskt får avklarte framtidige trygdeytelser, synes erfaringene å være gode. For arbeidslinjas "restkategorier" (uten krav på faste trygdeytelser og som ikke lykkes i arbeidsrehabiliteringen) synes erfaringene å være ganske dårlige.

Det er vedtatt at A-etat og Trygdeetaten skal slås sammen i en ny Arbeids- og Velferdsetat. Forslaget om en samlet arbeids- og velferdforvaltning med sosialtjenesten inkludert, er nå ute til høring. I høringsnotatet foreslås det at sosialtjenesten (etter lov om sosiale tjenester) fortsatt skal være et kommunalt ansvar, men at det blir krav om samarbeid og "integrering" med den nye statsetaten (Arbeids- og Velferdsetaten) gjennom lokale samarbeidsavtaler og samlokalisering (en felles førstelinje overfor brukerne). Videre arbeides det med en rammeavtale mellom departementet og KS om hva dette skal bety i praksis. Men innenfor denne rammen vil hver kommune måtte finne sin måte å organisere de kommunale sosialtjenestene i forhold til den nye Arbeids- og Velferdsetaten. Det gjenstår derfor å se hva dette kommer til å bety i praksis som nye

rammevilkår for organiseringen av sosialkontortjenesten. Det er imidlertid innenfor denne rammen en utvikling av sosialtjenesteorganisasjonen nå må skje.

I Australia har denne samordna modellen vært i drift siden 1996 under navnet Centrelink. Men samtidig med samordningen har en her gjennomført store endringer i tjenestene i retning av en ”kvasi-autonom”, ”kvasi-marked” organisasjon (Halligan 2004). Det vil si at Centrelink-kontorene arbeider etter bestiller-utfører-modell på organisasjonsnivå, slik forholdet er mellom sentral forvaltning/politikk og resultatenehetene i våre flate kommuneorganisasjoner. Dette gir den enkelte resultatenehet (tjenesteproduserende enhet) handlingsrom innenfor klare økonomiske og oppdragsdefinerte rammer, men en underlegges også streng kontroll og benchmarking etter på forhånd definerte måleparametre. Internt er Centrelink-kontorene blitt tilsynelatende effektive tjenesteprodusenter med faste kontakter, 20 minutters konsultasjoner og kontraktsbaserte tjenester. Undersøkelsen til Halligan (op.cit) viser imidlertid at samordningen er en like stor utfordring som tidligere. Det som tidligere var motsetningsfylte målsettinger og arbeidsmetoder mellom etater er nå tilsvarende motsetninger innen Centrelink-organisasjonen. Der en har evne til samarbeid og kreativ problemløsning går det bra, ellers virker det lammende. I en rapport fra en norsk sosialarbeider (Oltedal 2003) blir det også vist til hvordan de nye arbeidsmåtene i Centrelink ikke passer for den som har ønsket om å drive det vi tradisjonelt har forstått som sosialt arbeid. Typisk nok finner en de sterkeste kritikerne i utdanningssystemet for sosialarbeidere. Det bringer oss over på det skismaet som har oppstått mellom en sterk trend i organiseringen av offentlige tjenester, New Public Management, og den nesten unisone skepsisen og kritikken mot denne trenden i sosialtjeneste-litteraturen.

6 New Public Management

Kommunesektoren har gjennomgått betydelige endringer de siste årene. Hoveddrivkreftene bak disse omstillingene har blant annet vært behovene for kvalitetsutvikling, oppgaveendringer og ressurspress. Kommunesektoren har møtt disse utfordringene med en rekke virkemidler. De viktigste av disse er endret organisering, (færre nivåer, flere og mer selvstendige resultatenheter, mer profesjonell ledelse, bestiller/utfører-organisering, nye politiske styringsformer), sterkere brukerfokus (økt vekt på service og kvalitet, bruk av brukertilfredshetsundersøkelser), mer bruk av konkurranse og sterkere vekt på måling og benchmarking på alle nivåer.

I Regjeringens program for fornyelse av offentlig sektor fra 2001, som senere er fulgt opp med en rekke planer og initiativ, er det formulert tre hovedutfordringer:

1. Organisasjon og tjenesteproduksjon skal være basert på brukernes behov
2. Ressurser skal overføres fra administrasjon til tjenesteproduksjon og fra sektorer med synkende behov til sektorer med økende behov.
3. Effektivisering av ressursbruken og økt handlingsrom på alle nivåer.

Denne typen endringer i offentlig sektor, tilbakeføres ofte til et teoretisk paradigme for offentlig sektor, kalt New Public Management (NPM). Siden NPM eller (new)

managerialism, som det også omtales som, har fått en så stor plass i de siste årenes litteratur om organisatoriske forhold i sosialtjenesten, velger jeg å gi en mer utførlig beskrivelse av hva som legges i begrepet NPM.

Busch m.fl (Busch and Vanebo 2001) påpeker at NPM ikke framstår som en samlet teori, men mer som en samlebetegnelse for en reformbølge innen den offentlige sektor i de fleste vestlige land. Innen denne reformbevegelsen må en i alle fall skille mellom to sett av virkemidler eller prinsipper i forhold til det som omtales som modernisering eller fornyelse.

Det ene settet av virkemidler er bruken av markedsøkonomiske prinsipper for å skape endring, så som privatisering eller i det minste konkurranseutsetting av tjenester, frie brukervalg i forhold til tjenester, helt eller delvis brukerbetalte tjenester, etablering av flere og mindre resultatenheter, og bruk av differensiert (individuell eller karrierstige relatert) lønn som incitament for å skape utvikling og endring. Det er først og fremst etablering av flere og mindre resultatenheter som gjør dette settet av NPM-virkemidler relevant i vår sammenheng.

Det andre settet av virkemidler har å gjøre med organisasjon og ledelse. På samme måte som for de markedsøkonomiske virkemidlene, hentes også her mye av inspirasjonen fra virkemidler som har en lenger historie i privat sektor. Begreper om ledelse som entreprenørledelse, strategisk ledelse og teamledelse, og ledelseskonsepter som Serviceledelse, Total kvalitetsledelse og Business Process Reengineering har vært modeller for ledelsesutviklingen. Rammestyring og balansert målstyring med utstrakt grad av måling og benchmarking blir modellene for styring og kontroll med virksomhetene. Innbyggerne blir mer vurdert som brukere enn som borgere og brukernes opplevelser av tjenestene blir oppfattet som legitime mål på kvaliteten av tjenestene (i tillegg til de faglige vurderingskriteriene). Under New Labour i UK er denne formen for benchmarking tatt et skritt videre (McEldowney 2003). De tjenesteorganisasjonene som viser seg å være de beste, ut fra bechmakingskriteriene, blir belønnet med større handlingsrom i forhold til å utvikle sine tjenester. De får også rollen som ”demonstrasjon-virksomheter”, slik vi også har sett det i norsk skole.

Det er en økende tendens til å bruke standarder som utgangspunkt for leveransene til brukerne (kontraktsbaserte tjenester) og en tendens til mindre bruk av standardkrav i lovverket når det gjelder innsatsfaktorene, for å oppnå den ønskede kvaliteten. For eksempel fremmes det forslag om å redusere formalkravene til hvilken utdanningsbakgrunn de som skal levere tjenestene må ha. Dette er forslag som riktignok møter stor motstand fra de tradisjonelt sterke faggruppene og deres organisasjoner. Men spørsmålet om kvalitet skal sikres gjennom å måle kvaliteten på leveransene (som brukerne vil være mest opptatt av) eller gjennom standardkrav til innsatsfaktorene (formalkompetanse, bemanningsnormer, bygningskrav), vil kunne bli et av de største debatt-temaene i offentlig sektor i årene framover.

I tråd med dette hevder Buch m.fl. (op.cit) at det også har skjedd en endring når det gjelder hva en måler i de kommunale målesystemene. De mest vanlige måleområdene innen balansert målstyring er økonomistyring, brukertilfredshet og medarbeidertilfredshet. På det siste området er det ofte det psykososiale arbeidsmiljøet og relasjonen til nærmeste leder som får stor plass. Men også kompetanse blir forsøkt

målt. På 90-tallet var oppmerksomheten mest rettet mot å kunne måle den faglige kompetansen og yteevnen. De siste årene har en blitt mer opptatt av å måle de ansattes tilfredshet med mulighetene for kompetanse-, identitets- og teamutvikling i jobben. Dette stiller også nye krav til kommunenes personalpolitikk.

Det er en ganske omfattende litteratur om sosialtjenestens og sosialarbeidernes kår innenfor organisasjonsformer med New Public Management –tradisjonen som inspirasjon (balansert målstyring, bestiller-utfører, selvstendige resultatenheter, rettigheter på vilkår, streng økonomikontroll, målinger og benchmarking ut fra gitte måleparametre).

Det meste av denne litteraturen er meget kritisk til de nye organisasjonsformene, spesielt i forhold til mulighetene for å drive sosialt arbeid, slik det tradisjonelt er forstått. Denne kritiske litteraturen er i seg selv et uttrykk for en type motstand mot ytre styrte endringer som er blitt et helt forskningsfelt i seg selv (Thomas 2005). Motstanden kommer til uttrykk som stadige, lokale reforhandlinger av hvordan endringene skal forstås, som motstand på en ”mikro-politisk” arena, og ved at hele NPM-diskursen utfordres, slik som i mye av den litteraturen som vi her skal gå kort igjennom.

Men først noen som er mer positive til den nye trenden: Etter å ha gitt en beskrivelse av hvor elendig det sto til i sosialtjenesteorganisasjonene i USA, ønsker Tropman (Tropman 2002) de nye ledelses- og organisasjonsformene velkommen. De gode intensjoner om det sosiale arbeidet har ledet en feil av sted (”the road to hell is paved with good intentions”). Organisasjonene er ”under-led, under-managed and over-supervised”. Svaret er kjernen i management-tankegangen; å få jobben gjort gjennom andre. Metodene er de vi har omtalt som virkemidlene i NPM.

I en ny norsk lærebok om organisasjonskunnskap for sosialarbeider-utdanningene (Djupvik 2002) er en svært forsiktig i sin omtale av de nye organisasjonstrendene. Først presenterer en de tradisjonelle organisasjonsteoretikerne som drøfter ulike løsninger på det grunnleggende dilemma i all organisering; Hvordan balansere behovet for differensiering av oppgaver og behovet for å skape en integrert organisasjon (spesielt i forhold til mål og verdier). Så gis det en gjennomgang av utviklingstrekk innen organisasjonsutforming av offentlige tjenester, inkludert NPM. Men det framføres ingen kritikk. En nøyer seg med å si: ”Eit viktig poeng for sosialarbeidarar er å tenkje igjennom kva for verknader ulike organisasjonsmodellar kan ha for det sosiale arbeidet.”

I den kritiske litteraturen stilles det opp en motsetning mellom profesjonelt sosialt arbeid og ”(new) managerialism”. Følgende oppstilling viser hvor sterk motsetningen oppleves å være (Tsui 2004): klienten blir konsument, lederen (manageren) og ikke frontlinjepersonalet ses som nøkkelposisjonen i organisasjonen, staben er ansatte og ikke profesjonelle, management-kunnskap om økonomi, standarder og kost-nytte, er viktigere enn kunnskap om hva som er godt sosialt arbeid, omgivelsene vurderes som et marked (for eksempel arbeidsmarkedet) og ikke som et samfunn, kontanter og kontrakt erstatter omsorg og omtanke, kvalitet blir det samme som standardisering og dokumentasjon. Hvis dette er bildet, er det ikke rart at mange blir bekymret.

I en doktorgradsavhandling søker Regan (Regan 2005) de historiske røttene til disse endringene i sosialtjenesten i overgangen fra modernismens etiske prosjekt om velferd basert på kollektive goder til postmodernismens estetiske prosjekt om en fantasiverden der den enkelte skal ytes individualiserte tjenester, og dermed kunne realisere målsettinger om sosialhjelp som korttidsytelse og et arbeidsliv for alle. Sosialarbeiderens oppgave er dermed å regulere etterspørselen etter enkelttjenester heller enn å være en portvakt i en velferdsstat. Sosialarbeideren skal drive risk management, det vil si styring av tjenester ut fra analyser av sannsynlige utfall ved ulike veivalg.

Både fra UK (Morgan 2002), Australia (O'Connor 2002), Canada (Baines 2004), Tyskland (van der Veen 2004), Nederland (van der Veen 2004(2)) og Sverige (Blom 1998) er det kommet analyser som beskriver konsekvensene av den nye ledelses- og organisasjonstrenden. Særlig Bloms analyse er omfattende og balansert. Hans hovedkonklusjon er at de nye ledelses- og organisasjonsformene ivaretar den politiske og administrative ledelsens behov for kontroll og forutsigbarhet i forhold til økonomistyring og kost-nyttevurderinger. Han finner også at brukere med mindre omfattende og komplekse problem får bedre og mer effektive tjenester, mens brukere med omfattende og kompleks problematikk ikke passer inn i de nye organisasjons- og arbeidsformene. Fra Tyskland rapporteres det at det settes inn fornyet innsats overfor de lettest "ansettbare" (employable) mens de minst ansettbare henvises til minimumstilbud. Også i det ellers så vellykkede prosjektet ved Sagene-Torshov (Rytter op.cit) var det "rest-kategorier"; "13% ble tilbakeført til sosialkontoret "på grunn av helseproblemer eller rus". Og i Løddemels evaluering av alle tiltaksforsøkene (Løddemel op.cit) er restkategoriene langt større.

En annen problemstilling som tas opp i litteraturen er hvilke konsekvenser de nye ledelses- og organisasjonsformene, har fått og kan tenkes å få for sosialarbeiderne selv og for faget sosialt arbeid. Fra Australia beskriver Healy (Healy 2002) hvordan sosialarbeidere opplever mer begrensede muligheter til å gå inn i ledelsesposisjoner der management-verdier kommer i konflikt med sosial arbeid – verdier. Fra UK melder Harlow (Harlow 2004) at mange kvinner ikke lenger ønsker å gå inn i arbeid i sosialtjenesten og heller velger andre deler av helse- og sosialapparatet (for eksempel spesialisttjenesten). Det har allerede ført til bemanningskrise ved mange sosialtjenester i London og sør-øst England. Men samtidig melder Bradley, også fra England, (Bradley 2005), at de mest erfarne lederne er de som fortsetter som ledere, til tross for endringer i ledelses- og organisasjonsformer. Det er de unge som forsvinner til det de opplever som mer faglig givende arbeidssteder. Baines (op.cit) peker på et viktig poeng når hun skiller mellom de som har fått de mer spesialiserte oppgavene og de som sitter igjen med de standardiserte oppgavene. Det er de siste som opplever endringene som mest belastende. I Canada er dette forsterket fordi en offentlig godkjenningsordning av sosialarbeidere for definerte arbeidsoppgaver, har skapt et skille mellom de godkjente, kompetente ansatte som blir gitt de mest interessante oppgavene, og de mindre kompetente som blir sittende tilbake med de minst interessante oppgavene.

Kanskje lengst i sin kritikk går Harlow i sin artikkel fra 2003 (Harlow 2003). Her mener hun new managerialism er i ferd med å endre hele karakteren til det sosiale arbeidet og at det truer framtiden for både sosialtjenesten som egen tjeneste og sosialt arbeid som

fag. Denne pessimismen må ha forsterket seg hos henne, for tre år tidligere redigerte hun og Lawler en bok der de nok pekte på faresignalene, men der framstillingen er langt mer balansert. Det pekes på at sosialtjenesteorganisasjoner er i ferd med å bli stadig mer komplekse organisasjoner, som en respons på de mange målsettinger og ulike arbeidsmåter som har utviklet seg i sosialtjenesten og en ser muligheter for å finne nye arbeidsmåter i den nye situasjonen sosialtjenesten er kommet i.

Det samme finner vi i en nyere artikkel fra Australia (Healy 2004) som også både ser trusler og muligheter i den nye situasjonen. Her pekes det på den muligheten for en re-profesjonalisering av sosialt arbeid og en styrket samfunnsmessig posisjon gjennom nye allianser mellom faglig sterke sosialarbeidere, revitaliserte fagforeninger og organiserte brukerinteresser.

Det leder oss over i alternative perspektiv på ledelse og organisering av de sosiale tjenestene. Her er dessverre litteraturen mye mer sparsom, og det blir nødvendig å koble den til organisasjonslitteratur som ikke handler spesifikt om sosiale tjenester.

7 Kvalitetsledelse

Begrepet kvalitetsledelse er i stor grad en oversettelse av begrepet Total Quality Management (TQM) slik dette ble utviklet som ledelseskonsept, først i japansk bilindustri, og som et internasjonalt konsept som har spredd seg til alle deler av verden og til alle typer virksomhet. Kjernen i TQM er hvordan en kan få til prosesser av kontinuerlig forbedring i en virksomhet. TQM metodene deles gjerne inn i de harde metodene som måling, benchmarking, kontroll og toppstyrte forbedringsprosesser, og de myke metodene som empowerment av ansatte og forbedringsarbeid der ansatte er aktive medspillere i hele prosessen fra identifisering av forbedringsområder, utviklingsarbeid, implementering og evaluering.

Watson (Watson 2003) analyserer hvordan TQM-metoder er tatt i bruk i sosialtjenesten i UK og mener å påvise at det nesten utelukkende er de harde metodene som er tatt i bruk. Han konkluderer med at dersom ikke kvalitetsutviklingsarbeidet demokratiseres gjennom å også legge vekt på de myke metodene, vil TQM ikke bli noe annet enn en del av virkemiddelbruken innenfor managerialism-tradisjonen. I en tidligere artikkel (Watson 2002) hevder han også at disse harde TQM-metodene fører til en avpolitisering og reduksjon i forståelsen av hva en skal legge i begrepet kvalitet i sosialt arbeid. Da blir kvalitet noe en til slutt bare forbinder med avgrensede målekriterier og standardiserte arbeidsmåter og tjeneste-produkter.

I svensk lovgiving kom det i 1998 inn en paragraf om at det skulle innføres målesystem av god kvalitet i sosialtjenesten. Bergström (Bergström 2002) har i en artikkel vist at lokale ledere var dårlig forberedt på det nye kravet. Dermed finner han at resultatene fra målingene er dårlig utnyttet i utviklingen av egne tjenester.

En side av dette er hvordan det blir et avgjørende redskap å beherske informasjons- og kommunikasjonsteknologi for å kunne utnytte de nye målemetodene. Berman (Berman 1995) finner at IKT har en tendens mer til å bli et redskap for benchmarking og kontroll,

enn som støtte for lokale ledere og ansatte i deres arbeid. Igjen er utfordringen hvordan IKT kan bli en del av en strategi for empowerment og brei medvirkning fra de ansatte i arbeidet med å utvikle egne tjenester.

Halvorsen (Halvorsen 2004) legger også stor vekt på dette men er mest opptatt av de metoder og målekriterier som benyttes i evalueringer av sosialt arbeid. Ut fra dominerende tradisjoner i sosialt arbeid mener hun det vil stilles spørsmål ved enhver evaluering som ensidig bygger på kvantitative mål på kvaliteter ved arbeidet. Med slike metoder vil evalueringer først og fremst bli oppfattet som forsøk på ekstern kontroll av virksomheten, og ikke som et redskap i utvikle kvaliteten på tjenestene. Halvorsen tar til orde for en brei metodisk tilnærming i slike evalueringer og en evalueringsstrategi der ansatte trekkes aktivt med i både datainnsamling og tolkingen av analyseresultatene (aksjons-, eller følgeforskningsdesign).

8 Trender i organisasjonsteorien

Vi har sett at det finnes relativt lite forskningslitteratur som kan bygge et spesifikt kunnskapsgrunnlag for organiseringen av sosialkontortjenesten. I tidligere kapitler er det presentert de generelle utviklingstrekk vi har sett i organiseringen av offentlig sektor både i Norge og andre land, og den litteraturen som omhandler konsekvensene av disse utviklingstrekken for sosialsektoren. I dette kapitlet vil jeg trekke fram noen mer generelle organisasjonsteoretiske perspektiv og drøfte disse i lys av de særtrekk som kjennetegner sosialkontortjenesten (slik de ble beskrevet i kapittel 4). På den måten kan vi utvide det kunnskapsgrunnlaget som vi kan legge til grunn for et prosjekt om utvikling av sosialkontortjenestens organisering.

Mac Donald (MacDonald 1998) har beskrevet en historisk utvikling som er typisk for bedriftsorganisasjoner generelt, der økt kompleksitet i organisasjonenes omgivelser stiller krav om stadig mer komplekse teknologier og endringer i den interne organisering av virksomheten. Graden av kompleksitet både i omgivelsene og i teknologien blir definert ut fra tre kriterier: omfang, endringstakt og ubestemthet/utydelighet. Sosialkontorenes omgivelser framstår som svært komplekse ut fra alle disse tre kriteriene. Mac Donald definerer teknologi som en ”middel-målstruktur”. I sosialkontorenes tilfelle er det de ansattes kompetanse og en rekke prosedyrer og regelverk som utgjør ”teknologien”.

Mac Donald`s beskrivelse ender i en organisasjonstypologi som kan synes svært enkel, men som fanger noen sentrale trekk ved organisasjoners historiske utvikling. Etter hvert som organisasjoner blir stilt overfor stadig mer komplekse omgivelser, må de møte dette med utvikling av en stadig mer kompleks teknologi. Men dette stiller selve organiseringen overfor nye utfordringer. Mac Donald viser hvordan den tradisjonelle enkle, funksjonsdelte linjeorganisasjonen forsøker å håndtere denne økte kompleksiteten gjennom tilpasninger i flere faser. Hele utviklingen kan, i følge Mac Donald, ses på som forsøk på å tilføre linjeorganisasjonen mer fleksibilitet.

Første fase beskriver Mac Donald som tilførsel av ”støtdemper-funksjoner” som stabsfunksjoner, prosjektgrupper, utviklingsenheter osv., der selve produksjonsenhetene forsøkes skjermet. Etter hvert ble det imidlertid behov for så mye samspill mellom de fleksible enhetene og produksjonsenhetene at også de siste måtte mykes opp. Samtidig har en sett at mange støtdemper-funksjoner har stivnet i sine organisatoriske former. Ikke minst gjelder det stabsfunksjoner. Dermed har det også oppstått stadige gnisninger mellom produksjons- og støtdemper-enhetene.

I neste fase av utviklingen må slike organisasjoner inkorporere fleksible elementer som har som hovedoppgave å tilpasse organisasjonen til omgivelsene og de produserende elementene. Svaret er matriseorganisasjonen der ansatte primært er tilknyttet en produksjonsorganisasjon, men der de samtidig innordnes i en tverrgående organisasjon, som deles opp etter den kompetanse produksjonen krever. Tanken er da at kompetansen hele tiden skal tilpasses og utvikles i forhold til omgivelsenes krav og så kontinuerlig tilføres produksjonsenhetene. En annen variant er den gjennomførte prosjektorganisasjonen der linje-organisasjonen har mistet alle sine funksjoner ut over det å holde rede på organisasjonens personell-ressurser og så ”tilby” disse til eller etterkomme personell-etterspørselen fra de prosjektene der hele produksjonen foregår.

I utviklingen av sosialkontorenes organisasjon er det svært mange eksempler på at disse metodene for økt fleksibilitet har vært prøvd ut.

Etter hvert som omgivelser og teknologi blir stadig mer komplekse, blir kravene til mer fleksibel organisering så sterke at den tradisjonelle linjeorganisasjonen, i følge Mac Donald, står i fare for å bryte sammen. Den blir overbelastet av alle tilleggsfunksjonene, -enhetene og -linjene. ”Under disse omstendighetene blir bedriftsintern kompleksitet på ledelsesnivå i seg selv en kilde til usikkerhet og problemer for toppledelsen, fordi den utgjør en trussel mot bedriftens koordinerte aktivitet og mot toppledelsens styring og kontroll av denne” (Mac Donald op.cit. s. 77). Dette blir ikke bare et problem for toppledelsen, men også for alle øvrige ansatte. Det første svaret er ofte en type stadige endringer i organisering som bare betyr kosmetiske endringer, uten at selve grunnproblemet med en statisk linjeorganisasjon rokkes.

Et annet svar, i organisasjoner der kompetansenivået er høyt blant de ansatte, er at de ansatte mer og mer på egen hånd finner ut av hvordan arbeidet bør organiseres. I en slik fase framstår ”organisasjon” for de ansatte som plagsomme begrensninger for deres egen direkte koordinering av arbeidet (Mintzberg 1983).

De fleste av trendene i organisasjonstenkningen og konseptene (oppskriftene) for organisering som er utviklet de siste ti årene, kan ses som svar på den utfordringen Mac Donald`s modell stiller organisasjoner overfor. Mac Donald selv mener svaret ligger i utviklingen av det han kaller den organiske organisasjonen, der den funksjonsdelte linje-organisasjonen ikke lenger finnes og der arbeidet ikke ledes eller koordineres gjennom standarder eller ordregivning. De trender og konsepter for organisering som har vært de mest fremtredende de siste ti år, kan ses som forsøk på å håndtere en slik situasjon.

I sin introduksjon til "Endringer i arbeidslivets organisering" fra 1995, beskriver Olberg (Olberg 1995) seks viktige utviklingstrekk i arbeidslivet: fleksibel spesialisering tilpasset endringer i omgivelsenes krav, fleksible arbeidstidsordninger, fleksible ansettelsesforhold, ledelse gjennom å få ansatte til å identifisere seg sterkere med organisasjonens målsettinger, utvikling av nettverk mellom organisasjoner som tidligere utelukkende definerte seg som konkurrenter og overgang fra sentraliserte reguleringsregimer til deregulering eller regimer for selvregulering.

I vår sammenheng synes særlig fleksibel spesialisering, identifikasjon med organisasjonens målsettinger og nettverkssamarbeid med tidligere "konkurrerende" organisasjoner, som relevante for å beskrive sosialtjenestens utfordringer. Dette er tre strategier som synes å skulle ta vare på de to fundamentale organisasjonskrav, differensiering og integrasjon, på en annen måte enn i den hierarkiske, funksjonsdelte linjeorganisasjonen, inkludert dens mange støtdemper- og tilleggsfunksjoner.

Kravet om differensiert tilpasning til omgivelsenes krav skal, etter moderne organisasjonstenkning, ivaretas av kompetente, selvstyrte medarbeidere i en flat og fleksibel organisasjon der personellkapasitet og kompetanse kan stilles til rådighet for å løse de oppgaver som organisasjonen til en hver tid blir stilt overfor. Rammene og retningen for arbeidet skal imidlertid defineres gjennom enhetlige verdier, definert ut fra en felles forståelse av organisasjonens målsettinger.

Blant de mange aktører som er med å forme organisasjonstenkningen, som utdanningsinstitusjoner, forskningsmiljø, konsulenter og "organisasjons-aktører" i organisasjonene selv, har disse trendene i organisasjonstenkningen blitt utviklet til ulike "konsepter" eller "oppskrifter" for organisering. Når slike konsepter blir forsøkt satt ut i livet, blir de omdannet til organisasjonsmodeller.

Røvik (Røvik 1998) har analysert hvordan konsepter innen organisasjonstenkningen skapes, spres, tas i bruk og går av mote. De siste 10 – 20 år er det tema som produktkvalitet (kundetilfredshet), kontinuerlig forbedring, læring, myndiggjøring (empowerment) og verdikjeder som har preget disse konseptene. Mot slutten av 90-tallet mener Røvik å se en tendens til at organisasjonene ikke lenger gir seg så lett og totalt over til disse konseptene, men forholder seg mer pragmatisk til dem. Resultatet er det Røvik kaller multistandard-organisasjoner, dvs. en flat og fleksibel struktur med autonome enheter og enkeltansatte som forholder seg parallelt til mange trender og konsepter samtidig og både har evne til å ta inn, oversette og kaste over bord trender og konsepter. Samtidig melder mange, ikke minst i offentlig sektor, om en utmattelse i organisasjonen i forhold til de mange organisasjonsendringene (Jensenop.cit).

Vi har funnet lite litteratur som kan koble disse trendene i organisasjonstenkningen spesifikt til sosialkontortjenesten. Men noen spennende bidrag har vi funnet.

Det er interessant at et så aktuelt tema som selvledelse ble tatt opp allerede i en artikkel i 1976 (O'Connor 1976). I denne artikkelen presenteres en survey blant 1300 sosialarbeidere, om opplevelsen av kommunikasjon og ledelse. Konklusjonen er at den hierarkiske organisasjonen vanskeliggjør en god kommunikasjon i sosialtjenesten og at en ikke klarer å utnytte de ansattes kompetanse. Mer utstrakt selvledelse vurderes som det viktigste virkemiddelet til å bøte på dette. Senere er også idealet om empowerment,

myndiggjøring, utvidet til å ikke bare gjelde arbeidet med sosialtjenestens klienter men også som et ideal i utviklingen av de ansatte (Nagda 1997).

Bildet av hva som bør ligge i en offensiv personalpolitikk blir enda mer komplett når en også trekker inn behovet for gjensidig omsorg og støtte blant de ansatte. Bultema (Bultema 1994) peker på at dette viser betydningen av å utvikle de relasjonelle kvalitetene i et arbeidsfellesskap og Baum (Baum?) foretar i sin bok en omfattende analyse av de ubevisste psykologiske og kulturelle drivkreftene som et viktig grunnlag for å forstå hvordan en kan utvikle en god arbeidskultur innen sosialtjenestene.

Det siste elementet i en moderne personalpolitikk er hvordan det legges til rette for læring i organisasjonen. Clarke (Clarke 2001) viser imidlertid at selv om tilbud om opplæring gir bedre jobbtillfredshet og bedre kunnskapsnivå blant de ansatte, fører det ikke nødvendigvis til endret arbeidspraksis. Dette viser det store behovet det er for å ha en gjennomtenkt strategi for hvordan en kobler arbeid, læring og trening som integrerte prosesser i organisasjonene.

En personalpolitikk basert på disse idealene og elementene bygger på et syn på sosialtjenesten som åpne, organiske organisasjoner. Ut fra et slikt perspektiv legges det vekt på å forstå samspillet mellom aktørene innen og mellom organisasjoner, og de institusjonelle rammevilkårene som organisasjonen opererer innenfor (Jensen 1996). Dette er et perspektiv på organisasjon som står i klar motstrid til den dominerende management-tradisjonen. Sett i forhold til hverandre belyser disse perspektivene et grunnleggende dilemma i all organisering; behovet for et fleksibelt, desentralisert og tilpasningsdyktig handlingsrom for kompetente og selvledede medarbeidere vs. behovet for sentraliserte og standardiserte styrings- og kontrollsystem for å sikre god økonomistyring og akseptabel kvalitet.

I en interessant bok som bygger på et økologisk systemperspektiv på organisasjon og ledelse, presenterer Bilson & Ross (Bilson 1999) fem prinsipper for en sosialtjenesteorganisasjon som både lar seg lede/styre og som har evne til tilpasning og endring:

- Alle involverte aktører må forstå organisasjonen som et åpent system med både interne og eksterne avhengigheter.
- Informasjon og kunnskap må flyte åpent i organisasjonen og være kilde til kritisk refleksjon og læring.
- Organisasjonen må hele tiden tilpasse seg og være offensiv i forhold til endringer i omgivelsene.
- Organisasjonsutformingen må stå i forhold til den kompleksiteten som oppleves i omgivelsene og den kompleksiteten som dermed trengs i arbeidsmetoder og kompetanse (jfr. MacDonald op.cit).
- Det må være en klar komplementaritet mellom organisasjonsutforming og karakteren av de arbeidsoppgaver organisasjonen er satt til å ivareta.

Særlig det siste punktet står fram som et av de meste sentrale utfordringene for en sosialtjenesteorganisasjon.

9 Utgangspunktet for videre organisasjonsutvikling

Det synes som om sosialtjenesten nå står overfor noen svært avgjørende veivalg i sin framtidige organisering. Ut fra denne litteraturstudien er det særlig følgende overordede problemstillinger som da vil bli aktualisert:

Hvordan skal utviklingen av sosialkontortjenesten balanseres mellom de krav til organisering som springer ut av New Public Management – filosofien, med de krav til organisering som bygger på målsettinger om de ansattes og brukernes medvirkning / myndiggjøring og en lærende organisasjon?

Hvordan skal sosialkontortjenesten organiseres for å gi best mulige rammevilkår for de svært ulike typene arbeidsoppgaver som tjenesten er satt til å ivareta, samtidig som en ikke ender opp med en fragmentert organisasjon som ikke er i stand til å drive etter overordnede verdier, målsettinger og samordnet innsats overfor brukerne?

Og mer spesifikt: Hvordan skal sosialkontortjenesten være organisert om den både skal møte krav om en fysisk og organisatorisk integrasjon med den nye Arbeids- og Velferdsetaten, samtidig som en klarer å ivareta behovene til ”arbeidslinjas restkategorier”?

Dette er problemstillinger som denne litteraturstudien har vist er viktige for den videre utviklingen av sosialkontortjenestens organisering.

Referanser

- Andersen, L.
2005 The long gone promise of social work. Ambivalence and individualisation in social services administration. *Journal of Social Work Practice* 19:73-86.
- Baines, D.
2004 Pro-market, non-market: the dual nature of organizational change in social services delivery. *Critical Social Policy* 24:5-29.
- Banerjee, M.M.
19?? Desired service outcomes: toward attaining an elusive goal. *Administration in Social Work* 19:33-53.
- Baum, H.? The invisible bureaucracy: The unconscious in organizational problem solving. ? : ?
- Bergström, M.
2002 Managing Quality within the Swedish Social Services. *Evaluation* 8:388-402.
- Berman, Y.
1995 Policy Impact on Information Technology Programming in the Social Services. *Knowledge & Policy* 8:23-32.
- Bilson, A., Ross, S.
1999 *Social Work Management and Practice. Systems Principles*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Blackman, T.
1998 Towards evidence-based local government: theory and practice. *Local Government Studies* 24:56-70.
- Blom, B.
1998 *Marknadsorientering av socialtjänstens individ och familjeomsorg*, Umeå.
- Bradley, G.
2005 Movers and Stayers in Care Management in Adult Services. *British Journal of Social Work* 35:511-530.
- Bultema, J.K.
1994 Commentary on Caring for the caregivers: patterns of organizational caregiving. *Aone`s Leadership Perspectives* 2:?
- Busch, Tor, and Jan Ole Vanebo
2001 *Modernisering av offentlig sektor : new public management i praksis*. Oslo: Universitetsforl.
- Chavkin, N.
1986 The Practice-Research relationship: An Organizational Link. *Social Science Review* 60:241-250.
- Clarke, N.
2001 The impact of in-service training within social services. *British Journal of Social Work* 31:757-774.
- Dellgran, P., Höjer, S.

- 2000 Kunnskapsbildung, akademisering och professionalisering i sosial arbete, Gøteborg Universitet.
- Djupvik, A., Eikås, M.
2002 Organisert velferd. Organisasjonskunnskap for sosionom, barnevern- og vernepleierstudiet. Oslo: Samlaget.
- Ekeland, T-J.
2005 Frå forskning til praksis. Er evidensbasert praksis ein god strategi? Sundvollen, 2005.
- Evans, T., Harris, J.
2004 Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work* 34:871-895.
- Fehn, I-L.S., Bø, B.P
1994 Spesialisering eller fragmentering? Organisasjonsendringer og nye yrkesroller på sosialkontor. *In Rapport nr. 94:4: NKSJH.*
- Fossestøl, B.
1997 Hva er profesjonell handling i sosialt arbeid? *Nordisk Sosialt Arbeid* 17:194-200.
- Halligan, J.
2004 The Quasi-Autonomous Agency in an Ambiguous Environment: The Centrelink Case. *Public Administration and Development* 24:147-156.
- Halvorsen, A.
2004 Evaluering av sosialt arbeid - mer enn måling og kontroll. *Nordisk Sosialt Arbeid* 24:356-368.
- Harlow, E.
2003 New Managerialism, Social Service Departments and Social Work Practice Today. *Practice* 15:31-44.
- Harlow, E.
2004 Why don't women want to be social workers anymore? New managerialism, postfeminism and the shortage of social workers in Social services Departments in England and Wales. *European Journal of Social Work* 7:167-179.
- Healy, K.
2002 Managing Human Services in a Market Environment: What Role for Social Workers? *British Journal of Social Work* 32:527-540.
- Healy, K., Meagher, G.
2004 The Reprofessionalization of Social Work: Collaborative Approaches for Achieving Professional Recognition. *British Journal of Social Work* 34:243-260.
- Helgøy, I., Ravneberg, B.
2003 Byråkrat, sosialarbeider eller innovatør? Organiseringens betydning for utvikling av yrkesroller i sosialtjenesten: Rokkansenteret.
- Hummelvoll, J.K.
2003 Kunnskapsdannelse i praksis. Oslo: Universitetsforlaget.
- Innvær, S.
2005 Bruk av, holdninger til og behov for kunnskap i sosialkontortjenesten - BAKST: Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten.
- Jensen, A.G.
1996 Organisasjonsanalyse av sosialkontor, Stavanger.
- Jenssen, A.G., Mossige, G.I.
2005 Forskning og utvikling i sosialtjenesten, Hundvåg og Storhaugprosjektet: Universitetet i Stavanger.
- Knutsen, O.

- 1989 Sosial tjenester og velferdsstatens yrker. *In Rapport 89:1: INAS.*
- Lawler, J., Bilson, A.
2004 Towards a more reflexive research aware practice: The influence and potential of professional and team culture. *Social Work & Social Sciences Review 11(1):52-69.*
- Lingås, L.G.
1998 Legg ned sosialkontorene! Oslo: Kommuneforlaget.
- Lipsky, M.
1980 Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage Publications.
- MacDonald, D.
1998 Bedriftsorganisasjonens logikk. Fra klassisk linje til organisk mikroenhet. Oslo: Tano.
- Marthinsen, E.
2000 Forsa-seminaret 2000. Nye arbeidsformer på sosialkontoret - et møte mellom forskning og praksis. *In Rapport: NTNU.*
- Marthinsen, E.
2004 A mind for learning: Merging education, practice and research in social work. *Social Work & Social Sciences Review 11(2):54-66.*
- Marthinsen, E., Clifford, G.
1998 Mellom forsorg og sosialt arbeid - en studie av to sosialtjenester i Sør-Trøndelag. *In Rapport nr.5: Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge.*
- McEldowney, J.
2003 Public management reform and administrative law in local services in the UK. *International Review of Administrative Sciences 69:69-82.*
- Mintzberg, H.
1983 Structures in fives. Designing effective organizations. London: Prentice/Hall International.
- Morgan, S., Payne, M.
2002 Managerialism and State Social Work in Britain. *Hong Kong Journal of Social Work 36:27-43.*
- Møller, G.
2005 Evaluering av samordningsforsøkene, Fjerde delrapport: Telemarksforskning-Bø.
- Møller, G., Flermoen, S.
2004 Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten. *In Arbeidsrapport nr. 9: Telemarksforskning-Bø.*
- Nagda, B.
1997 A social relationships approach to worker empowerment: Similarities and differences across race and gender, ?
- O'Brian, M.
2004 What is social about social work? *Social Work & Social Sciences Review 11:5-19.*
- O'Connor, I.
2002 The Future of Social Work in Australia. *Hong Kong Journal of Social Work 36:1-25.*
- O'Connor, R., Spence, L.
1976 Communication Disturbances in a Welfare Bureaucracy: A Case for Self-Management. *Journal of Sociology & Social Welfare 4:178-204.*
- Olberg, D.
1995 Endringer i arbeidslivets organisering.

- Oltedal, S.
2003 Marknadstilpassing i sosialt arbeid. EMBLA 8:48-54.
- Regan, S.E.
2005 Transformations in the organization of public sector social work, Lancaster University.
- Rytter, K.
2003 Arbeidsmarkedstiltak som sosialpolitikk (?).
- Rød, P.
2004 Mellom analyse og argumentasjon. *In* Barnevernets undersøkelse. E. Hærem, Nes Aadnesen, B., ed. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K.A.
1998 Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskifte. Oslo: Fagbokforlaget.
- Seim, S., Hjemdal, O.K.
1992 Mellom makt og mulighet. *In* Rapport nr. 92:5: NKSH.
- Sheldon, B., Chilvers, R.
2000 Evidence-based social care. A study of prospects and problems. Dorset: Russel House Publishing.
- Skaftun, J., Nesvåg, S., Olsson, T.B.
2002 Kompetanseheving i et lukket fagfelt. *In* Rapport 2002/097: Rogalandsforskning.
- Sosialoghelsedepartementet
1994 Utviklingsprogram for Sosialkontortjenesten. Sluttrapport: Sosial- og helsedepartementet.
- Terum, L.I.
1996 Grenser for sosialpolitisk modernisering. Oslo: Universitetsforlaget.
- Terum, L.I.
2003 Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten. Oslo: Kommuneforlaget.
- Thomas, R., Davies, A.
2005 Theorizing the Micro-politics of Resistance: New Public Management and Managerial Identities in the UK Public Services. *Organization Studies* 26:683-706.
- Thomassen, Å.
1995 Sosialkontoret i endring. nye strukturer og yrkesroller. Oslo: Vidarforlaget.
- Tropman, J.
2002 Managerialism in Social Work - An Exploration of Issues in the United States. *Hong Kong Journal of Social Work* 36:45-60.
- Tsui, M., Cheung, C.
2004 Gone with the Wind; The Impacts of Managerialism on Human Services. *British Journal of Social Work* 34:437-442.
- van der Veen, R., Moulijn, M.
2004 New Methods of Social Assistance for Long-term Welfare Recipients, Germany: Sosialstyrelsen, Sverige.
- van der Veen, R., Moulijn, M.
2004(2) Public service reform in the Netherlands: The case of social assistance: Sosialstyrelsen, Sverige.
- Watson, D.
2002 A critical Perspective on Quality within the Personal Social Services: Prospects and Concerns. *British Journal of Social Work* 32:877-891.

- Watson, D.
2003 The Development of Total Quality Management in the Personal Social Service: Realities, Limitations and Opportunities within the Modernising Agenda? *Local Government Studies* 29:33-50.
- Willumsen, E.
2005 Brukermedvirkning! Kvalitet og legitimitet i velferdstjenestene. Oslo: Universitetsforlaget.
- York, R., Henley, H.C.
1986 Perceptions of bureaucracy. *Administration in Social Work* 10:3-13.
- Østerberg, D.
1993 Fortolkende sosiologi 1. Oslo: Universitetsforlaget.