



RF – Rogalandsforskning. <http://www.rf.no>

Kompetanseheving i et lukket fagfelt? Sluttrapport i evalueringen av Kunnskap og brubygging.

Jorunn-Elise Skaftun, Sverre Nesvåg og Tor Bjarne Olsson

Rapport RF – 2002/097

Prosjektets tittel: Evaluering av handlingsplanen Kunnskap og
brubygging.

Oppdragsgiver: Sosial- og helsedepartementet

ISBN: 82-490-0185-0

Gradering: Åpen

RF – Rogalandsforskning er sertifisert etter et kvalitetssystem basert på NS - EN ISO 9001

Forord

Denne sluttrapporten omhandler Rogalandsforskningens følgeevaluering av handlingsplanen Kunnskap og brubygging (I-0910 N). Tidsperspektivet for handlingsplanen var 1998-2001 og rettet seg mot følgende satsingsområder:

1. Spre erfaringer fra utviklingsarbeid de senere årene
2. Heve kvaliteten og kompetansen i sosialtjenesten sitt arbeid med klienter med sammensatte behov
3. Gjøre sosialtjenesten mer brukervennlig og tilgjengelig
4. Redusere forskjellsbehandling i fordeling av økonomisk stønad

For få til en styrking på disse satsingsområdene, ble en rekke kompetansehevende tiltak tatt i bruk, først og fremst opplæringssamlinger, etablering av faglige fora, sosiallederforum og veiledning. Planens målgruppe var ansatte i landets kommunale sosialtjenester. Selve handlingsplanen er nå avsluttet, og det ble i denne anledning holdt en avslutningskonferanse januar d.å.

Prosjektteamet ved Rogalandsforskning har fulgt handlingsplanen de siste to årene av perioden. Det betyr at vi kom inn ved halvgått løp, og har fulgt planen fram mot avslutning. Vi har tidligere gitt ut en delrapport fra evalueringen – våren 2001 (Skaftun, Olsson og Nesvåg 2001). Sluttrapporten bygger på resultatene derfra, men vi beveger oss her noe videre med en oppsummering av handlingsplanens effekter, samt en drøfting av resultatene og de virkemidlene handlingsplanen har benyttet seg av.

Evalueringen kan karakteriseres som en kombinasjon av prosess- og resultatevaluering, hvor vi har vekslet mellom å forstå de prosesser som tok form underveis, og effektene (resultatene) av de virkemidler som ble tatt i bruk og forankringen av dem - sett i forhold til de mål handlingsplanen skisserte. Underveis har vi prøvd å skape en forståelse av hva det var ved forankringsprosessen som virket fremmende eller hemmende på en vellykket iverksetting, hvilken aktivitet handlingsplanen avstedkom, hvordan handlingsplanen ble tatt i mot, transformert eller støtt vekk i møtet med de ulike kommunale virkeligheter.

I arbeidet med evalueringen har vi samlet inn store mengder data, både av kvalitativ og kvantitativ karakter. Vi har gjort kvalitative intervjuer av ulike aktører gjennom hele perioden, gjennomført en statistisk kartlegging av status for handlingsplanen vår/sommer 2000, gjort gjennomganger av fylkesmennenes statusrapporteringer til departementet og vi har deltatt på nasjonale samlinger med fylkesmennene – både som foredragsholdere, diskusjonspartnere og tilhørere. Dataene har vi samlet inn fra følgende informanter: Et representativt utvalg kommuner, alle fylkesmennene, sosialledere, sosialarbeidere,

samarbeidende instanser, klienter, departementsansatte og andre enkeltinformanter.

Sluttrapporten er delt inn i tre hoveddeler: DEL I Oppdraget og handlingsplanen, DEL II Evalueringens resultater og DEL III Drøfting og vurdering av resultatene.

Vi vil samtidig benytte anledningen til å takke både de kommuner og fylkesmenn som tok seg tid til å besvare spørreskjemaene fra den statistiske kartleggingen og stille opp til intervjuer, for konstruktive tilbakemeldinger fra fylkesmennene på landssamlingene, og sist, men ikke minst; takk til de representanter fra våre fire utvalgte fylker, Oslo, Oppland, Nordland og Bergen, som stilte opp til intervjuer høsten 2000 og 2001.

Stavanger, 11. juni 2002

Jorunn-Elise Skaftun
Prosjektleder

Innhold

DEL 1 – OPPDRAGET OG HANDLINGSPLANEN

1	OPPDRAG	14
2	METODE	15
3	EVALUERINGSPERSPEKTIV	19
4	HANDLINGSPLANENS KONTEKSTUELLE RAMMER	21
4.1	UTVIKLINGSPROGRAMMET FOR SOSIALKONTORTJENESTEN 1991-1994.....	22
4.2	PROGRAM FOR STYRKING AV SOSIALTJENESTEN 1994-1997	22
4.3	KUNNSKAP OG BRUBYGGING 1998-2001	22
4.4	OPPSUMMERENDE BETRAKTNINGER RUNDT HANDLINGSPLANEN.....	27

DEL II - RESULTATER FRA EVALUERINGEN

5	RESULTATER FRA KARTLEGGINGEN	28
6	INTERVJURUNDER I FYLKENE	31
6.1	HØSTEN 2000.....	32
6.1.1	<i>Oslo</i>	33
6.1.2	<i>Bergen</i>	36
6.1.3	<i>Oppland</i>	38
6.1.4	<i>Nordland</i>	45
6.2	HØSTEN 2001	53
6.2.1	<i>Oppland</i>	53
6.2.2	<i>Nordland</i>	57
6.3	KLIENTINTERVJUER 2000 OG 2001	61
6.4	FYLKESMANNENS ROLLE.....	65
7	EFFEKTER AV HANDLINGSPLANEN	69

DEL III - DRØFTING OG VURDERING AV TRE SENTRALE TEMA SOM AKTUALISERES AV HANDLINGSPLANEN

8	FAGFELT VERSUS TJENESTEORGANISASJON	73
8.1	ENDRINGER INNEN SOSIALTJENESTENS ARBEIDSSOMRÅDE.....	73
8.2	KONSEKVENSER FOR GJENNOMFØRINGEN AV KUNNSKAP OG BRUBYGGING	76
8.3	FRAMTIDIG ORGANISERING AV DE SOSIALE TJENESTER	78
9	PLANENS LÆRINGSSYN I MØTE MED PRAKSISFELTET	80
9.1	DIALOG OG REFLEKSJON.....	80
9.2	FORME PRAKTIKERE – IKKE LÆRE OM PRAKSIS	81
9.3	IVARETAKELSE AV PROSJEKTBASERTE LÆRINGSPROSESSER	82
9.4	KAPITALAKKUMULERING I FORBINDELSE MED HANDLINGSPLANEN	83
9.5	KRITISKE PUNKTER FOR VURDERING AV LÆRINGSPROSESSENE.....	85
10	STYRING AV KOMMUNALE VIRKSOMHETER GJENNOM EN STATLIG HANDLINGSPLAN.....	85
10.1	STYRING SOM PRAKTISK ARBEID.....	86
10.2	REKRUTTERING AV SENTRALE FAGPERSONER SOM KOORDINATORER.....	86
10.3	FORHOLDET MELLOM ØKONOMI OG GJENNOMFØRING.....	87
10.4	ØNSKE OM SYNLIGGJØRING.....	88

Sammendrag

Dette er vår sluttrapport fra evalueringen av handlingsplanen Kunnskap og brubygging. Tidsperspektivet for handlingsplanen var 1998-2001 og planen rettet seg mot følgende satsingsområder:

1. Spre erfaringer fra utviklingsarbeid de senere årene
2. Heve kvaliteten og kompetansen i sosialtjenesten sitt arbeid med klienter med sammensatte behov
3. Gjøre sosialtjenesten mer brukervennlig og tilgjengelig
4. Redusere forskjellsbehandling i fordeling av økonomisk stønad.

For få til en styrking på disse satsingsområdene, ble en rekke kompetansehevende tiltak tatt i bruk, først og fremst opplæringssamlinger, etablering av faglige forum og veiledning. Planens målgruppe var ansatte i landets kommunale sosialtjenester. Selve handlingsplanen er nå avsluttet, og det ble i denne anledning holdt en avslutningskonferanse januar d.å.

Evalueringsdesign

I evalueringen har vi benyttet oss av både kvalitative og kvantitative metoder og hentet data fra ulike kilder: Vi har gjort kvalitative intervjuer gjennom hele perioden, gjennomført en statistisk kartlegging våren 2000, gått gjennom fylkesmennenes statusrapporteringer, og deltatt på samlinger og konferanser med iverksetterne av planen. Vi gjorde tidlig en forundersøkelse som utgjorde viktig bakgrunnsmateriale for utarbeiding av spørreskjema. Det ble deretter sendt ut et spørreskjema til alle fylkesmennene i landet og til et representativt utvalg kommuner. For øvrig gjennomførte vi høsten 2000 og 2001 intervjuer av ulike aktører i tre fylker. Her besøkte vi 3 kommuner/bydeler i hvert fylke og foretok intervjuer med sosialledere, sosialarbeidere, samarbeidende instanser og klienter. Tematisk valgte vi å fokusere på følgende dimensjoner ved iverksetting av handlingsplanen:

1. *Kartlegge mangfoldet av planer og tiltak*
2. *Brukernes, ansattes og samarbeidspartneres opplevelse av de endringer handlingsplanen har initiert*
3. *Handlingsplanen – hvordan statlig styring virker inn på et kommunalt ansvarsområde.*

All datainnsamling tok utgangspunkt i selve handlingsplanen og de virkemidlene planen tok i bruk med spesielt fokus på følgende: *Den fylkesvise opplæringen, etablering av faglige forum og opprettelsen av fylkesvise veiledernetter.*

Fylkeskoordinators rolle

For å sikre god forankring av handlingsplanen regionalt og lokalt, ble det ansatt en *fylkekoordinator* i hvert fylke hos fylkesmannen. Koordinatorene har holdt et høyt aktivitetsnivå i arbeidet med å implementere og forankre både kunnskap og mer håndfaste strukturer i sine fylker, og de fikk stor frihet i arbeidet med å gjennomføre planen. Fylkeskoordinatorene har spilt ulike roller, men de fleste har arbeidet grundig med å skape lokal forankring og gjøre seg selv overflødige i den hensikt å legge igjen varige strukturer for læring på sosialkontorene. Fylkesmennene fikk selv, og vi har fått, positive tilbakemeldinger på det arbeidet de har gjort, og den dialogen de har etablert med kommunene. På den annen side har handlingsplanen bidratt til å gi spesielt Fylkesmannen og de regionale kompetansesentrene for rus legitimitet overfor kommunene. Kompetansesentrene for rus har spilt helt sentrale roller i gjennomføring av ulike aktiviteter i forbindelse med handlingsplanen, både når det gjelder opplæring og etablering av faglige forum og veiledning som faglig utviklende aktiviteter.

Planen som statlig styringsinstrument på et kommunalt ansvarsområde har nyttiggjort seg en moderne pedagogisk tilnærming, med mål om å skape god og lokal forankring. Fylkeskoordinatorenes rolle har bestått i å dyrke fram en statlig tilrettelegger- og tilbyderrolle som på mange måter innebar å våge å "slippe taket". Det vil si at de fleste av fylkeskoordinatorene jobbet grundig med først å etablere arenaer for læring, for så i neste omgang å trekke seg tilbake; å gjøre seg selv overflødige for å la dette bli kommunenes plan. Handlingsplanen har dermed gitt mindre av sentrale styringsgevinster i, men vunnet mer på lokal forankring. Planens nære kobling til sosialarbeidernes praksis ser dermed ut til å ha vært en suksess.

Mottak av Kunnskap og brubygging i kommunene – etablering av virkemidler, utbytte og prioritering

Handlingsplanen så tidlig ut til å bli godt mottatt ute i kommunene. Et stort flertall av kommunene (86%) rapporterte at de oppfattet det som forpliktende å følge opp handlingsplanen (våren 2000). På den annen side kan det også tenkes at planen har fått en argumenterende funksjon for sosialtjenestens ansatte henimot egen administrasjon og politikere; at de har skjøvet Fylkesmann og departement foran seg i en legitimeringsstrategi for å sikre det faglige utviklingsbehovet til de ansatte i sosialtjenesten.

Kommunene rapporterte i forbindelse med samme kartlegging forholdsvis høyt utbytte av opplæringen og ønsket å prioritere arbeidet med handlingsplanen videre. I denne sammenheng så det imidlertid ut for at de mindre kommunene (inntil 4999 innbyggere) hadde profittert mer på opplæringen enn de større. Når det gjaldt etablering av og deltakelse i faglige forum var dette innført i over 70% av landets kommuner da kartleggingen fant sted. Vi fant ingen signifikante forskjeller mellom kommunene på dette tidspunktet. Det syntes videre å være stor enighet om at dette skulle betraktes som sosialarbeidernes eget forum: Det ble ikke sett på som naturlig at verken lederne for sosialtjenestene eller fylkesmennene skulle sette dagsorden der. Faglige fora fremstod også som svært ulike, både når det gjaldt innhold og struktur: Antall møter i året, antall

medlemmer i hvert fora, noen var selvstyrte - andre ble styrt mer fra ledelsens side, noen rapporterte til fylkesmannen - andre gjorde det ikke. Variasjonene var med andre ord store både mellom fylkene og innen ulike regioner i fylkene.

Som et ledd i en strategi for å forankre handlingsplanen, hadde fylkeskoordinatorerne etablert fylkesvise sosiallederforum, hvor 74% av sosiallederne var representert. Enkelte av disse foraene eksisterte før handlingsplanen, men ble gjenopplivet i løpet av perioden. En stor del av sosiallederne (60%) opplevde deltakelse i disse foraene som nyttig. Grepet med å etablere dette kontaktleddet ut mot sosialkontorene var suksessrikt med tanke på å skape forankring i de kommunale sosialtjenestene. De fleste fylkesmennene og kommunene har gjort seg så positive erfaringer med dette, at de ønsker å videreføre denne samarbeidsformen etter planperioden. Dette kontaktleddet vil kunne sikre godt samsvar mellom nye nasjonalpolitiske mål og utøvelsen av dem lokalt.

Over halvparten av kommunene hadde etablert veiledningstilbud til de ansatte før handlingsplanen ble iverksatt, men dette så i større grad ut til å være et "storkommune"-fenomen. Jo flere innbyggere i kommunene, jo større var sjansen for at man allerede hadde etablert et veiledningstilbud til sine ansatte. Den prosessorienterte veiledningen var den typen man rapporterte et høyest behov for – i mindre grad klient- og metodeveiledning (jf handlingsplanens inndelinger). Økt faglig mestring og personlig vekst og utvikling så ut til å være de høyest prioriterte målene for en veiledningsrelasjon, men det var også forholdsvis mange kommuner som mente at veiledning skulle korrigere for uønsket atferd og styrke sosialarbeideren i riktig saksbehandling. I forhold til det å styrke veilederne i riktig saksbehandling fant vi at dette målet ble tillagt størst vekt i de minste kommunene. Kommunene så ut til å forholde seg positivt til at det ble etablert en fylkesoversikt over veiledere, men de ville definere veiledningstilnærming selv. Her fant vi også signifikante forskjeller mellom små og store kommuner. Kommuner med mindre enn 5000 innbyggere rapporterte et større behov for slike fylkesvise veiledningstilbud enn de større.

For fylkeskoordinatorerne har arbeidet med å etablere veiledning som et faglig virkemiddel for det meste bestått i å etablere fylkesvise oversikter – "veilederbanker" – over veiledere i fylket. Der hvor man har hatt en naturlig kobling til høgskolen har disse som oftest blitt tatt med i dette arbeidet. Det har også Fellesorganisasjonen vært (FO). Den mest påfallende effekten av aktivitetene rundt veiledning er etablering av et marked for veiledere, profesjonsbygging og forsøk på å monopolisere feltet for en bestemt yrkesgruppe, sosionomene med godkjent veilederutdanning. Få av fylkeskoordinatorerne har imidlertid meldt tilbake om økt bruk av veiledningslistene, men vi skal ikke se bort fra at disse virkningene vil komme på litt lenger sikt.

Forventninger til handlingsplanens effekter - satsingsområdene

Mange hadde store forventninger til hva handlingsplanen skulle føre til både på satsingsområdene og på andre områder: Et styrket samarbeid mellom kommuner, mellom fylkesmann og kommune, mellom sosialarbeider og klient, mellom sosialkontor og andre etater, å synliggjøre sosialarbeidernes kompetanse, å fremme dialog og å skape et bedre tjenestetilbud for brukerne. De kommunalt ansatte stilte seg heller noe tvilende

til om planen ville bidra til å motvirke forskjellsbehandling i fordeling av økonomisk stønad, og fremme brukermedvirkning (våren 2000).

Videre har det blitt et mål å forankre tiltakene som fremtidige strukturer for kompetanseutvikling av personalet i sosialtjenesten. På mange måter kan man nesten si at handlingsplanen – i hvert fall for fylkeskoordinatorerne – har dreid seg om dette: Å få virkemidlene opp og gå, og at satsingsområdene (målene for handlingsplanen) av denne grunn har kommet i andre rekke. På den annen side kan det argumenteres med at handlingsplanens satsingsområder i stor grad dreier rundt kjerneområdene i sosialtjenestenes arbeid, og at disse har blitt fokusert i opplæringen og deltakelsen i faglige fora. Satsingsområdene har dermed blitt gitt et mer indirekte fokus i gjennomføringen av planen.

Satsingsområdene hadde en god forankring i praksis, men ulike kommuner og fylker var kommet ulikt i arbeidet med disse temaene fra før. Arbeidet med og vektleggingen av de ulike satsingsområdene har dermed blitt forskjellig, fordi det har vært ulike behov. Handlingsplanens innretning har gjort det mulig å ta slike regionale og lokale hensyn. Når det gjelder kvalitative forbedringer på satsingsområdene som en følge av handlingsplanen, mener mange at den har bidratt til en ytterligere vektlegging og bevisstgjøring omkring satsingsområdene, og at man har hatt stort utbytte av å sammenlikne seg med andre kommuner med tanke på hvordan man håndterer utfordringer knyttet til dem.

Møter med lokale virkeligheter

I de kvalitative intervjurundene vi gjennomførte i fylkene Oslo, Oppland og Nordland, supplert med Bergen, fant vi at mange av tendensene fra kartleggingen ble bekreftet. Handlingsplanen traff bedre de små enn de større kommunene. I de to store byene (Bergen og Oslo) forholdt man seg mer kritisk til planen eller man hadde i mindre grad hørt om den enn i mindre kommuner. Det så også ut for at de store kommunene hadde klarere begreper om hva veiledning var eller i større grad så behovet for det, og at de forholdt seg noe mer ”opposisjonelt” til statlig styring. I de mindre kommunene opplevde vi at handlingsplanen ble mer positivt mottatt generelt sett. De minste kommunene hadde imidlertid et mer ambivalent forhold til veiledning som faglig utviklingsaktivitet enn i de større. Noen mente selv at de ikke hadde behov for dette, at de håndterte utfordrende episoder eller andre vanskelige problemstillinger kontinuerlig og seg i mellom. Dette inntrykket forandret seg ikke i løpet av handlingsplanperioden.

Vi møtte i intervjurundene mange svært engasjerte kommuneansatte som prioriterte handlingsplanen høyt. Det kom imidlertid tydeligere frem i intervjurundene enn under kartleggingen, at det for alle sosialkontorene handlet om å prioritere hardt tids- og ressursmessig i en travel hverdag. Spesielt ble dette tydelig i den runden vi gjennomførte høsten 2001. Mye tydet imidlertid på at dette var en pris kommunene hadde vært villige til å betale, og at de ønsket å fortsette det handlingsplanen har startet fremover.

Effekter av handlingsplanen

I samtaler med fylkeskoordinatorene ble det vanskelig å konkretisere hva slags effekter de ulike virkemidlene har hatt, og at arbeidet med å forankre de ulike virkemidlene har tatt mye energi. Fra kommunenes side ble følgende positive effekter framhevet i forbindelse med opplæring og deltakelse i faglige forum: Vi får sammenliknet oss med hverandre og andre kontor, vi lærer av hverandre gjennom å utveksle erfaringer, vi får bekreftet oss selv, vårt fag og det vi holder på med til daglig, deltakelse har bidratt til å gi oss bedre oversikt på fagfeltet, vi har fått kunnskap om hvem som er gode på hva, vi har fått faglig påfyll, vi har blitt gitt oppmerksomhet, vi får få satt gamle perspektiver inn i nye og mer tidsriktige rammer osv. De ansatte oppfatter at de gjennom faglige diskusjoner og drøftinger sakte, men sikkert, har blitt mer bevisstgjorte på hvordan de arbeider og tenker sammen.

Denne evalueringen kan imidlertid ikke konkludere med at det har skjedd noen kvalitative forbedringer på tjenesteyter nivå i kommunene; altså at klientene nå opplever en bedre tjenesteyting. Effektene må forstås i lys av at de ansatte har blitt gitt anledning til å bruke sin hverdag inn mot handlingsplanen, at de mener dette har gitt noen spesielle virkninger i forhold til bevisstgjørings- og sammenlikningsgevinster.

Planen har på flere måter bidratt til det vi har kalt en vertikal integrasjon. Den har styrket ”linjen” mellom kommune og stat. I denne vertikale integrasjonen kommer samarbeidet med høgskolene, fylkeslegen og andre statlige instanser inn. Handlingsplanen har imidlertid i liten grad fremmet noen horisontal integrasjon rundt de tjenestene som omfatter klienten. Denne horisontale integrasjonen har kun vært et tema man har berørt i enten opplæringssammenheng eller i faglige fora. Andre samarbeidende instanser har i liten grad vært invitert til å delta. Den horisontale integrasjonen framstår dermed som en svært viktig og uløst utfordring.

Drøfting og vurdering av tre sentrale tema som aktualiseres i handlingsplanen

Siste del av evalueringen – Del III – består av tre selvstendig skrevne deler hvor vi drøfter og kritisk vurderer tre sentrale tema som aktualiseres i handlingsplanen:

1. Forholdet mellom fagfelt og tjenesteorganisasjon
2. Planens læringssyn i møtet med praksisfeltet og
3. Styring av kommunale virksomheter gjennom en statlig handlingsplan.

1. Forholdet mellom fagfelt og tjenesteorganisasjon

I første del drøftes plandokumentets omtale av målgruppen som “Sosialtjenestens førstelinje”. Etter vårt syn bærer både planen og strategien for implementeringen av den, preg av en manglende problematisering av forholdet mellom fagfeltet sosialt arbeid og den tjenesteorganisasjon som det sosiale arbeid foregår innenfor. Planen ser ut til å sette likhetstegn mellom fagprofesjonen sosialarbeider, fagfeltet sosialt arbeid, virkeområdet for loven om sosiale tjenester og de sosiale tjenestene selv.

Tjenesteorganisasjonen er i sterk endring, stadig lenger vekk fra det bildet handlingsplanen har bygget på, noe vi mener har skapt vansker i gjennomføringen av planen. Evnen til lokale tilpasninger har lettet på mye av disse vanskelighetene. Det største problemet er at planen på denne måten ikke har bidratt til utviklingen av tjenesteorganisasjonen, slik den kunne ha gjort om temaet hadde fått en større plass. I denne sammenheng tar vi for oss flere utviklingstrekk innen sosialtjenestens arbeidsområde som utfordrer det å sette likhetstegn mellom profesjonen sosialarbeider, fagfeltet sosialt arbeid, loven om sosiale tjenester og sosialtjenesten som en bestemt del av kommunenes tjenesteorganisasjon:

- Ulike arbeidsområder har til ulike tider vært lagt til sosialtjenesten
- Mange brukere med omfattende behov krever hjelp fra flere tjenester og disse tjenestene må samarbeide mye mer
- Legemiddelassistert rehabilitering av rusmiddelmissbrukere har satt nye standarder for et utvidet samarbeid
- Psykiatriseringen i kommunene har ført til en økt etterspørsel etter sosialtjenesten overfor arbeidet med psykiatriske pasienter og rusmiddelmissbrukere med psykiske lidelser har fått økt oppmerksomhet i psykiatrien
- Den faglige forståelsen har utviklet seg fra enkeltprofesjoner som hevder å ha et helhetsperspektiv på sitt arbeid, til reelle flerfaglige forståelsesformer som fremmer samarbeid mellom faggrupper og tjenesteområder
- Krav om individuelle planer tydeliggjør sammensatte behov og fremmer også det flerfaglige samarbeidet
- Nye organisatoriske løsninger som fellesmottak og servicetorg er etablert på tvers av de gamle fagdelte tjenesteorganisasjonene

2. Planens læringssyn i møte med praksisfeltet

Denne flerfaglige og mangfoldige problematikken bringes over i andre drøftingsdel som tar for seg planens læringssyn i møte med praksisfeltet. Vi tar her til orde for i større grad å tenke læring med utgangspunkt i de autentiske praksisfellesskapene tjenesteorganisasjonen består av, heller enn det fagfeltet som planen skisserer. Dette mener vi vil bringe læringen nærmere den flerfaglige virkelighet de ansatte befinner seg i (tjenesteorganisasjonen) og nærmere klientens og hans/hennes behov. Vi tar til orde for å fremme læringsprosesser i organisasjonen som virker til å "forme praktikere" – og ikke nødvendigvis "lære om praksis". Dette innebærer å ta utgangspunkt i de erfaringer man gjør seg til daglig, og kontinuerlig arbeide for å bedre disse arbeidsprosessene. Dette taler i mindre grad for formell opplæring og vektfallsbaserte undervisningsformer, og mer for en heving av den læring som skjer i den ansattes hverdag. Vi mener organisasjonene vil ha mye å hente på å sette denne inn i fastere rammer. Handlingsplanens ulike virkemidler vil på forskjellig måte kunne bidra til slik læring, men vi argumenterer for at læringen bør trekkes nærmere hverdagen og de (flerfaglige) arbeidsfellesskapene de ansatte befinner seg i.

Samtidig ønsker vi å fremheve at flere kommuner og deres ansatte opplever å ha hatt gode erfaringer med disse læringsformene, og at mange ønsker å prioriteres denne typen læringsarbeid – særlig det interkommunale samarbeidet – også i fremtiden. Vi prøver også å demonstrere hvordan disse læringsformene, på ulikt vis, kan ha bidratt til å heve organisasjonenes individuelle og kollektive kompetanse. Både organisasjonen og de menneskene som befinner seg der lærer og har lært gjennom deltakelse i handlingsplanen. Vi vet imidlertid mindre om hvordan denne kompetansen har blitt satt i system i organisasjonen, og hvilke konkrete effekter den har gitt for de ansattes handlingskompetanse.

3. Styring av kommunale virksomheter gjennom en statlig handlingsplan

I siste del av drøftingen tar vi for oss det styringsmessige fundamentet for handlingsplanen. Kunnskap og brubygging er spesiell i den forstand at den ”hopper bukk over” den kommunale administrative og politiske ledelse og går direkte på tjenesteutøverne. Handlingsplanen diskuterer ikke problemstillinger knyttet til bruken av en statlig initiert handlingsplan som virkemiddel for å oppnå endringer i en sektor som er et kommunalt ansvarsområde. Vi spør oss derfor om tradisjonen med statlige handlingsplaner nå er blitt så sterk, at det ikke er nødvendig med noen videre argumentasjon for at dette er en god måte å utøve endringsarbeid på? I den eksisterende arbeidsdelingen mellom stat og kommune er det fortsatt slik at det er staten gjennom departementene som legger rammebetingelsene for kommunenes virksomhet på de ulike tjeneste- og fagområdene.

Videre poengterer vi hvordan handlingsplanen gjennom en moderne pedagogisk virkemiddelbruk, makter å skape god lokal forankring (oppslutning og prioritering) i kommunene. Denne gode lokale forankringen har kanskje nettopp vært mulig på grunn av fraværet av de mer tradisjonelle styringsmidler som ressurstilførsel, tilsyn og en mer direkte og kontrollerende oppfølging. Lokalt har man satt pris på dette nye ansiktet fra den regionale stat sin side; ansiktet som tilbyder og tilrettelegger.

Vi vektlegger også i denne delen den profesjons- og fagbyggende funksjonen handlingsplanen har hatt. Gjennom å rekruttere fylkeskoordinatorer ved fylkesmannsembetene med lang fartstid på feltet, har man skapt god grobunn for en potensiell enighet om de faglige perspektiver og aktiviteter planen legger opp til. En annen effekt av denne rekrutteringen var at man langt på vei og nesten umerkelig kunne bryte med de formelle styringskanalene i ”linjen”. Veien har derfor for mange vært kort mellom fylkesmennene og de enkelte utøvende virksomhetene i kommunene.

Handlingsplanen har ikke medført utløsning av store statlige midler, sammenliknet med andre planer som eldre- og psykiatriplanen. Og i motsetning til disse planene har Kunnskap og brubygging heller ikke inneholdt midler til oppbygging eller utvikling av selve tjenestetilbudet. På den ene siden har det ensidige fokuset på kompetanseheving bidratt til at kommunene og fylkeskoordinatorer har kunnet vektlegge den rene og potensielle synliggjøringen dette innebar for ansatte på sosialkontorene, og på den andre siden til at departement og fylkesmann har kunnet banke direkte på døra til de tjenesteytende virksomhetene. Sosialarbeiderne har tydelig ønsket en slik synliggjøring, og framhever at planen har fått slike synliggjørende effekter overfor ulike aktører:

Andre kommuners sosialarbeidere, egne fagkollegaer i andre etater, politikere og toppledere i kommunen og overfor sentrale statlige organ/departement.

Til slutt oppfordrer vi til å videreutvikle tjenesteorganisasjonen i retning av en mangfoldig og flerfaglig tjenesteyting som makter å ivareta klienter med ulike og svært sammensatte behov. Her må det gjøres og være plass for ulik praksis og ulike fag, og man bør i sterkere grad løfte fram de autentiske praksisfellesskapene de ansatte befinner seg i, og som stemmer bedre overens med (fremtidens) tjenesteorganisasjon.

Suksessrike grep

Oppsummeringsvis ønsker vi å framheve noen grep som har vært suksessrike i forankringen av handlingsplanen:

- Planen har gjennom en moderne pedagogisk virkemiddelbruk maktet å skape oppslutning om et statlig styringsplan på et kommunalt tjeneste- og ansvarsområde. Dette ser også ut til å være gjort på en slik måte at både stat, kompetansesentre for rus og kommuner har opplevd dette som uproblematisk og positivt.
- Til tross for at satsingsområdene har kommet noe i skyggen av etableringen av virkemidlene, ser planens fokusering på *nettopp disse* områdene ut til å ha hatt svært god klangbunn lokalt. Planens innretning har dermed gjort det mulig å ta tak i satsingsområdene på en slik måte at den har passet de lokale behov for kompetanseheving.
- Arbeidet med planen har vært med på å gi ansatte i sosialtjenesten en interkommunal referanseramme. Den har bidratt til læring og dermed styrking av den enkelte og organisasjonen ved at man har fått sammenliknet seg med andre.
- Det organisatoriske grepet med etableringen av sosiallederforum i hvert fylke, har vært suksessrikt med tanke på å etablere god forankring lokalt og dialog med sentrale, kommunalt ansatte. Grepet blir oppfattet som en vinn-vinn konstellasjon for både kommune og stat.
- Handlingsplanen har gitt gode erfaringer med å utvikle og sikre nasjonal kvalitetsutvikling av kommunale tjenester gjennom en mer dialogorientert statlig tilrettelegger- og tilbyderrolle.

DEL I - OPPDRAGET OG EVALUERINGEN

1 Oppdrag

I vårt oppdrag for Sosial- og helsedepartementet ble det lagt vekt på å belyse følgende tre dimensjoner og sammenhengen mellom dem:

(a) *Kartlegge mangfoldet av planer og tiltak.*

Kartleggingen har både lagt vekt på å *identifisere* de tiltak og virkemidler som blir tatt i bruk i handlingsplanperioden, og *skape forståelse* for hvordan de har blitt forankret.

(b) *Brukernes, ansattes og samarbeidspartneres opplevelse av de endringer handlingsplanen har initiert.*

I og med handlingsplanens uttalte brukerperspektiv, ønsket vi å få et innblikk i brukernes opplevelse av hvordan tjenesteleverandørene opptrer. Det ble videre viktig å skille mellom de ansattes opplevelse av endringer i sitt interne arbeidsmiljø, og de konsekvenser handlingsplanen eventuelt fikk med tanke på en endret og kvalitativt bedret tjenesteproduksjon overfor brukerne og sosialtjenestens samarbeidspartnere.

(c) *Handlingsplanen – statlig styring på et kommunalt ansvarsområde.*

Handlingsplanen omfatter planlagt styring av et kommunalt tjenesteområde – sosialtjenestens førstelinje. Evalueringen skulle videre vurdere hvordan man fra statens side arbeider for å komme i inngrep med kommunene, og hvilke endringsmuligheter dette kan ha gitt i den kommunale (sosial)tjenesteproduksjonen.

Handlingsplanen ga oss også en særlig god anledning til å evaluere fylkesmannens rolle i gjennomføringen av planen, og dermed mulighet til å bygge opp kunnskap om det samspill (eller mangel på slikt) som finner sted mellom ulike forvaltningsnivå ved gjennomføring av en slik handlingsplan.

(d) *Utvidet ramme for evalueringen*

I den opprinnelige prosjektskissen ble det fra SHD's side lagt vekt på at evalueringen ikke skulle måle effekter av handlingsplanen på sosialarbeidernes praksis. Evalueringen skulle først og fremst ta for seg og beskrive omfanget og organiseringen av de virkemidler handlingsplanen tar i bruk og handlingsplanens mål om å etablere varige strukturer, dvs. strukturer som skal bestå etter handlingsplanens slutt. I tillegg skulle evalueringen rette oppmerksomheten mot hvordan selve planen konverteres i møtet med den kommunale sjølråderetten.

Evalueringen har i etterkant blitt noe utvidet etter ønske fra SHD om å fokusere sterkere på eventuelle effekter av handlingsplanen ute i fylkene/kommunene. I denne

tilleggsbestillingen bli vi også bedt om å få fram om handlingsplanen kan ha ført til eller opplevd å føre til endringer i sosialarbeidernes/sosialkontorets praksis og/eller deres relasjon til andre samarbeidsaktører og klienter. Med dette mål for øyet gjennomførte vi en liknende runde med kvalitative intervjuer i de samme 3 fylkene høsten 2001.

2 Metode

For å fange opp den variasjonsbredden evalueringen sikter mot, har vi gjort bruk av ulike forskningsmetoder; kvalitative og kvantitative.

Den strukturelle rammen og aktivitetene i evalueringen er skissert i tabellen nedenfor:

Tabell 1: Aktiviteter i forbindelse med evalueringen

Aktiviteter	Vår 2000	Høst 2000	Vår 2001	Høst 2001	Vår 2002
Forstudie	X				
Statistisk kartlegging	X	X			
Kvalitative intervjuer i 3 (4) fylker		X		X	
Kvalitative intervjuer av fylkeskoordinator				X	
Analyse av dokumenter	X	X	X	X	X
Tilbakerapporteringer landsamlinger	X	X	X	X	X
Skriftlige rapporteringer			X		X

Nedenfor følger en kort skjematisk gjennomgang av de ulike fasene og aktivitetene evalueringen har omfattet. For en nærmere gjennomgang av den fremgangsmåte vi har brukt, de kriterier vi la til grunn for utvalget til forstudien, utvalget av kommuner til den kvantitative kartleggingen og til utvalget av fylker og informanter til de mer kvalitativt orienterte delene av evalueringen, se forrige delrapport (Skaftun, Olsson og Nesvåg 2001).

(a) Forstudie

Som grunnlag for kartleggingen gjorde vi en mindre forstudie. Målet med denne var å komme frem til gode spørsmålsstillinger til spørreskjemadelen av evalueringen, og bestod hovedsakelig av kvalitative intervjuer, gjennomgang av rapporter fra fylkesmennene, deltakelse på landssamling med fylkesmennene og gjennomgang av relevant litteratur.

(b) Spørreskjema

For å måle grad av oppnåelse i forhold til de mer kvantifiserbare sidene ved gjennomføringen av planen utviklet vi to ulike spørreskjema (Skافتun, Olsson & Nesvåg 2001). Begge ble relativt enkelt utformet med få, men vesentlige spørsmål knyttet til opplæringen, grad av opprettelse av og deltakelse i faglige fora, etablering av fylkesvise veilederordninger eller annen type aktivitet som kunne tilskrives handlingsplanen. Det ene skjemaet ble sendt til et representativt utvalg kommuner, det andre til alle fylkesmennene våren 2000. Det vil si noe over midtveis i gjennomføringen av planen. Spørreskjemaene tok mål av seg til å fange opp aktivitetene som ble iverksatt, fremdrift i forhold til handlingsplanen og volum på gjennomføringen av tiltakene.

I tillegg til de mer kvantifiserbare sidene ved gjennomføringen av handlingsplanen prøvde vi å utforme spørsmål – spesielt i skjemaet til kommunene – som gikk på hvordan de forholdt seg til handlingsplanen som statlig styringsmiddel; om tematikken handlingsplanen tok for seg var aktuell for dem, og hvordan de forholdt seg til denne typen involvering eller styring fra statens side. Vi prøvde også å fange opp hvordan de forholdt seg til etableringen av de tiltak/strukturer handlingsplanen var ment å avstedkomme, og som direkte ville påvirke den kommunale, organisatoriske virkelighet. Undersøkelsen hadde en svarprosent på 67.

(c) Kvalitative intervjuer

For å supplere de resultatene vi satt igjen med etter den første kartleggingen våren 2000, gjorde vi en runde med kvalitative intervjuer i tre fylker Oslo, Oppland og Nordland. I hvert av de utvalgte fylkene trakk vi ut tre kommuner/bydeler hvor følgende informantgrupper ble intervjuet: Sosialleder, sosialarbeider, klient og en representant fra en samarbeidende instans. I tillegg ble fylkeskoordinator hos fylkesmannen i hvert fylke intervjuet. Det ble gjennomført en liknende intervjurunde høsten 2001 i Nordland og Oppland, mens Oslo fikk oppfølging i form av work-shops.

Vi hadde i utgangspunktet satt opp et utvalg med tre fylker. Ved henvendelse og gjennomføring i de tre fylkene opplevde vi at dette stort sett gikk greit, men møtte en motstand mot å stille opp i Oslo (alle bydelene) enn i de andre kommunene i de andre fylkene. Det var også i Oslo vi opplevde størst motstand mot å formidle kontakt videre til klientene. Datamaterialet for Oslo er derfor blitt noe tynnere enn det vi hadde håpet på. For å kompensere for noe av dette frafallet, gjorde vi et besøk til en bydel i Bergen for å undersøke om vi fant noen fellestrekk med Oslo; om vi kunne finne tendenser til noe av den samme motstanden også her. I Bergen er det kun gjennomført intervjuer med sosialleder, sosialarbeider og klient, og dette besøket ble kun gjennomført høsten 2000.

Til gjennomføringen av intervjuene utarbeidet vi en felles intervjuguide for alle 5 informantgruppene hvor ulike temaer ble vektlagt. Guiden skulle være retningsgivende i forhold til hvilke temaer vi ville ha belyst i løpet av samtalen og ble ikke fulgt slavisk. I gjennomføringen av de kvalitative intervjuene fordelte vi fylkene mellom oss, slik at hver forsker fikk ansvar for sitt fylke.

Hovedsakelig kan vi oppsummere de kvalitative intervjuene til å kretse rundt følgende problemstillinger:

- Sosialkontorets hovedutfordringer.
- Opplæringsplanen: Organisering, deltakelse og utbytte (relevans og nytte). Hvordan blir tanker og ideer fra opplæringssamlingene tatt med tilbake til sosialkontorene?
- Sosiallederforum og faglige forum: Organisasjonsmodeller, innhold og aktivitet. Koblingen mellom opplæringen og deltakelse i faglige forum.
- Etablering, organisering og bruk av et veiledernetverk.
- Samarbeid og samhandling. Mellom sosialkontorene (interkommunalt), mellom sosialkontor og fylkesmann, mellom sosialkontor og andre instanser.

(d) Kvalitative intervjuer av fylkeskoordinator

I den opprinnelige prosjektplanen skulle det gjennomføres to statuskartlegginger av fylkesmennene ved hjelp av spørreskjema. Våre erfaringer tilsa imidlertid at fylkeskoordinatorne hadde valgt svært ulike måter å jobbe med handlingsplanen på, og at regionale, fylkesvise og kulturelle forskjeller hadde fått mye å si for hvordan dette arbeidet var blitt gjort.

I stedet for å sende ut et nytt enkelt spørreskjema, fant vi det mer hensiktsmessig å gjennomføre en runde med kvalitative intervjuer av alle de 19 fylkeskoordinatorne. Dette mente vi ville gi mer fyldestgjørende informasjon og forklaringskraft til forankringen av handlingsplanen enn en ny runde med spørreskjema. Intervjuene ble gjennomført i løpet av høsten 2001 på telefon, og det ble i hovedsak fokusert på følgende temaer:

- Opplæringen: Gjennomføring av opplæringsplanen, kommunenes oppfølging og oppfatninger rundt utbytte og konsekvenser av deltakelse.
- Sosiallederforum og faglige forum: Opprettelse av slike fora, funksjon, ledelse og konsekvenser av deltakelse. Samarbeid fylkesmann og kommune.
- Etablering av veiledernetverk: Status, funksjon, bruk, og sammensetning av nettverk
- Samarbeid og samhandling. Med kommunene, med sosialtjenestene, samarbeid mellom sosialtjenesten og andre etater, fylkeskoordinators samarbeid med andre aktører i gjennomføringen av planen, samarbeidet med SHD og til slutt samarbeidet med kompetansesenter for rus.

I tillegg prøvde å få fram hvordan koordinatorene hadde jobbet med de ulike satsingsområdene i forankringen av planen og hvilken rolle de lokale utviklingsprosjektene hadde spilt. Sammenhengen mellom virkemidlene ble også tatt opp i intervjuene.

(e) Analyse av dokumenter

Fylkeskoordinator hos fylkesmennene skrev en årlig rapport til departementet omkring status for handlingsplanen. Disse rapporteringene ble gjennomgått fra vår side og var med på å gi oss god oversikt over hvordan fylkesmennene hadde tatt tak i og forankret handlingsplanen i sitt fylke. Rapporteringene er korte og oppsummerende, og gir dermed ingen dypere forståelse for hvordan handlingsplanen har blitt mottatt av kommunene og integrert i deres virkelighet. Disse statusrapporteringene konsenterer seg i hovedsak om de kvantitative sidene ved gjennomføringen av opplæringen, opprettelsen og oppfølgingen av de faglige fora og de fylkesvise veiledernetverkene. Vi har også fått oversendt og lest i gjennom flesteparten av de evalueringsrapporter fylkeskoordinatorerne selv har laget for arbeidet med handlingsplanen.

(f) Tilbakerapporteringer på landssamlinger

I løpet av handlingsplanerioden er det blitt arrangert samlinger cirka to ganger i året hvor fylkesmennene, representanter fra de regionale kompetansesentrene for rus, Sosial- og helsedepartementet og Rogalandforskning har deltatt. Til samlingene har det også vært engasjert en del forelesere fra feltet.

Vi startet vår evaluering ved halvgått løp for handlingsplanen – altså våren 2000. Prosjektteamet ved Rogalandforskning har jevnlig deltatt på samlinger som har vært arrangert fra dette tidspunktet – til sammen fire samlinger. I tillegg kommer vår deltakelse ved handlingsplanens sluttkonferanse, men denne var av en annen karakter enn de foregående. Disse landssamlingene har for forskerne og iverksetterne hatt tre ulike funksjoner:

1. De har gitt oss verdifull informasjon om forankringen av handlingsplanen. Hva har fremmet – hva har hemmet forankringen? Hvilke erfaringer har aktørene i feltet gjort seg? De utgjør dermed viktig empiri til evalueringen.
2. Vi har fått lagt frem våre inntrykk fra evalueringen, og dermed fått viktige innspill og korrigeringer fra iverksetterne ute i feltet på egne resultater.
3. Samlingene har fungert samlende for iverksetterne av handlingsplanen, men har også bidratt til å knyttet evaluator nærmere det feltet som blir evaluert.

(g) Skriftlig underveisrapportering

Det ble laget en delrapport for evalueringen som ble gjort ferdig og sendt ut våren 2001.¹ Denne rapporten oppsummerer de viktigste resultatene fra kartleggingen og en analyse av de kvalitative intervjuene som ble gjennomført i fire fylker høsten 2000. Rapporten var ment å gi innspill til refleksjon i feltet. Vi sitter imidlertid igjen med en oppfatning av at rapporten er tatt i mot og brukt på svært ulikt vis. Det var heller aldri

¹ Skaftun, Olsson & Nesvåg (2001): "Statlig handlingsplan i møte med mange kommunale virkeligheter. Delrapport i evalueringen av Kunnskap og brubygging", RF-rapport 2001/106.

helt klart gjort verken fra oppdragsgivers eller evaluators side hvordan rapporten skulle kunne bidra til læring i feltet, noe det bør skapes en høyere bevissthet om i forhold til andre evalueringer.

3 Evalueringsperspektiv

Evalueringen har søkt å kartlegge handlingsplanens forankring underveis. Vi har gjort en følgeevaluering av de prosesser som vi mener har påvirket eller fått betydning for handlingsplanens forankring på ulike nivå, og prøvd å få fram hvilken betydning den kontekst handlingsplanen utfoldet seg i har fått for handlingsplanen fotfeste i de kommunale sosialtjenestene. Vi vil også si noe om hvilke resultater eller effekter handlingsplanen har avstedkommet. Evalueringen består dermed av både en prosess- og resultatevaluering. Vi har imidlertid ikke fulgt handlingsplanen i hele planperioden, men kom, som før nevnt, inn ved cirka halvgått løp – våren 2000.

Alle typer evalueringer kan ses på som læringsprosesser hvor informasjon fra evalueringen kan føres tilbake til mål og planer for et program eller tiltak (Rossi og Friedman 1993, Lie 1999). I denne forbindelse snakker vi om vellykketheten av de virkemidlene som har blitt tatt i bruk med tanke på å fremme bestemte mål – jf handlingsplanens satsingsområder.

Evalueringen foregår samtidig med gjennomføring av programmet, noe som fordrer en aktiv rolle fra evaluator. Forskerne kan både gi innspill til refleksjoner underveis i gjennomføringen av programmet, og det vil være snakk om en form for *deltakelse* fra forskernes side. Et klassisk dilemma blir dermed hvordan man både involverer seg som forsker, samtidig som man opprettholder en kritisk reflekterende distanse til det en deltar i. Forskerne får en dobbelt funksjon som både tilskuer og deltager. Det blir dermed viktig for forskerne å være seg bevisst hvilken rolle de har både i gjennomføringen av programmet og evalueringen av det. Vi har derfor lagt vekt på å være tydelige på hvilket grunnlag vi opptrer på, og hvilken rolle vi har når vi gir våre råd og anbefalinger.

I denne evalueringen har vi kombinert et prosess- og et resultatperspektiv. Dette gir en utfordring på to plan, både ved at vi makter å etablere forståelse for de prosesser som tar form underveis (hvorfor ting blir som de blir), og ved at vi prøver å si noe om de effekter eller resultater handlingsplanen fører med seg – relatert til handlingsplanens satsingsområder.

I litteraturen om strategier for iverksetting er det vanlig å skille mellom to tilnæringer for å forklare hvordan offentlig politikk blir satt ut i livet. "Top down"- modellene gjør spørsmålet om "vellykket" iverksetting til et spørsmål om graden av samsvar mellom sentralt utformede mål og måten disse blir gjennomført på i praksis lokalt. "Bottom up" modellene betrakter iverksettingen mer nedenfra og legger vekt på å studere samspillet mellom de ulike aktørene. Spørsmålet om vellykket iverksetting blir her bl.a. et spørsmål om delmålene til aktører på et underordnet nivå blir realisert (Offerdal 1992, Kjellberg og Reitan 1995). I evalueringen prøver vi å gi svar på både hvorvidt og hvordan de ulike virkemidlene som blir tatt i bruk bidrar til å realisere statens eller

planens målsetninger, og få frem hvordan iverksettingen av planen kan bli preget av ulike aktørers kanskje alternative målsettinger på lokalt eller regionalt nivå.

Kunnskap og brubygging er utviklet og vedtatt på sentralt nivå, mens det i stor grad er de lokale (kommunalt ansatte i sosialtjenesten) og regionale aktører (fylkeskoordinatorene hos fylkesmennene) som i gjennomføringen av den gir planen et konkret innhold. I denne forankringsprosessen ser vi også at det ikke er så enkelt å karakterisere planen etter verken en "top down" eller "bottom up" modell. Selv om staten (departementet) til tider er nokså aktive i gjennomføringen av planen, er det regionale nivå (fylkesmannen) tildelt en sentral og fri rolle med forankring av den lokalt. Videre jobber mange av fylkeskoordinatorene mye med å gi dette ansvaret videre for å skape et eiendomsforhold til planen og de tanker den formidler på kommunalt nivå. Så på mange måter kan man jo påstå at iverksettingen skjer på alle nivå samtidig, men spesielt mye på nivået "fra midten og ut". Det har – som vi kommer tilbake til senere – gitt handlingsplanen er svært god vertikal forankring, men dessverre i mindre grad integrering horisontalt i den kommunale førstelinjen.

Ulike lokale og regionale forhold har spilt en sentral rolle for hvordan de ulike virkemidlene ble tatt i bruk og mottatt. Tiltakene ble på en eller annen måte tatt i mot, frastøtt og eventuelt tilpasset det lokale nivå. Tilpasningen kan ha skjedd på måter som initiativtakerne sentralt eller regionalt ikke hadde forutsett. Vi vil derfor prøve å få frem hvordan ulike typer interesser eller lokale kontekster i et slikt perspektiv kan ha satt sitt preg på gjennomføringen av programmet.

Evalueringer brukes ofte som styrings- og kontrollredskap, gjerne knyttet til bruk av offentlige midler. Om man skal karakterisere det særegne ved evalueringsforskning til forskjell fra annen forskning, blir det å vurdere resultater og prosesser i forhold til oppsatte mål det viktigste skillet. Videre kan man i hovedsak formulere 3 generelle formål med en evaluering:

1. De som er involvert skal lære noe av det.
2. Erfaringene skal dokumenteres på en slik måte at de kan komme til nytte i andre tiltak, til andre tider og på andre steder.
3. Sentrale beslutningsmyndigheter skal få styrket sitt grunnlag for videre beslutninger på feltet (Baklien Bergljot 1993:264).

I en prospektiv evaluering som denne er det viktig å legge vekt på skape forståelse for de prosesser som utvikler seg underveis i gjennomføringen av handlingsplanen, og dermed prøve å gi grunnlag for en handlings- og læringsorientert evaluering.

Vi gjør i denne forbindelse rede for hva denne "følgingen" har bestått i, hvilken kontakt vi har hatt med feltet, og hvilken mulighet vi har hatt til å påvirke de prosesser som tar form underveis.

4 Handlingsplanens kontekstuelle rammer

Utfordringer i sosialtjenestene

Ulike typer utfordringer vil være med å prege sosialkontorenes prioriteringer og arbeid framover. For det første står sosialtjenesten overfor noen generelle og nasjonalpolitiske utfordringer med tanke på hvordan tjenestene skal organiseres, hvilken grenseoppgang man ser for seg til ulike andre etater og enkelte overordnede nasjonale politiske refleksjoner rundt fattigdom. En god del av de oppgaver de kommunale sosialtjenestene skal ta seg av eller ivareta for klienten grenser mot andre etaters ansvarsområder som: å få klientene over på mer aktive tiltak enn økonomisk sosialhjelp grenser mot Aetat, den økonomiske sosialhjelpen har grenseoppganger mot trygdekontor, klienter med rus- og til dels psykiatriproblemer har/bør ha omfattende kontakt med helsetjenesten, boliger til vanskeligstilte grenser mot boligetaten og Husbanken, nettverks- og familiearbeid grenser mot oppvekst og til sist miljøarbeid grenser mot pleie- og omsorg.

Situasjonen i sosialtjenesten fortoner seg annerledes i dag enn på begynnelsen av 90-tallet. På slutten av 80-tallet og første del av 1990-tallet registrerte man en merkbar økning i utgiftsnivået til sosialtjenesten. Antallet klienter som fikk sosial stønad på 1980- og første del av 1990-tallet øker, men har de siste årene gått ned. I 1997 får omtrent 150000 personer sosial stønad, noe som tilsvarer 4,5 % av befolkningen som er 18 år eller eldre. Foreløpige tall for 1998 tyder på at nedgangen fortsetter. En motsats til dette bildet er at det til tross for færre mottakere av sosial stønad, er flere som er avhengig av slik hjelp over lengre tid. Tallene kan også tyde på at de fleste langtidsmottakerne befinner seg enten helt utenfor arbeidsstyrken eller av ulike årsaker har marginal eller ingen tilknytning til arbeidslivet. Man antar også at personer med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer er overrepresentert i denne gruppen av langtidsmottakere.

Blant dagens mottakere av sosialhjelp, generelt sett, utgjør unge enslige forsørgere en relativt stor gruppe, og ikke-vestlige innvandrere er overrepresentert. Utviklingen i tallet på klienter henger sterkt sammen med endringer på arbeidsmarkedet, i familiemønsteret og i utviklingen av andre velferdsordninger (St meld nr 50 (1998-99):148 ff).

Undersøkelser tyder også på at den kommunale variasjonen er stor når det gjelder nivået på den sosiale stønaden. Variasjoner finner man mellom ulike kommuner, mellom grupper av kommuner sortert etter størrelse og innenfor den enkelte kommune. Man antar dermed at forskjellig forvaltningspraksis, ulike rettleidende kommunale satser og ulik bruk av skjønn kan påvirke nivået på stønaden sosialhjelpsklienten mottar (St meld nr 50 (1998-99):150).

Det er i løpet av 90-årene gjennomført to store utviklingsprogram/prosjekt som retter seg mot sosialtjenestens førstelinje:

- Utviklingsprogrammet for sosialkontortjenesten (1991-1994) og
- Program for styrking av sosialtjenesten (1994-1997).

Handlingsplanen Kunnskap og brubygging (1998-2001) representerer en tredje statlig satsing på feltet – en satsing som beveger seg inn i vårt nye årtusen.

4.1 Utviklingsprogrammet for sosialkontortjenesten 1991-1994

Utviklingsprogrammet ble satt i verk på bakgrunn av den sterke økningen i antall klienter og utgifter til sosialhjelp, og hadde følgende satsingsområder:

- Organisasjonsutvikling, herunder målstyring, utbedring av rutiner og tverretattlig samarbeid
- Opplæringsvirksomhet, herunder opplæring av merkantilt personell, økonomisk rådgivning og lederutvikling
- Fagutvikling og forskning

Erfaringene fra denne satsingen kan man lese om i ”Utviklingsprogram for sosialtjenesten – sluttrapport” I-0769B.

4.2 Program for styrking av sosialtjenesten 1994-1997²

Iverksetting av dette programmet ble gjort på bakgrunn av de erfaringene man hadde gjort seg med det foregående utviklingsprogrammet, hvor departementet så behovet for ytterligere tiltak rettet mot sosialtjenesten. I dette programmet styrer man oppmerksomheten mot to områder; brukergruppene og tjenesteapparatet.

Mot brukergruppene formulerte man følgende hovedmål:

- Man skulle øke sosialhjelpmottakernes evne til å komme i arbeid eller annen aktiv virksomhet.
- Levekårene for enkeltpersoner og familier med spesielle problemer skulle bedres.
- Sosiale problemer skulle forebygges og sosiale felleskap skulle styrkes.

Følgende hovedmål ble rettet mot tjenesteapparatet:

- Man skulle bedre det organisatoriske grunnlaget for sosialtjenestens virksomhet.
- Man skulle bedre kunnskaps- og metodegrunnlaget for sosialtjenestens virksomhet.

4.3 Kunnskap og brubygging 1998-2001³

På bakgrunn av blant annet de foregående utviklingstrekkene som er nevnt, utformet departementet handlingsplanen Kunnskap og brubygging (K&B). Kunnskap og brubygging hadde sitt utgangspunkt i følgende satsingsområder:

2 Erfaringene fra dette programmet – de ulike prosjektene – er samlet i boka: ”Program for styrking av sosialtjenesten. Sosial- og helsedepartementets satsing 1994-97, Kommuneforlaget 2000.

3 I det følgende bruker vi gjerne forkortelsen K&B om selve handlingsplanen.

Handlingsplanens fire satsingsområder:

1. Spre erfaringer fra utviklingsarbeid de siste årene.
2. Heve kvaliteten og kompetansen på sosialtjenestens arbeid med klienter med sammensatte behov, herunder rusmiddelmissbrukere. Bedring av ettervernet vil stå sentralt.
3. Gjøre sosialtjenesten mer brukervennlig og tilgjengelig.
4. Redusere forskjellsbehandling i fordeling av økonomisk stønad.

For å nå disse målene tok man i bruk ulike virkemidler og tiltak. Fylkesmennene og kompetansesentrene for rus ble gitt sentrale roller i håndteringen, iverksettingen og oppfølgingen av handlingsplanens målsetninger. Tiltakene og virkemidlene ble avgrenset til hvordan sosialtjenesten bedre skulle kunne håndtere problemer som allerede hadde oppstått.

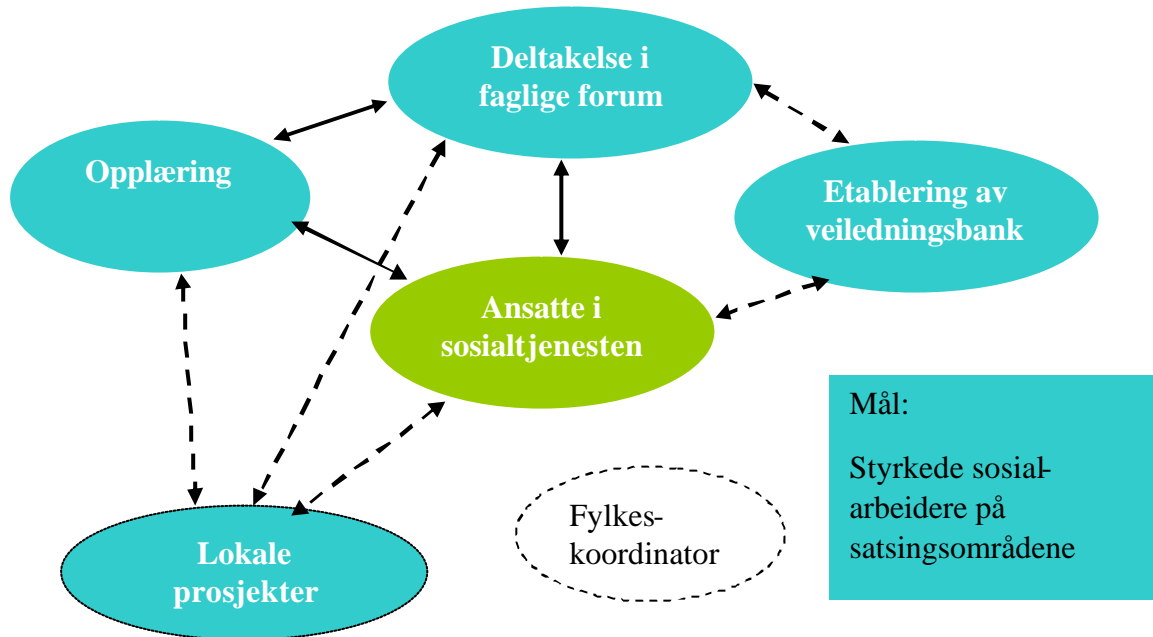
Handlingsplanens virkemidler og tiltak:

- Opprettelse av faglige fora
- Veiledning
- Konferanser i departementets regi
- Opplæring av sosialtjenestens førstelinje
- Utvikling av veiledningsmateriell
- Utvikling og vedlikehold av erfaringsbank
- Utgreiing av utviklingscenter for sosialtjenesten.
- Tilskudd til kommunale utviklingsprosjekt og forskning.

De ulike virkemidlene og tiltakene man tok i bruk, ville på ulik måte kunne medvirke til å realisere målene for de fire satsingsområdene. Det var også slik at det var formulert som et mål i seg selv at handlingsplanen skulle ha som resultat etablering av varige strukturer for ivaretagelse av konstruktive læringsprosesser i ”førstelinjens sosialtjeneste”. Gjennom utvikling av varige strukturer for kompetanseheving skulle ulike og praksisnære problemstillinger drøftes, noe som igjen og på en mer indirekte måte ville kunne trygge og berike sosialarbeiderne i deres yrkesutøvelse. Det ble dermed antatt at en slik kompetanseheving ville kunne gi positive effekter henimot en bedret tjenesteutøvelse som i sin konsekvens ville komme klientene til gode. Det var således aldri forventet at den kompetansehevingen som skulle finne sted i planperioden skulle ha noen direkte, målbare effekter relatert på satsingsområdene og dermed tjenesteutøvelsen som var rettet mot klientene på disse områdene. Heller så man for seg en indirekte styrking av tjenesteutøverne, som derigjennom ville gi bedre tjenester overfor brukerne.

Vi vil i hovedsak konsentrere oss om å analysere bruken av og perspektivene bak de tre viktigste virkemidlene⁴ *deltakelse i opplæringsplanen, faglige forum og etableringen av regionale veiledernetter* som illustrert i figur 1 nedenfor:

Figur 1: Sammenhengen mellom 4 av handlingsplanens virkemidler



De fire satsingsområdene må ses i sammenheng med den aktivitet som var koblet til de fire virkemidlene som ble tatt i bruk. Pilene er ment å vise hvordan de ansatte beveget seg inn og ut de nyetablerte arenaene koblet til handlingsplanen, og hvordan virkemidlene var tenkt koblet opp mot hverandre. Deltakelse på opplæringsamlinger kunne trekkes med tilbake på kontoret, inn i de faglige foraene og inn i de lokale prosjektene, veiledning vil også kunne foregå på mange måter og var – som de andre virkemidlene – tenkt å styrke sosialarbeideren i hans/hennes faglige utøvelse på jobben.

Noen presiseringer må imidlertid gjøres. Når det gjaldt de lokale prosjektene ble midlene til disse plutselig kuttet ved regjeringsskiftet, noe som skapte en del frustrasjon både for folk i SHD, fylkesmennene og for folk ute i kommunene. Det lokale

4 De kommunale utviklingsprosjektene vil ikke bli vektlagt i evalueringen. Mange av dem som var satt i gang fikk problemer da de økonomiske forutsetningene endret seg i forbindelse med Statsbudsjettet for 2001.

utviklingsarbeidet fikk dermed ikke den sentrale plassen det var tiltenkt og er derfor satt opp med stiplede linjer og koblinger.

For de fleste av fylkesmennene har arbeidet med veiledningen bestått i å etablere regionale oversikter over godkjente eller på andre måter kjente veiledere på markedet – det som hos mange fikk navnet ”veilederbank”. Dernest ble det opp til kommunene å se behovet for å ta denne oversikten i bruk. Noen få fylker bidrog med ressurser til å bygge opp godkjent veilederkompetanse på enkelte sosialkontor i kommunene. En annen side ved dette var at veiledning som faglig utviklingstiltak også fikk en profesjonsbyggende side. Dette kommer vi tilbake til senere i gjennomgangen av våre møter med ulike fylker, kommuner og sosialkontor.

Handlingsplanen Kunnskap og brubygging skilte seg på mange måter ut fra andre statlige styringsinstrumenter/planer. Planen førte lite ressurser med seg og det ble lagt stor vekt på å skape eierskap og sterk lokal forankring til den. For å sørge for god lokal og regional forankring, ble det ansatt en fylkeskoordinator ved hvert fylkesmannsembete. Disse koordinatorene ble hentet fra sosialfeltet og fungerte dermed som regionale og lokale forankrere av nasjonale (statlige) og dermed overordnede sosialpolitiske målsetninger. De fikk stor frihet i gjennomføringen av planen. Målet ble å forankre handlingsplanens virkemidler for derigjennom å fokusere de fire satsingsområdene. Opprettelsen av strukturer for læring stod dermed sentralt i dette arbeidet. Tilnærmingene i dette arbeidet har variert veldig fra fylke til fylke, noe som oftest henger sammen med ulike historiske samarbeidstradisjoner, men og mer konkrete, fysiske og geografiske forhold. En koordinator i Nordland vil møte helt andre utfordringer med å skape lokal forankring av en slik plan enn en koordinator i Østfold.

Opplæringen

Opplæringen var ment å skje etter tradisjonelt mønster med kortere eller lengre opplæringssamlinger eller konferanser. Temaene skulle være styrt av handlingsplanens satsingsområder. Videre ble det utviklet mer direkte sentrale føringer for hva opplæringsplanen burde inneholde. For å kunne ivareta brukerperspektivet på en god måte, var det også meningen at det skulle bli tatt initiativ til en mer prosessbasert læringsform, hvor målet var å ”oppøve evne til å sameine kjenslemessig forståing med tankemessig refleksjon og skapande kommunikativ dugleik” (Handlingsplan I-0910 N:7).

I planen ble det også satt opp forslag til temaer som kunne danne grunnstammen for opplæringsinnsatsen. Temaene hadde en nær kobling til handlingsplanens satsingsområder:

1. Sosialt arbeid med fokus på:

- Forvaltningsoppgaver
- Samarbeid og samhandling
- Forholdet mellom organisering av tjenestene og brukerperspektivet
- Helhetlig planlegging (rus-, innvandrere- og flyktningeproblemer m v)

2. Sosialt arbeid med fokus på rusrelaterte problemstillinger:

- Forebygging
- Metodeopplæing
- Samarbeid og samhandling
- Ivaretagelse og utvikling av spesifikk ruskompetanse
- Metadonassistert behandling
- Innvandrere og rusmiddelmissbruk
- Rehabiliteringsarbeid
- Helhetlig rusmiddelpolitisk planlegging

Faglige fora⁵

Faglige fora skulle opprettes i alle fylker, og var ment å fungere som møtesteder for utveksling og refleksjon over problemstillinger sosialarbeiderne møter i sitt daglige arbeid. De faglige fora var ment å ha som konsekvens skaping av varig kompetanse hos sosialarbeidere. Bearbeiding av ny eller gammel kunnskap/erfaringer skulle drøftes og bearbeides her. I et lengre perspektiv skulle disse refleksjonsprosessene medføre en varig styrket handlingskompetanse hos sosialarbeideren. Deltakelse i slike fora skulle styrke sosialarbeideren i sin yrkesrolleutøvelse og gi faglig trygghet. Koordinator hos Fylkesmannen fikk ansvaret for å koordinere opprettelsen av slike faglige fora i hver sitt fylke.

Veiledning

I handlingsplanen skilles det mellom klientorientert, metodeorientert og prosessorientert veiledning, og veiledningsbegrepet blir definert som en ”kontraktsvis, tidsavgrensa, støttande, igangsettande og fagleg kontrollerande prosess der ein vegleiar understøttar integrering av kunnskapar og haldningar med det føremål å fremje prosesjonell

⁵ Det har blitt gitt ut en bok som tar for seg og utdyper grunntankene i utviklingen av faglige fora. Per Arne Stolanowski (2000): ”Faglig forum – i teori og praksis”, Kommuneforlaget.

utvikling” (Handlingsplanen:6). Målet var i løpet av handlingsplanen å etablere og koordinere et veiledningsopplegg og et faglig forum i hvert fylke.

Handlingsplanen skulle ta sitt utgangspunkt i den allerede eksisterende kompetansen hos sosialarbeiderne i sosialtjenesten. Kompetansen skulle både holdes vedlike, den skulle styrkes og det skulle utvikles ny (Opplæringsplanen s. 2). Styrkingen og kompetansehevingen av sosialarbeiderne skulle gi klientene bedre tjenester. Handlingsplanens kompetansehevingsprosjekt er dermed ment å ha en *indirekte* effekt på tjenesteytingens brukervennlighet og tilgjengelighet.

4.4 Oppsummerende betraktninger rundt handlingsplanen

Alt i alt kan vi si at handlingsplanen fokuserte mer på hva sosialarbeideren som kunnskapsperson kunne evne å gjøre for klientene, og i mindre grad på ulike eksterne forhold som kunne tenkes å virke inn på dette; som innholdet i tjenestene, nivået på den økonomiske sosialhjelpen, den organisatoriske tilretteleggingen og samordningen av tjenestene. Man antok at en dyktiggjøring av de ansatte i sosialtjenesten, ville skape et forbedret tjenestetilbud som klientene ville merke fruktene av. Handlingsplanens satsingsområder innebar dermed en tro på en kvalitativ forbedring av sosialtjenesten gjennom å løfte fram sosialarbeideren og ikke gjennom en forandring av de rammer tjenesten finnes sted i. Ved å utsette sosialarbeiderne og deres ledere for en rekke kompetansehevende tiltak (opplæring, faglige fora og veiledning) forventet man en indirekte effekt på tjenesteutøvelsen.

DEL II – RESULTATER FRA EVALUERINGEN

5 Resultater fra kartleggingen

I løpet av våren 2000 sendte vi ut et spørreskjema til sosiallederne i et representativt utvalg kommuner og til fylkeskoordinatorene hos alle fylkesmennene. Begge spørreskjemaene hadde sitt utgangspunkt i handlingsplanen og de virkemidlene som ble tatt i bruk i satsingen på sosialtjenestens førstelinje: *Opplæringsplanen, etablering av faglige fora og opprettelsen av fylkesvise veiledernetverk*. Vi prøvde også å få frem hvordan samarbeidet mellom fylkesmenn og kommune hadde artet seg i arbeidet med gjennomføringen av handlingsplanen, samt hvordan handlingsplanen var blitt mottatt av kommunene.

(i) Mottak og prioritering i kommunen

Spørreundersøkelsen hadde en høy svarprosent (67%), og viste i hovedsak at handlingsplanen *'Kunnskap og brubygging'* var blitt godt mottatt – både av ledere og sosialarbeidere i kommunene. Bildet ble imidlertid mer uklart når vi beveget oss over mot kommuneadministrasjonen og dens politiske ledelse. Nesten halvparten av sosiallederne visste ikke hvordan planen var blitt mottatt i kommuneadministrasjonen, og andelen "vet ikke" steg til 77% når det gjaldt kjennskap til hvordan planen var blitt mottatt blant kommunens politiske ledelse. Dette kan bety at arbeidet med planen ikke ble prioritert fra administrativt og politisk hold, men ikke nødvendigvis. På den annen side vet vi at planen har fått en slags argumenterende funksjon for sosialtjenestens ansatte henimot egen administrasjon og politikere. Den har vært med på å gi legitimitet til en gruppe ansatte i sosialtjenesten og deres faglige utviklingsbehov.

Den lave kjennskapen eller antatt svake forankringen hos kommunenes politikere og administrasjon, kan henge sammen med at feltet er forbundet med lav prioritet og lav prestisje. Det kan også være at dette hang sammen med at planen førte lite penger og kontroll med seg. Den var først og fremst et tilbud om kompetanseheving til sosialarbeiderne. At en så lav andel politikere og administratorer kjente til handlingsplanen kan også skyldes at de ikke hadde fått god nok informasjon om handlingsplanen; at kontakten med kommunens administrative og politiske ledelse ble gitt lav prioritet, og at man fra regional stats side gikk rett på sosialtjenesten. Handlingsplanen dreide seg imidlertid om en direkte involvering i deler av førstelinjens virksomhet fra statens side, og en så lav kjennskap til planen blant kommunale politikere og administratorer, kan kanskje sees på som en bekreftelse på at disse havner mellom barken og veden når handlingsplanen gjennomføres.

Sosialtjenesten i kommunene lengtet tydeligvis etter å bli sett, og handlingsplanen så ut til å innebære en kjærkommen oppmerksomhet i en til tider vanskelig hverdag. Det var også interessant å se at kommunene forholdt seg til og opplevde denne statlige handlingsplanen som annerledes enn de andre som i denne perioden preget feltet (fem planer på en hånd). Kunnskap og brubygging representerte mindre kontroll, men også mindre penger. Planen hadde sin styrke i å være på tilbudssiden, og ble dermed

oppfattet som mer dialogorientert og kanskje derfor lettere å følge opp. Samtidig må det bemerkes at kommunene fremstod som kritiske og utvelgende. De var takknemlige for de tilbud de fikk, men ønsket bare å benytte seg av dem i den grad de var relevante og nyttige. Kommunene så generelt sett ut til å være positive til perspektivet om involvering eller den type statlig styring som handlingsplanen innebar. 99% av kommunene oppga at de ikke oppfattet handlingsplanen som utidig innblanding i eget ansvarsområde

(ii) Opplæringen

90% av kommunene oppga at de ville prioritere opplæringen veldig høyt/høyt fremover. 74% opplevde også å ha anledning til å prioritere den. Det var ellers hovedsakelig sosialfaglig personell som deltok i de aktiviteter som var arrangert, men også andre faggrupper var representert – som ledere og merkantilt personell.

Utbytte av å ha deltatt på opplæringssamlinger varierte etter kommunestørrelse. De minste kommunene rapporterte om høyest utbytte av å ha deltatt på de fylkesvise opplæringssamlingene, og forskjellene her var signifikante. 94% av sosialtjenestens ledere ga uttrykk for at staten også fremover kunne ta et slikt ansvar for opplæring av sosialtjenestens personell. Det kan dermed se ut for at kommunene faktisk ønsket denne typen involvering eller engasjement fra statens side eller at det i hvert fall var en type involvering som var akseptabel. Vi velger også å tro at denne typen aktivitet fra statens side også vil virke avlastende på kommunens eget ansvar for opplæring av eget personell (jf Lov om sosiale tjenester).

(iii) Faglige fora

Ved tidspunktet for kartleggingen hadde over 70% av kommunene innført faglige fora i sin kommune, og tilbudet gikk til flesteparten av de ansatte i sosialtjenesten. Vi fant også at over halvparten av kommunene oppfattet denne aktiviteten som 'obligatorisk', noe som ikke stemte helt overens med det fylkeskoordinatorene selv rapporterte. Fylkeskoordinatorene vektla frivillighet knyttet til både opprettelse og deltakelse. Kanskje var dette mer et uttrykk for hvor forpliktende kommunene oppfattet handlingsplanen, heller enn overensstemmende med de føringer fylkesmennene hadde gitt. I denne forbindelse rapporterte 86% av kommunene at de oppfattet det som forpliktende å følge opp statlige handlingsplaner.

De faglige foraene framstod som veldig ulike, både når det gjaldt innhold og struktur. Antall møter i året og antall medlemmer i hvert fora varierte sterkt – både fra fylke til fylke og fra kommune til kommune. På landsbasis fant vi imidlertid at et 'gjennomsnittlig faglig fora' hadde seks møter i året og 14 medlemmer. Noen styrte seg sjøl - andre ble sterkere styrt fra ledelsens side, noen rapporterte til fylkesmannen - andre gjorde det ikke.

De fleste var enige om at faglige fora skulle fremme dialog og refleksjon, og de var ment å fungere som møtesteder hvor sosialarbeiderne skulle komme faglig styrket ut. Det var imidlertid ikke alle som var enige i at foraene burde avstedkomme mer effektive sosialarbeidere. Det ble heller ikke sett på som naturlig at hverken lederne for sosialtjenestene eller fylkesmennene skulle sette dagsorden der.

Faglige fora var og er det altså ulike oppfatninger om og 'skapninger' av. De fleste var imidlertid av den oppfatning at faglige fora utgjorde et sted hvor sosialarbeiderne selv burde ha regien.

(iv) Veiledning

Over halvparten av kommunene hadde et veiledningstilbud før handlingsplanen ble iverksatt. Og de så ut til å ha bestemte oppfatninger om hva slags veiledning de ønsket. 2 av 3 ønsket seg prosessorientert veiledning, og henholdsvis 41% og 45% oppga å ønske seg klient- og metodeorientert veiledning. Om kommunene hadde eget tilbud om veiledning før handlingsplanen, varierte etter kommunestørrelse. Dette var i høyest grad tilfelle for de største kommunene. Forskjellene var signifikante, og viste stor sannsynlighet for at jo større kontor man arbeidet ved (definert etter antall innbyggere i kommunen), jo større var sannsynligheten for at man hadde et tilbud om veiledning til sine ansatte.

Økt faglig mestring og personlig vekst og utvikling var mål for veiledningsrelasjoner som ble prioritert høyt, men det var også forholdsvis mange som mente at veiledning skulle korrigere for uønsket atferd og styrke sosialarbeideren i riktig saksbehandling. De minste kommunene så i større grad ut til å vektlegge målet om å komme styrket ut i riktig saksbehandling, enn i de større.

De fleste så nytten i å etablere en fylkesoversikt over veiledere og 58% oppga at de ønsket å gjøre bruk av en slik liste når den forelå. På den andre siden vektla de å ville fortsette med det tilbud de hadde fra før, at de satte faglige kvalifikasjoner i høysetet, at de ville ha veiledere som kjente den kommunale praksis og de ønsket å kombinere forskjellige tilnærminger etter behov.

I forhold til vurderingene av behovet for fylkesvise veiledningstilbud så det ut for at behovet for dette var størst i de minste kommunene, noe som for øvrig kan stemme overens med at man fra før i mindre grad hadde etablert slike veiledningstilbud til de ansatte. Forskjellene var signifikante.

(v) Samarbeid og konsekvenser

Som et ledd i forankringen av handlingsplanen *Kunnskap og brubygging* fra fylkesmennes side, hadde man tatt initiativ til å opprette eller ta i bruk allerede eksisterende helse- og sosiallederforum i fylket. Fylkeskoordinatorene hadde funnet ut at det ble strategisk viktig å gå via sosiallederne for å nå sosialarbeiderne. Undersøkelsen viste at 74% av sosiallederne var representert i slike sosiallederfora, og at foraene hadde i gjennomsnitt fire møter i året. 60% av sosiallederne trodde også at disse foraene kom til å bestå etter handlingsplanperiodens slutt.

Mange hadde forventninger til at handlingsplanen ville føre til bedre samarbeid på flere områder: Mellom kommuner, mellom fylkesmann og kommune, mellom sosialarbeider og klient, mellom sosialkontor og andre etater etc.

Et flertall mente at handlingsplanen ville bidra til å synliggjøre sosialarbeidernes kompetanse, fremme dialog og skape et bedre tjenestetilbud for brukerne. På spørsmålet om handlingsplanen ville motvirke forskjellsbehandling i fordeling av økonomisk

stønad var svarene mer vage, og det samme gjaldt på feltet brukermedvirkning. Dette utgjorde jo to av handlingsplanen satsingsområder, men er samtidig så diffuse og komplisert sammensatt at det vil være vanskelige å måle en forbedring av dem – både mens handlingsplanen gjennomføres og i etterkant.

Hvilken effekt de hadde og hvor varige strukturene som ble etablert ville bli, var vanskelig å måle, men kommunene selv rapporterte nokså optimistiske med hensyn til hva som kom til å bestå etter handlingsplanperioden var over i 2001: 69% trodde de ville fortsette med de faglige foraene, 60% mente sosiallederforaene kom til å bli videreført og 64% trodde veiledning var kommet for å bli.

6 Intervjurunder i fylkene

I denne delen følger den kvalitative oppfølgingen vi har gjort av ulike fylker på to tidspunkt i evalueringen: Høsten 2000 og høsten 2001. Denne tilnærmingen har gjort at vi fikk god anledning til å supplere og nyansere disse kvantitative sidene ved evalueringen med aktørenes egne erfaringer, meninger og holdninger til handlingsplanen. I dette arbeidet prøvde vi å trekke med oss de mer overfladiske statistiske betraktningene fra kartleggingen, inn i en mer kvalitativ forståelsesramme. Her har vi prøvd vi å gi rom for de lokale og spesielle forhold som kunne gi oss noen mer nyanserte forståelsesrammer for hvordan dette hang sammen.

De ulike sosialtjenestene vi besøkte så, til tross for stor forskjellighet på andre måter, ut til å være preget av noenlunde de samme utfordringene i hverdagen og å ha liknende oppfatninger av seg sjøl. Noen utfordringer ble sett på som viktigere eller mer presserende enn andre, men hverdagen så ut til å være preget av noen felles problemstillinger .

Flere plasserte seg selv i en av samfunnet mørke bakgårder. De måtte håndtere det arbeidet og de klientene som andre verken ville ha eller se. Denne ”bakgårdsoppfatningen” ble både relatert til det klientell man ytte tjenester til, og de oppfatninger man hadde av seg selv. Dette innebar videre en opplevelse av å befinne seg nederst på prioriteringslisten etatsmessig og med lav prestisje profesjonsmessig. Denne bakgårdsoppfatningen stemte godt overens både med hvordan de ansatte framstilte seg selv i intervjuene, men ble også karakteristiske for de oppfatninger en del klienter syntes å ha av seg selv.

De ansatte beskrev en merkbar forandring i klientellet. De man jobbet mest med og hadde flere av i dag, var de som ble de vanskeligste å få ut av systemet – langtidsklientene. Klienter med en blanding av rus- og psykiatriske problemer ble videre fremhevet som en vanskelig klientgruppe å jobbe med – det samme med klienter som hadde dobbeldiagnoser eller var personlighetsforstyrrede. “De nye doperne” opplevde de også at stilte helt nye krav og utfordringer til de ansatte enn de eldre klientene. Mange beskrev disse nye unge med andre og ukjente rusmønstre og som vanskelige å få “tak” på. De var en vanskelig gruppe å jobbe forebyggende med, de var vanskelige å nå der man burde nådd dem, og mange av dem hadde ikke utviklet de helt

store problemene enda. Man frykter imidlertid å kunne se antydningen til noe som på lenger sikt kunne utvikle seg til noe svært problematisk.

Samarbeid mellom ulike aktører framkom som et vedvarende samordningsproblem. Det kunne fort bli mange kokker og mye søl, noe som kunne oppleves som problematisk både for de ulike hjelperne/hjelpeinstansene og de som skulle bli hjulpet; klientene. Helhetstenkning på alle nivå, noe som kanskje i seg selv er et ulogisk utsagn (det kan fort bli mange helheter å forholde seg til), ble av mange fremsatt som et mål. Det ble imidlertid ofte vanskelig å konkretisere hva denne helhetstenkningen skulle bestå i, og hvordan man kunne gå fram for å få det til?

Å få langtidsklienter over på mer aktive tiltak ble fra flere hold fremhevet som et mål og en utfordring. Ikke bare fra sosialkontorene, men også fra de samarbeidende instansene og klientene selv. Hva skal gjøres og hvordan går man fram for å få klienter på en varig og god måte ut av “systemet”?

Ressurser i form av tid og penger framkom som et mer eller mindre viktig moment på alle kontorene – uavhengig av størrelse. Sosialkontorene så imidlertid ut til i varierende grad å være preget av knapphet eller ikke. Noen steder hadde man tid til å ta seg av klientene der og da, når de stod på døra, mens andre steder ville dette vært utenkelig. Rammene for arbeidet, hvor mange klienter man hadde pr ansatt, hvor gode eller dårlige økonomiske rammer man hadde for arbeidet, ga konsekvenser for hvordan man både valgte å organisere arbeidet, og det ga føringer til hvilke muligheter eller begrensninger man stod overfor til daglig.

I de sosialtjenestene eller kommunene hvor man var inne i omstillings- eller omorganiseringsfaser, ble de ansatte fort svært preget av dette. På de steder hvor dette var tilfelle, hentet informantene slike prosesser fram i intervjuene, og de vektla gjerne dette som forklaringsfaktorer for hvorfor ting var som de var. Slike prosesser så ut til å gi noen helt spesielle rammer for de ansattes arbeidshverdag, og kunne fort skape en følelse av flyktighet og ustabilitet.

6.1 Høsten 2000

I neste runde prøvde vi å trekke med oss de viktigste trekkene fra resultatene av kartleggingen, med i intervjurundene av ulike aktører i til sammen 9 kommuner i 3 fylker, men samtidig forsøke å nyansere det bildet vi ble sittende igjen med. Besøkene i kommunene ble anledninger for oss til å skaffe til veie en grundigere innsikt i hvordan planen hadde (eventuelt ikke) manifestert seg på noen utvalgte sosialkontor. I tillegg til sosialarbeidernes, sosialledernes, klienters og samarbeidende instansers synspunkter, la vi også vekt på å få tak i hvordan fylkeskoordinatorene hadde lagt opp sitt arbeid med planen. Hvordan hadde de gått frem i arbeidet med å opprette nye strukturer (faglige fora), hvordan hadde de organisert opplæringen, hvilke temaer hadde de vektlagt, hvilken organisatorisk modell hadde man valgt for de faglige foraene osv. Et sentralt ønske i disse intervjuene var å få belyst hvilke av hindringer eller barrierer man hadde møtt på, men også på den andre siden; hvilke grep man hadde gjort som hadde vist seg å være ”suksessrike”.

I møtet med de ulike fylkene og deres kommuner/bydeler, opplevde vi at handlingsplanen var blitt mottatt på ulik måte langs noen by – land dimensjoner – uten at vi helt klarte å presisere hva disse dimensjonene nøyaktig bestod i. Vi trakk imidlertid fram noen nyanser vi mente var viktige og som kunne gi noe forklaringskraft til disse forskjellene.

6.1.1 Oslo

Koordinatoren for handlingsplanen i Oslo hadde både Oslo og Akershus som sitt ansvarsområde, og dette ga koordinatoren et godt grunnlag for å sammenligne erfaringer fra de mindre kommunene i Akershus med Oslo. Vi konsentrerte oss imidlertid om Oslo, og gjennomførte intervjuer med koordinatoren og et utvalg informanter satt sammen fra tre bydeler. Bydelene var trukket ut med tanke på å gi et bilde av Oslos virksomheter, og varierer fra tett indre bykjerne via en drabant bydel til en bydel med stort innslag av etablerte villastrøk.

Vi gjennomførte også en egen workshop eller arbeidsverksted sent i handlingsplanperioden (november 2001). På dette møtet deltok foruten Bydelenes utviklingssenter også sosialledere fra fire sosialkontor ved ulike bydeler. Hensikten med workshopen var å prøve ut om det var skjedd vesentlige endringer i Oslo kommunes forhold til handlingsplanens aktiviteter etter at den tidligere datainnsamlingen fant sted. Resultatene av dette møtet finnes i den generelle presentasjonen nedenfor.

Vi var interessert i hvordan handlingsplanen ble gjennomført i disse bydelene, og hvordan sosialtjenestens samarbeidspartnere som trygde- og arbeidskontor var involvert i handlingsplanens evt. aktiviteter. Som for evalueringens øvrige arbeid var vi også i Oslo interessert i å finne ut hvordan aktivitetene var forankret i ulike deler av organisasjonene, og sist men ikke minst – hvordan ledernivåene var involvert i aktivitetene og beslutningene som lå til grunn for disse.

(a) Møtet med Oslo

Vi fikk et brått møte med virkeligheten i Oslos ulike virksomheter. Det viste seg tidlig at det ikke var noen enkel sak å komme i kontakt med aktuelle informanter. Inntrykket av en stor og byråkratisk organisasjon var påtakelig. Det virket også som om de fleste involverte vi snakket med underveis hadde det svært travelt. Uansett var det ikke lett å gjøre avtaler om intervju, noe som ga et førsteinntrykk av at handlingsplanen ikke var særlig høyt prioritert. Påfallende mange oppga at de ikke kjente til eller at de ”så vidt hadde hørt om” handlingsplanen. De vi etter hvert fikk kontakt med og som ble våre informanter var de som var mest involvert. Som vi kommer tilbake til senere var likevel også disse jevnt over lunkne til de fleste av handlingsplanens aktiviteter.

Det neste besøket vi gjorde høsten 2001 krevde at vi gjorde noen nyanseringer av dette førsteinntrykket. Det viste seg da at det fantes enkelte unntak fra dette bildet. Noen sosialtjenesteledere hadde nyttiggjort seg og sine kontor de muligheter som handlingsplanen innebar for bl.a. å drive fagutvikling. Dette var imidlertid ledere som

oppfattet seg som ildsjeler og som så at deler av handlingsplanen hadde målsettinger som falt sammen med dem de selv hadde etablert for virksomhetene sine.

(b) *Estetikk og tilgjengelighet*

Vi besøkte de ulike kontorene i de forskjellige bydelene. Hovedinntrykket av disse besøkene var at kontorene var vanskelige å finne. Sosialtjenestens aktiviteter foregikk ikke i de mest prangende delene av den kommunale bygningsmassen, og tilgjengeligheten var deretter. Bygningene var vanskelige å orientere seg i, og skiltingen var det så som så med. Heller ikke taxisjåførene mestret alltid situasjonen, selv med presise adresseangivelser. Bygningene var også mangelfullt skiltet innvendig. Vel fremme ved venterommene var hovedinntrykket lite innbydende lokalitetene. De ansatte satt oftest skjult bak matte glassflater og lyse gardiner, og kommuniserte med brukerne gjennom små luker i veggen. Selve venterommene ønsket på få måter de fremmøtte velkommen, snarere tvert i mot. Inntrykket var at dette var et sted hvor ditt ærend skulle foregå raskt og effektivt, uten innslag av for mye menneskelig varme.

Dette innebærer ikke at de ansatte også oppfører seg uvennlig og lite menneskelig. Spørsmålet blir snarere om slike lokaliteter bidrar til å fremme det beste i de til dels vanskelige menneskelige møtene som foregår på et sosialkontor og om et nedslitt og stygt venterom kanskje er til hinder for slik kontakt ved å virke unødige provoserende og frastøtende. Vi tar opp dette spørsmålet fordi vi ikke har sett at slike forhold har blitt problematisert verken av Oslo kommune selv eller gjennom handlingsplanen.

(c) *Informasjon*

Som vi var inne på ovenfor fikk vi tidlig et inntrykk av at svært få kjente særlig godt til handlingsplanen. Vår innledende ringerunde for å gjøre avtaler avslørte dette, og inntrykket ble som vi vil komme tilbake til bekreftet under selve intervjuene. Særlig ledere, som vi først tok kontakt med, virket lite orientert om handlingsplanen og hva den innebar. Vi fikk inntrykk av at dette var en gruppe personell som ble utsatt for store mengder informasjon, og at dette blant annet medførte at handlingsplanen ble sammenblandet med andre planer og satsinger. Oslo kommune er stor, og det var åpenbart at kommunen selv satset på opplæring av eget personell, utviklingstiltak for ansatte, samt samarbeidsrutiner overfor for eksempel statlige instanser.

(d) *Lederforankring i en gigantorganisasjon*

Som nevnt fikk vi tidlig inntrykk av at lederne i liten grad kjente til handlingsplanen. Gjennom intervju med fylkeskoordinatoren ble vi informert om at det tidlig hadde vært arrangert møter mellom lederen som representerte sosialtjenesten i Oslo og koordinatoren som representant for handlingsplanen. Disse møtene ble bl.a. brukt til å avklare hvilke behov Oslo hadde og hvordan handlingsplanen kunne tilpasses deres behov. Vi hadde vanskelig for å gjenfinne disse gode intensjonene i intervjuene med representanter for kommunen. Flere informanter hadde deltatt på slike møter, men hadde et fjernt inntrykk av hva det hadde blitt snakket om der. I tillegg var det åpenbart at det hadde utviklet seg en kritisk holdning på enkelte sosialkontor hvor de av lederne som hadde tatt stilling til handlingsplanen ofte var skeptisk til de aktivitetene denne

initierte. Disse lederne befant seg på ytre nivå i organisasjonen; der hvor organisasjonen møter brukerne. Vi fant ingen ledere på andre nivå som kjente til handlingsplanen. Inntrykket var derfor at handlingsplanen i praksis hadde tatt 'snarveien' i Oslos store organisasjon, og i første rekke henvendt seg til de såkalte "fotfolkene". Handlingsplanen hadde derfor i liten grad slått rot og oppnådd forankring på ledernivå, og det var også vanskelig å skaffe dokumentasjon på at den var særlig virksom selv hos dem den i første rekke hadde henvendt seg til.

(e) Oslo og staten – konkurrenter, fiender eller samarbeidspartnere?

Mange av våre informanter tok opp spørsmålet om grunnlaget for iverksettelsen av handlingsplanen. Disse kritiske innvendingene kunne grovt sett plasseres i to kategorier; de innvendingene som hadde med faglighet å gjøre og de som var knyttet til en kritisk holdning til statens styringsrett overfor de kommunale sosialtjenester. Oslo kommune ble fremhevet som en stor og faglig sterk nok kommune til å kunne drive en aktiv personalpolitikk og faglig utvikling. I et slikt perspektiv var det åpenbart at handlingsplanen lett kunne komme i en konkurransesituasjon til kommunens egne satsinger. Dette var et inntrykk som syntes like utbredt blant personell i direkte brukerrettede funksjoner, som blant ledere og administratorer. Slik sett var det sannsynlig at man stod overfor en bedriftskultur som ble kjennetegnet av stor tiltro til egen evne til å ordne opp i og finne gode løsninger, og som var skeptiske til statlige tiltak. I hvert fall syntes dette å gjøre seg gjeldende i handlingsplanens møte med Oslo kommunes sosialtjeneste.

(f) Aktiviteter innen rammen av handlingsplanen

Opplæringsprogrammet

Fylkeskoordinatoren hadde iverksatt et opplæringsprogram rettet mot ansatte i Oslo kommune. Koordinatoren la vekt på at det opplevdes som vanskelig å motivere ansatte fra Oslo til å delta på disse aktivitetene. Evalueringen av de enkelte samlingene viste at deltakerne stort sett vurderte oppleggene som positive. Dette ble av koordinatoren tolket som at man var på rett vei. Vi opplevde imidlertid at denne positive tilbakemeldingen ikke ble bekreftet gjennom de intervjuene vi gjennomførte. Intervjuene viste for det første at det bare var en liten del av de ansatte som hadde deltatt på opplæringsaktiviteter i regi av handlingsplanen, gjerne bare et par ansatte fra en arbeidsgruppe på 10-15, og de som hadde deltatt stilte seg relativt kritiske til det som ble presentert på opplæringen. Som en informant sa: "Det er jo greit å komme på kurs, men vi har jo andre fora for å diskutere ideologiske problemstillinger". De fleste som hadde deltatt etterlyste opplæringstiltak som hadde et mer praktisk anvendelsesperspektiv, slik at de fikk hjelp til å bli bedre til å mestre vanskelige utfordringer i hverdagen. Spørsmålet ble om ikke handlingsplanen også kunne vært en anledning til å drive et mer aktivt utviklingsarbeid, og for eksempel satse på å innhente de nye problemstillingene fra ikke fullt så kjente innledere på feltet.

Vi fikk også inntrykk av at handlingsplanens aktiviteter på mange måter konkurrerer med Oslo kommunes egne opplæringsaktiviteter. Flere informanter fremhevet dette, og stilte spørsmål ved hensikten med at staten gjennom en slik handlingsplan rundt

aktiviteter som Oslo kommune fra før opplevde den hadde et godt grep om. Slik sett fremstod handlingsplanens opplæringstilbud i konkurranse ikke bare med Oslo kommunes interne tiltak, men også med det brede spekteret av opplæringstilbud som kom fra opplæringsinstitusjoner og konsulenter.

På et tidlig stadium ble det bestemt at målgruppen for handlingsplanen var fagutdannet personell. Dette utelukket bl.a. merkantilt personale med sosialfaglige oppgaver fra å delta. I andre fylker har vi sett en annen tilnærming til dette.

Faglige forum

Deltakelsen og vurderingen av de faglige foraene var stort sett sammenfallende med deltakelsen i opplæringsaktivitetene. Også her var de (få) som hadde deltatt skeptiske til nytteverdien. Erfaringene viste likevel stor spennvidde. Et sosialkontor hadde startet med godt mot, men endte med at samtlige meldte seg ut. Deltakelsen ble ikke vurdert som nyttig nok til å prioritere og bruke en travel hverdag på. En informant sa det slik: ”Hva skjer når du samler en gjeng sosialarbeidere og ber dem diskutere det som opptar dem? Da diskuterer de dårlige arbeidsvilkår og elendig lønn. Det blir et sutreforum.” Andre hadde mer positive erfaringer, og hadde opplevd at det faglige forumet hadde gitt dem nyttige erfaringer å ta med tilbake til kontoret. Graden av suksess syntes langt på vei å være avhengig av ’kjemien’ mellom deltakerne. Det syntes likevel som om selv de positive erfaringene sjelden hadde noen særlig spredningseffekt for andre ansatte på kontoret. I beste fall visste kollegaene at en ansatt deltok i et faglig forum, men de kunne ikke si oss noe om hva som foregikk der. I et av de faglige foraene hadde de bestemt seg for at deltakerne skulle ha taushetsplikt overfor hverandre om det som ble tatt opp i forumet. Det sier da seg selv at mulighetene for spredning og videreformidling blir små.

En informant fortalte at hun hadde startet som deltaker i faglige fora bl.a. fordi hun hadde fått forståelse av at dette kunne bidra til å gi formell veilederkompetanse. Den formelle kompetansehevsingsbiten var imidlertid ikke blitt fulgt opp fra fylkeskoordinatorens side, selv etter at hun hadde skrevet og påpekt forholdet. Historien illustrerer at enkelte ansatte hadde opplevd å ha blitt gitt høyere forventninger enn det som var blitt innfridd. Det er også mulig at dette forsterkes ved at de ansatte i en kommune som Oslo synes å ha høye krav eller forventninger om profesjonalitet i jobbutførelsen. Dette gir høy bestillerkompetanse, dvs. at de ansatte er bevisst på hva de trenger og hvordan de ønsker at disse behovene skal ivaretas. I tillegg så de ut til å ha en ekstremt travel hverdag, med strenge tidsprioriteringer.

6.1.2 Bergen

I og med den forholdsvis svake forankringen av handlingsplanen i Oslo, og den motstand vi møtte i planleggingen av intervjurundene, valgte vi å ta en ekstratur til Bergen for å sjekke om vi fant liknende trekk her. I Bergen valgte vi ut en tilfeldig bydel, hvor vi intervjuet en klient, en sosialarbeider og en sosialleder.

På mange måter fant vi likhetstrekk mellom Oslo og Bergen. Det mest forskjellige var kanskje en generell følelse av god tilgjengelighet; leder og ansatte var lette å få tak i på

telefon, de stilte opp til intervju på forholdsvis kort varsel, og de formidlet raskt kontakt til en av langtidsklientene ved kontoret. Som i Oslo virket de svært trygge på sin egen og kontorets faglige utvikling. De hadde klare formeningene om hva de kunne trenge av kompetanseheving, og den kompetansehevingen man hadde fått tilbud om og fulgt i forbindelse med K&B hadde ikke tilfredstilt deres krav. Handlingsplanen hadde for dem fått en statlig slagside ved at den ikke godt nok hadde maktet å ta utgangspunkt i sosialkontorets utfordringer i hverdagen:

Vi sitter og hører på selvfølgeligheter som vi allerede har inne. Dette oppfattes som irriterende repetisjon. Det høres ut som de tror vi ikke kan noe [...] Det er noe som mangler i bunn og grunn. Den største utfordringen for oss er å få ned klienttallet. Med så mange klienter har vi ikke anledning til å drive sosialt arbeid.

I Bergen hadde kommunen (sentralt) vært med i planleggingen av programmet sammen med fylkeskoordinator (fylkesmannen) og Bergensklinikkene. Dette var man lokalt mindre fornøyd med, og ble tolket som en manglende vilje til å ta utgangspunkt i selve sosialtjenesten:

Jeg synes dette feltet er preget av jappetendenser. Kompetansehevingsplaner er noe som tydeligvis utvikles i de statlige korridorer. Det er ikke så lett å finne de flinke sosionomene. Disse gode egne forbildene er det viktig å få fram, og ikke alltid tro at man er nødt til å hente dem utenfra [...] De kunne nok prøvd hardere å trekke med seg krefter fra sosialtjenesten. De kunne fått med seg mer av sosialkontorets sjel i opplæringsplanene. Staten kan godt være på tilbudssiden, men kommunene må kunne ha anledning til å bestille forskjellige ting.

Det har for alle bydelene vært obligatorisk å delta på opplæringen. Dette i seg selv var kanskje vært med på å gjøre deltakelsen noe halvunken og tvangspregget, men må også ses i lys av oppfatningen om at sosialtjenestene i for liten grad var blitt tatt med i utformingen av opplæringsplanen.

Det har ikke vært bortkastet. Jeg synes ikke det. Det har vært aktuelle ting, men ikke så mye nytt. Vi er litt halvunken til hele greia. Haugen er bare blitt større når vi kommer tilbake. Tror ikke et slikt kurs virker på å få oss til å takle så mange klienter bedre.

De oppfattet seg selv som å ha nok teoretisk ballast. Det de trengte var gode praktiske løsninger som gjorde dem bedre istand til å håndtere et så høyt antall klienter. De trengte mer tid til hver enkelt klient. Det hadde derfor vært bedre å tildele sosialtjenestene mer tid og ressurser til å håndtere egne egendefinerte problemer slik at de selv kunne stått for og ledet sin egen faglige utvikling.

Deltakelse i faglige forum hadde ikke Bergen kommune gått inn på når vi var på besøk, og de fylkesvise veiledningsordningene visste de lite eller ingenting om. De fremhevet imidlertid selv viktigheten av å benytte veiledning på kontoret som ledd i en fagutviklings-, men også overlevelsesstrategi:

Jeg kjenner sjøl at jeg trenger veiledning. Jeg får mye tunge saker. Det er kjempeviktig for å klare å stå i det i hverdagen. Å ha med hele deg sjøl. Jeg synes jobben i seg selv utløser behov for veiledning. Jeg får da hjelp til å se andre veier, og jeg tror jeg blir en bedre sosialarbeider av det. Det gjør at jeg tåler mer trøkk.

Å etablere en fylkesoversikt over tilgjengelige veiledere i fylket syntes man imidlertid hørtes positivt ut.

I det hele tatt kom der frem en del kritiske momenter både i forhold til hvordan man forholdt seg til statlige planer generelt sett, og spesielt hvordan denne planen var blitt forankret eller var i ferd med å bli forankret i deres virkelighet. Det som ble fremhevet som positivt ved handlingsplanen var at departementet nå endelig hadde valgt å satse på sosialtjenesten. Det var måten det var blitt gjort på man ikke var komfortabel med, i tillegg til at de virket kritiske til det som måtte komme fra “oven”.

6.1.3 Oppland

Ut fra den kvantitative kartleggingen framstod Oppland som et fylke der handlingsplanen hadde ført til jevn og god aktivitet. Det framstår på mange måter som et fylke der vi ikke kunne se at det skulle være noen spesielle forhold som skulle verken hemme eller fremme gjennomføringen av handlingsplanen. Innenfor fylket finnes også en stor variasjon av kommuner, ut fra dimensjoner som størrelse og sentralitet. De tre kommunene vi valgte ut for nærmere undersøkelser, var en liten utkantkommune, en middels stor kommune med kort avstand til et stort byområde og en større bykommune. Det ble gjennomført i alt 12 intervju i fylket; ett med fylkeskoordinator, tre med sosialledere/gruppeledere, tre med sosialarbeidere, to med klienter og tre intervju med aktuelle samarbeidspartnere (trygdekontor, A-etat og rusteam).

(a) *Problemsituasjon*

Problemsituasjon i kommunene var gjennomgående slik vi kjenner den fra flere beskrivelser fra sosialkontor og andre instanser i kommunene.

Det store problemfeltet er rusmiddelproblematikk. Dette framstod hovedsaklig på tre måter. For det første fant vi klienter som har hatt misbruksproblemer over svært mange år. Overfor disse er det satt inn en rekke tiltak gjennom årene, spesielt behandlingstiltak i ulike institusjoner. Deres situasjon er preget av omfattende fysiske og psykiske helseproblemer, ingen opplevd arbeids- og boevne og svake og destruktive sosiale nettverk.

Overfor denne gruppen hadde sosialkontorene stort sett ikke hatt annet igjen å tilby enn økonomisk sosialhjelp og spredte forsøk med andre tiltak, spesielt i forhold til bolig. Muligheten for å tilby legemiddelassistert rehabilitering (metadon) framstod nå, både for klienter og hjelpere, som en viktig mulighet til å komme ut av en håpløs livs/hjelpesituasjon. Sosialtjenesten hadde gode erfaringer med at ulike instanser på denne måten kunne mobiliseres til et forpliktende samarbeid om disse klientene. Klientene selv fikk tro på at de kunne komme over i en mer konstruktiv livssituasjon med en bedret helse, komme seg ut av kriminell aktivitet, få en mer stabil bosituasjon og komme inn i en meningsfull aktivitet (det vanskeligste punktet).

Det andre problemområdet i forhold til rusmiddelmisbruk, var koblingen mot psykiske lidelser. Dette var nok et problemområde som hadde vært der lenge, men på samme måte som 2.linje-tjenesten, var sosialtjenesten blitt mer opptatt av dette. Foreløpig så sosialtjenesten ut til å søke mer kunnskap om temaet og så også mulighetene for å bedre

den svake relasjonen en tradisjonelt hadde hatt til helsetjenesten også på dette området (både i kommunen og 2.linje psykiatri).

Det tredje problemområdet i forhold til rus, gjaldt det som ofte blir omtalt som ”de nye doperne”. Dette var en gruppe med liten kontakt med hjelpeapparatet. De var brukere av hasj og nyere stoffer som ecstasy, men også etterhvert andre stoffer som amfetamin og i noen grad heroin. Deres bakgrunn og livsstil gjorde dem nesten utilgjengelige for både sosialtjenesten og andre hjelpeinstanser, også når problemomfanget økte. Dermed ble også sosialtjenesten usikre på hvor omfattende problemet egentlig var, og hvordan de skulle komme i posisjon til disse personene.

I den minste kommunen var situasjon noe annerledes i forhold til rusproblematikk. Her var det fremdeles alkoholmisbruk blant både unge og eldre som dominerte. De så imidlertid mer av problematikken rundt rusmiddelmisbruk og psykiske lidelser. En spesiell utfordring utgjorde de unge mennene som kom inn i en destruktiv livsstil med mye alkoholbruk og med få eller ingen utdannings- eller arbeidsmuligheter i bygda.

Et annet problemområde som flere nevnte, var det som ble omtalt som ny-fattigdom. Dette var ofte enslige kvinner eller par med en ressurs svak bakgrunn som hadde fått barn i ung alder. De hadde gjerne liten eller ingen utdanning og lite arbeidserfaring. For disse ble ofte inntektsgrunnlaget så dårlig at de aldri klarte å etablere noen bedre livssituasjon. Sosialtjenesten opplevde ofte at økonomisk sosialhjelp var det eneste de hadde å bidra med overfor denne gruppen.

Vårt inntrykk var at sosialtjenesten står overfor klienter med en omfattende og sammensatt problematikk som krever en god teoretisk og metodisk kompetanse, systematiske og langsiktige arbeidsformer, en meny av gode egne tiltak og forpliktende innsats fra mange kommunale, fylkeskommunale og statlige samarbeidsinstanser. Handlingsplanen rettet seg inn mot å styrke sosialkontorene på de to første av disse forutsetningene og i noen grad også mot den siste. Men mange av de vi intervjuet så fram til en økt innsats for også å styrke sosialkontorenes tiltaksmeny.

(b) Organisasjon/ledelse

Sosialkontorene opplevde at de levde relativt isolerte liv innenfor den kommunale organisasjonen. På den ene siden opplevdes dette å gi kontorene stort handlingsrom for hvordan de ønsket å utvikle sine arbeidsformer. På den andre siden opplevdes de å stå alene med ansvar for innbyggere med problem som andre i kommunen helst ikke ville vite av.

Bemanningsmessig var sosialkontorene nokså like. Sosionomene dominerte som faggruppe og praktisk talt alle ledere hadde denne bakgrunnen. Men også andre faggrupper og ufaglærte spilte en viktig rolle i gjennomføringen av kontorenes arbeidsoppgaver. I den minste og i den mellomstore kommunen var sosialkontoret organisert svært flatt med alle ansatte involvert i direkte arbeid opp mot klientene. Det ble arbeidet parallelt både med økonomisk sosialhjelp og andre tiltak. På det mellomstore kontoret var det opprettet egen stilling som rusvernkonsulent, og dette hadde bidratt til å styrke et arbeidsfelt som alle ansatte var sterkt engasjert i.

Ved det største kontoret var situasjonen annerledes. Her hadde de hatt en funksjonsdelt organisasjon med et sterkt skille mellom en økonomiseksjon og de som arbeidet breiere tiltaksrettet. Organisasjonen var dermed også mer hierarkisk og det hadde oppstått flere ”rivninger” i organisasjonen om syn på klientene og deres behov, om arbeidsformer og om prioriteringer. Vi så også at det hadde oppstått mer markerte skiller mellom fagutdannede og ufaglærtes ansvar og arbeidsoppgaver. Kontoret var nå inne i en endringsprosess i forhold til sin organisasjonsform.

(c) *Samarbeidsforhold*

Samarbeidsforholdene mellom sosialkontorene og andre instanser varierte svært mye, avhengig både av forholdene på sosialkontoret og i de andre instansene. Vi fikk et klart bilde av at der interne samarbeids- og ledelsesforhold var gode, var det også etablert gode relasjoner til mange eksterne instanser, mens interne samarbeidsproblemer så ut til å ”smitte over” på de eksterne. I mange sammenhenger ble det også et spørsmål om vi snakket om likeverdige samarbeidsforhold om arbeidet med felles klienter. I noen sammenhenger fikk vi snarere et bilde av et veiledningsforhold der eksterne instanser med spesialkompetanse på et område, veiledet sosialkontoret i deres arbeid. Vi så også at den koordineringsposisjon som sosialtjenesteloven tillegger sosialkontoret, ble snudd på hodet i relasjonen til en del 2.linje instanser. Det var derfor svært interessant å se hvordan det i arbeidet med legemiddelassistert rehabilitering, også ble etablert nye samarbeids- og koordineringsformer der sosialtjenesten kom i en posisjon som i langt større grad samsvarte med sosialtjenestelovens krav. I så måte kan vi kanskje også snakke om ”legemiddelassistert samarbeid”.

(d) *Aktiviteter innen rammen av handlingsplanen*

I Oppland var det satt i gang aktiviteter innenfor alle deler av handlingsplanens innsatsområder.

Opplæringsprogrammet omfattet temaer som etikk, systematisk sosialt arbeid og en rekke spesifikke problemområder, med hovedvekt på rusproblematikk. Høsten 2000 var det to samlinger (en to-dagers og en en-dags samling) som ble gjennomført to ganger, slik at kontorene kunne tilby opplæringen til alle sine ansatte uten å måtte stenge. Deltakelsen hadde vært svært god. Alle kategorier ansatte fra sosialkontor i alle kommuner hadde deltatt. Det ble gitt tilbud om å bruke opplæringen som en del av en formell videreutdanning (foreløpig 5 vekttall) ved Høgskolen i Hedmark og det ble etablert samarbeid om videre opplæringstiltak med Statens Utdanningskontor i fylket.

Det var etablert 5 faglige fora inndelt etter den tradisjonelle regionsinndelingen i fylket og ett faglig forum for de to byene. De faglige fora møttes typisk 3 timer hver 6. – 8. uke og hadde tatt opp temaer over et bredt felt. Hovedfokus hadde vært på utveksling av erfaringer fra arbeid med ulike problemområder. Deltakelsen og aktivitetsnivåene i de ulike faglige fora hadde variert mye, fra de svært aktive til de som hadde måttet få god drahjelp fra fylkeskoordinator. Det var også etablert et sosiallederforum i fylket som var i ferd med å øke sitt engasjement. Etter en studietur til København var nå dette forumet også i gang med et utviklingsarbeid om temaet aktivisering.

Det var etablert og gjennomført en rekke tiltak for å styrke veiledningen på sosialkontorene. Sosialledere hadde fått opplæring om veiledning, det var gjennomført kartlegginger av ønske om veiledning og av hvilke godkjente veiledere som finnes i fylket, det var rekruttert 5 ansatte i sosialtjenesten som fikk videreutdanning i veiledning (ved Høgskolen i Lillehammer) og videre var det etablert veiledningsgrupper som gjorde seg bruk av disse.

Det var også satt i verk noen lokale utviklingsprosjekt, dels innenfor og dels utenfor rammene for handlingsplanen. Flere av disse hadde fått problemer fordi de økonomiske forutsetningene endret seg uten forutgående varsel (i forbindelse med Statsbudsjettet for 2001).

I Oppland fylke var det altså i gang aktiviteter på brei front innen alle deler av handlingsplanens innsatsområder. Aktivitetene og engasjementet varierte mye fra kommune til kommune, avhengig av lokale vilkår. Ulike aktiviteter krevde også svært ulik oppfølging fra fylkeskoordinators side. Flere aktiviteter var helt selvgående, som flere faglige fora og lokale utviklingsprosjekt. En del aktiviteter, som f.eks. opplæringsprogrammet, krevde jevnt arbeid med planlegging og gjennomføring i tett samarbeid med representanter fra sosialtjenesten og andre instanser. Mens andre områder, f.eks. noen faglige fora, aktiviteter for å få opp veiledningstilbudet og relasjonen til høgskoler, krevde sterke initiativ og innovative strategier for å oppnå ønskede resultater.

(i) Opplæringen

Alle opplæringsksamlinger til nå hadde hatt et svært godt oppmøte fra kommunene. Temavalgene hadde blitt oppfattet noe forskjellig. De fleste synes opplæringen hadde vært svært nyttig og interessant, mens andre karakteriserte den som ”grei nok”. Ingen vi intervjuet mente opplæringen hadde vært unyttig eller irrelevant i forhold til egen arbeidssituasjon. Interessant nok var det de relativt nyutdannede som fant opplæringen minst givende. Dette forklarte de med at opplæringen i stor grad hadde tatt opp tema som hadde hatt en viktig plass i utdanningen. Faglærte med lang praksis og ufaglærte var de mest positive. Opplæringen hadde gitt dem anledning til å bli kunnskapsmessig oppdaterte på tema som fagmiljøene var spesielt opptatte av for tiden.

De tema som ble trukket fram som spesielt interessante var opplæringen i systematisk sosialt arbeid og temaet fag og etikk. De holdt fram at dette hadde gitt alle ansatte på kontoret en referanseramme for utviklingen av en felles grunnholdning i forhold til klientene og en felles metodikk. Dette hadde ikke vært mulig om ikke alle ansatte hadde fått delta i opplæringen. Uansett hvor gode tilbakemeldingssystemer man legger opp til, vil de tradisjonelle formene for individuelle kurs og videreutdanning ikke kunne gi samme effekt.

Det framstår fremdeles som helt uavklart hva som skal være den framtidige rollen for høgskolene i denne handlingsplanen. Typisk nok viste det seg helt umulig å få høgskolen i eget fylke interessert i å utvikle et tilbud i forlengelsen av opplæringen i handlingsplanen. Fylkeskoordinator lot seg imidlertid ikke stoppe og fikk i stedet Høgskolen i Hedmark med på et opplegg innen rammen av den godkjente rammeplanen for videreutdanning i rusproblematikk. I Oppland hadde man derfor kunnet gi de som

hadde deltatt i opplæringen en mulighet til å ta eksamen ved Høgskolen i Hedmark og få dette godkjent som en 5 vekttalls enhet. Det varierte sterkt hvor mange som hadde tatt i mot dette tilbudet ved de ulike kontorene. Det så ut til at det først og fremst var ufaglærte som hadde tatt i mot tilbudet og da første og fremst ved kontor der de hadde en aktiv holdning til fagutvikling blant alle ansatte.

(ii) Faglige forum og sosiallederforum

I Oppland, som i de fleste fylker, finnes det tradisjoner for regionstenkning som ofte går svært langt tilbake i tid. Innenfor slike regioner har det gjerne utviklet seg ulike former for interkommunalt samarbeid og samkvem. Når det skulle etableres faglige fora valgte man derfor å bygge på disse regionene og det så ut til å ha blitt godt tatt i mot i de fleste regionene. I tillegg hadde man forsøkt å etablere et felles faglig forum for de to byene Gjøvik og Lillehammer, fordi man mente sosialtjenesten i disse to byene sto overfor mye av de samme utfordringene. Mellom disse byene eksisterte det imidlertid svake tradisjoner for samarbeid. Snarere hadde de tradisjonelt vært konkurrenter. Det hadde da også vist seg vanskelig å få til et fungerende forum mellom disse. Det hadde også variert mye hvor sterkt de øvrige kommunene hadde engasjert seg i de faglige fora, men jevnt over opplevde de ansatte i to andre kommunene vi intervjuet, at de faglige fora hadde vært nyttige for både kunnskapsutvikling og erfaringsoverføring.

Fylkeskoordinator hadde vært initiativtaker til etableringen av de faglige fora men hadde trukket seg ut så snart foraene fungerte noenlunde på egen hånd. I enkelte tilfeller hadde det vært nødvendig med noe motivasjonsarbeid fra koordinator underveis, mens andre hadde vært selvgående fra starten. Den ene kommunen vi besøkte, hadde vært spesielt aktive og hadde lagt press på en annen kommune som hadde prioritert dette lavere. Denne formen for "selvjustis" mellom kommunene i et forum, så ut til å være nødvendig for at intensiteten i forumet skulle holdes oppe.

Foraene hadde selv definert hva de skulle arbeide med. Hovedvekten var lagt på å bli kjent med hverandre og hverandres arbeidsmåter. Det ble gitt gode tilbakemeldinger på dette. Flere uttrykte undring over at man så lenge hadde kunnet jobbe i sosialtjenesten i en kommune uten å kjenne skikkelig verken folkene eller arbeidsmåtene til sosialtjenesten i nabokommunen. Noen av møtene i de faglige fora hadde ofte vært lagt opp som rene erfaringsutvekslinger innen spesielle arbeidsområder. I andre tilfeller hadde de invitert eksterne til å komme med innspill til diskusjonene og i andre tilfeller igjen hadde de invitert med folk fra andre instanser til å drøfte spesielle tema.

De fleste vi intervjuet uttrykte at de faglige foraene hadde møtt et svært viktig behov for erfaringsutveksling og drøfting av felles utfordringer i arbeidet. Gjennom slik erfaringsutveksling hadde de fått nyttig kunnskap om andres erfaringer, men en like viktig effekt så ut til å være den bekreftelse man hadde fått på kvaliteten i eget arbeid. Mange la også stor vekt på den mulighet de faglige foraene hadde gitt til å følge opp tema fra opplæringen og knytte sammen teoretisk kunnskap med egne og andres praktiske erfaringer.

Et avgjørende spørsmål for de faglige fora, var om det ble mulig å holde en slik fagutviklingsmetode vedlike over tid. Noen av de vi intervjuet sa at de alt hadde begynt å merke at de mest opplagte temaene alt så ut til å være oppbrukt og at de nå gikk over

på tema som opplevdes som noe mer perifere. De så også behov for å endre på formen for å kunne holde opp interessen for forane. Mange mente det skulle mye til å forsvare en såpass omfattende tidsbruk som det var å sette av 3 timer hver 6. til 8. uke for alle kontorets ansatte. Men spesielt på det kontoret der både ledelse og ansatte var svært bevisste og aktive i det kontinuerlige fagutviklingsarbeidet, opplevdes det faglige forumet som svært nyttig.

Før det ble vanlig med en samlet helse- og sosialetat i kommunene på 70- og 80-tallet, var det en sterkt tradisjon med kontakt mellom sosiallederne i en region eller et fylke. I Oppland var det nå etablert et eget sosiallederforum som en del av gjennomføringen av handlingsplanen. I den første perioden var hensikten først og fremst å trekke med seg lederne for å planlegge og gjennomføre de ulike tiltakene i planen. Men etterhvert hadde forumet fått sin egen posisjon som et slags faglig forum på ledernivå. Når de nå også hadde gjennomført en felles studietur og begynt et felles arbeid med et utvalgt tema, så det ut for at sosiallederforumet kunne utvikle seg til en viktig møteplass for sosiallederne i fylket.

(iii) Veiledning

Det var på dette området de var kommet kortest i fylket. Tradisjonene for veiledning var svært forskjellig i de ulike kommunene, fra de kommunene der en hadde hatt lite og tilfeldig veiledning til de der det hadde vært mye og systematisk. Vi så også at folk la svært forskjellig innhold i begrepet, at oppfatningen av formålet var ulikt, at metodikken var ulik, at det var ulike oppfatninger om hvem som skulle få veiledning (alle eller bare de faglærte) og at det var ulike oppfatninger av hvilken kompetanse en god veileder burde ha.

Innen rammen av handlingsplanen var det i Oppland i ferd med å bygges opp et svært profesjonsstyrt veiledningstilbud. Man satset på kartlegging av FO-godkjente veiledere, på videreutdanning av sosialfaglig utdannede i veiledning og på etablering av homogene veiledningsgrupper av ansatte med sosialfaglig utdanning. Man mente det var de faglige forane som skulle dekke behovet for den flerfaglige erfaringsutvekslingen, mens veiledning tydelig ble oppfattet som en strategi for å ”utvikle solide fagpersoner” innen egen profesjon.

Dette stod i klar kontrast til den strategi som var valgt av de sosialkontorene som hadde hatt det mest omfattende og systematiske veiledningstilbudet til sine ansatte. Her var veiledningen tilbudt alle ansatte, veiledningen hadde vært rettet mot kvaliteten i det daglige klientarbeidet og veiledningen var i hovedsak gitt av personer med annen fagbakgrunn, dvs. i hovedsak av psykologer. Dette ble en kontrast vi fant viktig å følge opp i den videre evalueringen av handlingsplanen.

(e) *Handlingsplanens rolle så langt*

Handlingsplanen hadde oppnådd å treffe sosialtjenestens behov, både når det gjaldt innhold i de tema som var tatt opp og de tiltaksformer som var valgt. Gjennom handlingsplanen opplevde sosialtjenesten ”å bli sett” av andre. Man opplevde ”å bli sett” i forhold til den problemsituasjonen man stod oppe i og fikk bekreftelse på at de sosiale problemene de strevde mest med var viktige problemområder som burde

prioriteres. De opplevde at tiltakene rettet seg direkte mot den kunnskap og de metoder man hadde bruk for i sin egen arbeidshverdag. Og de opplever at tiltakene ble tilbydd på en måte at det ble mulig for alle å delta. ”Dette er noe av det likeste som har skjedd dette,” som en ansatt med 35 års ansettelse på kontoret, uttrykte det. Hun hadde merkantil og administrativ utdanning og arbeidet mest med mottak av nye klienter ved kontoret. Hun hadde, på linje med de andre ansatte ved kontoret, både faglærte og ufaglærte, deltatt på alt som er tilbudt av opplæring, tilbud om å ta eksamen ved Høgskolen i Hedmark, deltatt i et aktivt faglig forum og deltatt i veiledningen som tilbys ved kontoret. Hun opplevde at hun hadde fått et faglig og statusmessig løft gjennom deltakelse i handlingsplanens mange aktiviteter. Gjennom handlingsplanen ble sosialtjenesten og dens ansatte integrert i et system dominert av samme faggruppe vertikalt fra kommune, via fylkesmann, til departement.

Men her så vi også en interessant underliggende motsetning. På den ene siden var både opplæringen og de faglige fora tiltak som ble tilbudt alle ansatte, men temaene for opplæringen og de faglige fora, og enda mer utviklingen av veiledningstilbudet, var sterkt påvirket av den dominerende faggruppens teoretiske og metodiske tenkning. F.eks, ble utviklingen av veiledningstilbudet basert helt og fullt på et profesjonsstyrt system. Bare sosionomer blir tilbudt videreutdanning i veiledning og det ble utviklet et nettverk av veiledere godkjent av sosionomenes fagforening. Ingen reagerte på dette og for de fleste virket det som at sosialtjeneste, sosialt arbeid og sosionomer som faggruppe, var ett og det samme. For ufaglærte som fikk anledning til å få del i noe av sosionomenes fagkunnskap og fikk en aktiv rolle i det direkte klientarbeidet, framstod dette ikke som et problem men som en svært positiv oppgradering. For veiledningens del kunne det imidlertid komme til å oppstå motsetninger. På alle tre sosialkontorene hadde det vært tilbudt veiledning og særlig på det mellomstore kontoret hadde det vært et relativt omfattende tilbud. Men aldri hadde man vært opptatt av om veileder var autorisert av sosionomenes fagorganisasjon. Tvert om hadde man søkt etter personer med gode veilederegenskaper, uavhengig av fagbakgrunn og som oftest hadde ikke dette vært sosionomer. Disse kontorene vil kanskje få problemer med å identifisere seg med den strategien man valgte for å bygge opp veilederkompetanse.

Opplevelsen av å bli sett er spesielt viktig i en situasjon der man opplever en isolasjon i forhold til den øvrige kommunale organisasjonen. Handlingsplanen var lite kjent i den administrative og politiske ledelsen i kommunene, men det var gitt nok informasjon, blant annet gjennom direkte informasjon fra fylkesmannen til de kommunale lederne, til at sosialtjenesten hadde kunnet prioritere deltakelsen i handlingsplanen. Men isolasjonen hadde også ført til at det var blitt opp til kontorene selv hvordan de hadde kunnet få dette til. Det ble ikke tilført ekstra-ressurser og sosialkontorene ble dermed avhengig av sin egen evne til å organisere deltakelsen og av hvor høyt kontorenes egen ledelse ønsket å prioritere dette.

Dermed kom vi også over på den enkeltfaktoren som så ut til å bli den mest avgjørende for det enkelte sosialkontors evne til å dra nytte av tiltakene i handlingsplanen, nemlig de interne ledelses- og samarbeidsforholdene på kontoret. Der kontorledelsen prioriterte det interne fagutviklingsarbeidet, viste det seg at tiltakene i handlingsplanen ble opplevd som svært relevante. På slike kontor hadde handlingsplanen satt ytterligere fart i et aktivt fagutviklingsarbeid og ble dermed opplevd som svært positiv både i form og

innhold. På kontor der ledelsen framstod som mindre aktiv i fagutviklingsarbeidet og der samarbeidsforholdene var dårligere, ble initiativet til å delta og utnytte handlingsplanen mer et individuelt ansvar. Da ble handlingsplanens tiltak håndtert på samme måte som alle de andre tilbudene om kurs og videreutdanning som stadig ble tilbudt sosialtjenesten. Da fant vi også at det oftest var de fagutdannede som dro nytte av tilbudene, mens de ufaglærte ikke ble dradd aktivt med.

På de fleste sosialkontor opplevde de et stort misforhold mellom de kompliserte og omfattende problem de stod overfor i arbeidet og de ressurser og tiltak de hadde å møte problemene med. På denne bakgrunn var det egentlig oppsiktsvekkende at en plan som "bare" retter seg mot heving av kompetansen, ble så godt mottatt. Dette ble ekstra underlig når sosialkontorene så hvordan planer rettet mot andre grupper, som eldre, psykisk utviklingshemmede og psykiatriske pasienter, inneholder milliard-satsinger i oppbygging av tjenestetilbudet.

Vi har tre hypoteser for hva denne "beskjedenheten" kan skyldes. En hypotese kan være at sosialtjenesten er svært dårlig vant og at de ikke har noen forventninger om at tjenesten skal tilføres store nye ressurser. En annen hypotese kan være at man ser hvor mye det har skortet på systematisk og godt sosialt arbeid og gode samarbeidsforhold. Dermed er man enige i at første prioritet må være å bedre på dette. Og en tredje hypotese kan være at mange tenker mer strategisk ved at det å få mye ut av tilbudet om økt kompetanse i neste runde vil presse fram krav om økte ressurser, ut fra tankegangen: "Nå har vi vist hva det er mulig å få ut av de eksisterende ressursene gjennom bedring av arbeidsmåter og samarbeidsformer. Nå må det mere ressurser til om man vil styrke tilbudet ytterligere." Men så langt ser det ut til at "det å bli sett" på en positiv måte av fagfolk man identifiserer seg med, foreløpig gir nok motivasjon for å utnytte handlingsplanen så godt som man til nå har fått til.

6.1.4 Nordland

Nordland ble trukket ut som et av de tre fylkene i Nord-Norge, og vi merket allerede i planleggingsfasen at landskapet så noe annerledes ut her enn mange steder lenger sør. Fylket består av 45 kommuner hvor over halvparten har mindre enn 2000 innbyggere. Det er også snakk om forholdsvis store avstander fra kommune til kommune, og det skulle vise seg å bli en noe kronglete affære å legge opp en overkommelig og effektiv reise for besøk av 3 kommuner. For en fylkeskoordinator skulle dette gi noen andre utfordringer i forhold til forankring av handlingsplanen, både innholdsmessige, ressursmessige og organisatoriske, enn eksempelvis i Oslo. I Nordland ble det gjennomført intervjuer av følgende informanter: 3 sosialledere, 3 sosialarbeidere, 3 samarbeidende instanser (trygdekontor, arbeidskontor og lavterskeltilbud til rusmisbrukere), 3 klienter og fylkeskoordinator.

(a) *Forankring av handlingsplanen*

Som et innblikk i fylket, ba vi fylkeskoordinatorerne om å fokusere på de viktigste utfordringene i eget fylke med tanke på arbeidet med handlingsplanen. Fylkeskoordinator i Nordland valgte å vektlegge følgende områder som de viktigste:

Samarbeid og samordning omkring brukere med sammensatte problemer, få sosialtjenesten til å gripe det helhetlige ansvaret for rusmiddelomsorgen, omstillingsproblematikk – å finne nye arbeidsformer og opprette systemer for å håndtere omstilling, brukerfokusering – tenke brukeren før systemet, og forholdet til arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten – å få brukerne over på mer aktive tiltak. Utfordringene stemte godt overens med satsingsområdene i handlingsplanen, noe som skulle tyde på at handlingsplanen på mange måter tok opp og traff de utfordringer mange slet med i sosialtjenestens hverdag.

I samtaler med kommunene kom det også klart fram at man i det daglige arbeidet slet med andre tids- og ressursmessige utfordringer generelt sett, men på en annen måte i de store kommuner enn i de små. Dett fikk også konsekvenser for måten man møtte klientene på:

Stort sosialkontor:

Bare det å komme inn på sosialkontoret her gir jo en assosiasjon på sperre, du møter en glassvegg. Vi har et stort venterom som er forholdsvis spartansk møblert. Man kommer så inn i et lite rom med en elektrisk luke, du trykker på en knapp osv. I løpet av det første møtet blir du stoppet. Alle vil gjerne ha kontakt med sin kurator. De kommer kanskje ingen vei, blir sinte, hissig og aggressive. Vi har mange episoder i ekspedisjonen. De som jobber der blir ofte svært slitne, fordi de kan ha et voldsomt ”trøkk” der. Vi sitter mye mer beskyttet. Vi kan si nei, det passer ikke nå, og be klientene om å bestille time.

Lite sosialkontor:

Vi er jo små her. Det er nært til andre etater, kommunekassen, økonomiavdelingen osv. Vi får dermed ofte gjort ting på dagen, gjerne på timen hvis det står om det. Andre steder kan de ha lange ventelister. Når noen har kjørt helt hit – vi vet gjerne hvor de bor – da tar vi oss tid. Vi vet de har kjørt langt for å komme til oss, og vi gir dem en anledning til å prate. Jeg opplever at dette ofte virker konfliktdepende i seg selv.

Virkelighetene framstod som ulike, men samtidig preget av de samme tematiske utfordringene. Det så også ut for at samarbeid og samordningstematikken var av en annen karakter i de små kommunene enn i de større. I en liten kommune var kanskje alle relevante etater samlet i ett bygg eller i umiddelbar nærhet, folk kjente hverandre, tok bare en telefon osv. Forholdene var ”små” og nære, både på godt og vondt.

Også i dette fylket ble samarbeidet mellom første- og andrelinjen fremhevet som en utfordring. Flere poengterte at psykiatrien ikke så ut til å ville ha noe med folk med rusproblemer å gjøre, at de ikke opplevde å få noen hjelp til disse personene, at ansvaret for disse menneskene ble pulverisert, at man ikke ble spurt eller at de hadde en oppfatning av at ansatte i andrelinjen generelt sett manglet kompetanse på rus. De var kanskje flinke på psykiatri, men ikke på rus.

For å overkomme en del praktiske og ressursmessige problemer med å besøke 45 kommunale sosialtjenester, valgte fylkeskoordinator tidlig å ta tak i tidligere etablerte strukturer for samarbeid, regionrådene.⁶ Regionrådene i Nordland finnes det 7 av, og kan betegnes som administrative råd bestående av ordførere og rådmenn. Her ble den tidligste forankringen gjort. Fylkeskoordinator reiste rundt og informerte om handlingsplanen, samtidig som hun ba rådene om å behandle oppfølging og deltakelse fra kommunenes side her. Dette førte siden til at planen fikk et forholdsvis godt fotfeste politisk og administrativt i kommunene, og gjorde senere prioritering og oppfølging av handlingsplanen legitim og akseptabel for sosialarbeiderne og deres ledere. Rundene i regionene ble samordnet med personer som arbeidet med planen for helse- og sosialpersonell og psykiatriplanen.

RKK – regionalt kontor for kompetansheving ble videre trukket inn i gjennomføring av handlingsplanen, da spesielt opplæringsplanen. Det ble gjort en kartlegging via spørreskjema hvor folk måtte gi tilbakemelding på hvilke tema de ønsket, hvem som skulle være målgruppe, hvordan opplæringen skulle organiseres osv. Liknende type kartlegginger ble også gjort i forhold til opprettelsen av de faglige foraene og veiledningen.

Fylkeskoordinator hadde hele tiden vært opptatt av å tydeliggjøre hvordan handlingsplanens ulike virkemidler var koblet opp i mot og inn i hverandre; at de hang nøye sammen, og var ment å utfylle hverandre.

Fylkeskoordinator prøvde i kontakten med de kommunale sosialtjenesten å dyrke fram en dialogorientert kontakt med kommunene – en form og en rolle som på mange måter var svært forskjellig fra den man tradisjonelt forbinder med fylkesmannen – som kontrollør- og tilsynsrollen. For Nordland sitt vedkommende, hadde handlingsplanen gitt rom for utvikling av en slik og noe annerledes rolle. Denne nye rollen kan man også tenke seg vil få positive konsekvenser for det videre samarbeidet mellom kommune og regional stat.

Det kom også fram at mange forholdt seg til statlige plankrav som slitsomt og til tider oppstykkende i en travel hverdag. Kunnskap og brubygging havnet imidlertid ikke i samme kategori:

En stund var det jo handlingsplaner i søkk og kav her. Fem planer på en hånd osv. Alle med ulike krav til kommunene: Eldreplanen, fastlege-, sosial- og helsepersonell etc. Og på mange måter overskygget de kanskje denne planen. K&B er annerledes. Mange plankrav kan fort bare oppfattes som ord. Her skal vi delta for å bli bedre på det vi gjør. Det blir en helt annen vinkling.

Som et ledd i forankringen av handlingsplanen, fant man ut at det ble viktig å få lederne for de ulike sosialtjenestene med seg. I de tilfeller hvor lederen var med på og ønsket å prioritere handlingsplanen, erfarte man at ofte hele kontoret var med. For å bøte på

⁶ Ytre Helgeland (7 kommuner), Indre Helgeland (6 kommuner), Sør Helgeland (5 kommuner), Salten (10 kommuner), Lofoten (6 kommuner), Ofoten (5 kommuner) og Vesterålen (6 kommuner).

eventuelle forskjeller mellom kommunene på dette, ble det våren 2000 etablert et sosiallederforum på fylkesnivå. Styret for helse- og sosiallederlaget ble utgangspunktet for sammensetning av forumet, og har siden vist seg å være et av de trekkene man må kalle strategisk gode og suksessrike. Sosiallederforumet ønsket flere å videreføre ved handlingsplanens slutt, og ble fremhevet som en viktig arena for planlegging og utveksling av erfaringer og informasjon mellom kommune og stat.

(b) *Aktiviteter innen rammen av handlingsplanen*

Statlige handlingsplaner kan fort bli stående som begrensede og stormfulle i det de pågår. Når man trekker seg ut, kan det fort stilne helt. Fylkeskoordinator i Nordland var innstilt på at Kunnskap og brubygging ikke skulle bli en slik "happening". Sosialarbeiderne måtte derfor engasjeres i selve gjennomføringen av planen – få et eierforhold til den. Sosialtjenestene måtte definere sine egne behov, og planen var underveis jobbe seg frem mot den "hverdagen" som ville komme etter handlingsplanperiodens slutt. Et grep som ble tatt for å få dette til var å legge over ansvaret for ulike deler av gjennomføringen og ressurser til dette ut til kommunene, da spesielt opplæringen og deltakelse i de faglige foraene.

(i) *Opplæringen*

Høsten-99 og høsten-2000 ble opplæringen organisert som et samarbeid mellom fylkesmannen og Nordlandsklinikkene. Våren 2000 og 2001 skulle regionene stå for opplæringen selv, noe som i varierende grad lyktes. Høsten 1999 jobbet de 7 regionene med en plan for kompetansetiltakene i regionen. Tre av regionene fikk bistand fra det regionale kontor for kompetanseheving (RKK), mens de andre valgte å klare seg selv. Noen strevde mer enn andre med å få dette til, men fikk i denne prosessen bistand fra fylkeskoordinator. I de tilfeller hvor opplæringen ikke ble gjennomført på eget initiativ, fikk man heller ikke de midler som skulle følge til dette fra fylkesmannen. I forhold til gjennomføring eller mangel på sådan, så det ut for at i de tilfeller hvor opplæringen ble drevet av RKK eller ved at noen var blitt gitt et konkret ansvar for å organisere opplæringen, fungerte dette best.

På bakgrunn av ønsker fra kommunene (regionene) ble følgende temaer vektlagt på opplæringssamlingene: Rus/psykiatri, metodisk arbeid – endringsarbeid, kommunikasjon, samarbeid og samordning, etikk, vold og trusler, brukermedvirkning, bruk av normer og skjønn og gjeldsrådgivning. Opplæringssamlingene var blitt gjennomført i to kombinasjoner: For hele fylket og regionvise. Målgruppen for opplæringssamlingene var ansatte på sosialkontor og deres ledere, samt enkelte andre aktuelle samarbeidspartnere.

De fylkesvise opplæringssamlingene hadde både i 1999 og 2000 svært høy oppslutning, hvor 41 av fylkets 45 kommuner deltok. Ifølge fylkeskoordinators evaluering var kursdeltakerne relativt godt fornøyd med kursingen.

Vårt inntrykk av kritiske og utvelgende kommuner, som vi også satt igjen med etter både forundersøkelsen og kartleggingen, ble bekreftet også i denne runden. Handlingsplanen så imidlertid ut til å ha truffet et behov. Alle tre kommunene hadde valgt å delta, men aktivitetene måtte treffe de utfordringer de møtte på i det daglige.

Flere poengterte også at de syntes det var positivt at staten engasjerte seg i sosialtjenesten på denne måten.

På den annen side fremhevet enkelte at de også leste hva som stod ”mellom linjene” i planen; at de trengte å kompetanseheves”. Og dette kunne nok virke noe provoserende – at noen utenfra og ovenfra insinuerte at de ikke var gode nok. Mange av dem oppfattet seg selv som både teoretisk og metodisk sterke, men fremhevet effekten av å få dette bekreftet av andre som positivt. Handlingsplanen hadde dermed bidratt til at man fikk bekreftelse på sine hverdagslige utfordringer, at deltakelse kunne være kontakt- og nettverksskapende, at man fremdeles hadde mye å lære, og at deltakelse virket bevisstgjørende.

Jeg tror det er mye gode fagfolk rundt omkring, men vi får systematisert vår kunnskap gjennom en slik satsing. Vi blir bevisste på forskjeller, vi blir bevisstgjorte på egen kompetanse. Stå for det vi kan! Det må ikke bli slik at ”Dere er for dårlige og må kompetanseheves!”

Vi blir mer bevisste. Man kan kanskje bli en bedre saksbehandler av dette, og det vil komme klientene til gode. Man ser kanskje løsninger man ikke før har sett. Vi får utvidet horisonten og spillerommet vårt nettopp for å kunne gi klientene en bedre behandling.

Fokuset på at ”vi skal gjøre *hverandre* bedre”, ble også opplevd som positivt. Planen omfattet alle og ble oppfattet som mer handlingsrettet og kontinuitetspreget enn andre statlige handlingsplaner:

Det er veldig positivt at de har gått så bredt ut. Vi var selv med på å gi føringer til valg av tema. Dette oppleves derfor som relevant. Å bli tatt med oppleves som positivt. Det er også bra at programmet foregår over litt lengre tid med. Det gir kontinuitet, samling og sammenheng.

Behovet for kompetanseheving så ut til å være tilstede. Man opplevde at utfordringene i samfunnet rundt dem hadde forandret seg, og at deltakelse i handlingsplanen ga dem en oppdatering. Mange fremhevet hverdagen som slitsom og krevende, og at deltakelse kunne være med på å demme opp for dette gjennom å gi verdifull bekreftelse på det de holdt på med:

Vi har fått bekreftet vår måte å jobbe på. Vi trodde tidligere at vi var vel ”tantat” i måten å jobbe på. Det føler vi ikke nå lenger. For en del av oss er det lenge siden vi gikk på høgskolen. Det er sunt for oss å sette oss på skolebenken igjen. Dette oppleves både som nyttig og relevant.

Det så ut til å variere hvem som deltok på opplæringssamlingene, om hele kontoret deltok, bare noen utvalgte eller de som selv ønsket eller så at de behov for det. Det var tydelig at mange hadde hatt et stort utbytte av å delta, at det hadde vært presentert mye relevant stoff og at man ønsket å prioritere fortsatt deltakelse. På spørsmål om opplæringen hadde fått noen direkte konsekvenser for den direkte utførelsen av eget arbeid, ble det hele mer diffust. Noen framhevet at det var for tidlig å merke konsekvenser av slik kompetanseheving, at man måtte se tingene i en litt større sammenheng, og at den kunnskapen og de ideene som ble formidlet gjennom handlingsplanen bare utgjorde en liten brikke i et mye større puslespill:

Jeg kan ikke si at det og det har den gitt oss, men den har gitt oss rom for diskusjon og samarbeid med andre kommuner i Nordland. Det finnes også andre ting som bidrar til å sette ting i perspektiv

for oss. Alt må ses i sammenheng. Det er vanskelig å si at kun denne planen har bidratt til utvikling for oss.

Det så også ut for at det til tider var nokså tilfeldig hvordan man ivaretok den kunnskapen man fikk tilført. I en av kommunene hadde man imidlertid nylig, og som en følge av deltakelse i et lokalt utviklingsprosjekt i forbindelse med handlingsplanen, etablert strukturer for integrering av slik kunnskap i organisasjonen. På de andre to kontorene foregikk dette nokså tilfeldig og uformelt:

(ii) Faglige forum

Nordland hadde fra før etablert gode tradisjoner for samarbeid gjennom tverretatlige og tverrfaglige samarbeidsforum. I tillegg til de faglige foraene som ble opprettet i forbindelse med handlingsplanen hadde de etablert et rusforum (tverretatlig og tverrfaglig), et tiltaksforum, et miljøarbeiderforum, og et flyktningeforum. Til sammen var det opprettet 12 faglige fora med mellom 8 og 25 medlemmer i hvert. Fylkeskoordinator gjorde tidlig en kartlegging av behov også på dette området. Mange kommuner deltok fra før i et eller annet forum, men mange så i tillegg behovet for å opprette interkommunale faglige fora.

Planlegging, organisering og sammensetning av foraene ble som opplæringen gjort med utgangspunkt i regionene, men enkelte delte seg opp i mindre grupper. Kommunene planla, organiserte og drev de faglige foraene selv, men tre av regionene fikk noe drahjelp til koordineringen fra RKK. Det varierte om både klientarbeiderne og lederne deltok. Det varierte også hvor godt eller dårlig disse foraene fungerer. Noen hadde definert klarere enn andre rammene for hva forumet skulle være og deltakerne holde på med. Det så også ut for at det var disse foraene som klarte seg best. Fylkeskoordinator fikk skriftlig referat fra noen av foraene, men hadde ikke pålagt dem noen rapporteringsplikt.

Når det gjaldt deltakelse i de faglige foraene var man både reserverte og positive. Tilbakeholdenheten ble relatert til hvor mye tid man skulle prioritere å bruke på denne aktivitetsformen, og at fylkeskoordinator hadde lagt opp til et for høyt aktivitetsnivå. Dette måtte gjennomgås – for å se hva som kunne være aktuelt å drive med i etterkant av handlingsplanen.

På den andre siden så man helt klart positive trekk og konsekvenser ved denne arbeidsformen:

Det er veldig positivt å treffe folk fra de andre kommunene. Å knytte kontakter. Det blir lettere å ta en telefon i etterkant for eksempel. Det gjør godt å diskutere hvordan folk gjør sine ting og å utvikle felles holdninger. Vi får ideer og tips fra andre, og vi får utvekslet erfaringer med andre. Dette synes jeg er innmari positivt, men det er allikevel vanskelig å finne rom for dette, å prioritere det.

Arbeidsformen så dermed ut til å ha helt konkrete og gode effekter ved å virke faglig samlende og nettverksbyggende. Det var også tydelig at det følte godt for sosialarbeiderne å sette seg selv inn i en større referanseramme. Dette så spesielt ut til å være tilfellet for de to minste kommunene i vårt utvalg.

Fylkesmannen utfordret kommunene på å utvikle en metodikk for å trekke de refleksjonene man gjorde seg i de faglige foraene med seg tilbake til kontoret. På denne måten kunne man oppnå at refleksjonene ble trukket ned mot det konkrete for videre å gi seg utslag i nye handlingsmønstre (ny praksis). I tillegg prøvde de å koble temaene fra opplæringen til de som ble tatt opp i de faglige foraene. I løpet av våren og høsten 2000 ble det fokusert på følgende temaer i foraene: Kvinner og rus, rus/psykiatri, ruspolitisk handlingsplan, konfliktløsning, samarbeid med ulike aktører, sammenlikning av praksis, utvikling i klientmassen, familiararbeid, taushetsplikt, metadonassistent rehabilitering, forskjellsbehandling – sosialhjelp og erfaring med utprøving av konkrete metoder

I tillegg til de faglige foraene ble det også i Nordland etablert et forum for sosiallederne. Helse- og sosiallederlaget utgjorde forumets styringsgruppe. Forumet var ment å fremme dialog mellom fylkesmann og kommune. Møter i sosiallederforumet ble arrangert 2 ganger i året.

(iii) Veiledning

Fylkeskoordinator gjorde i 1999 en kartlegging av den veiledning som fantes i kommunene og eventuelle behov utover dette. Fylkesmannens rolle ble først og fremst vurdert til å skulle bestå i å synliggjøre veiledning som en kompetansemetode, å støtte kommunale initiativ og å bidra til å opprette en veilederskolering. I arbeidet med å etablere en veilederordning hadde koordinator hatt et tett samarbeid med Høgskolen i Bodø, som la til rette for at ansatte på sosialkontor som veiledet kollegaer skulle kunne delta på kurset. Fylkesmannen ga økonomisk støtte til dette. Det ble også dannet et veilederforum i samarbeid med Høgskolen i Bodø og Fellesorganisasjonen (FO), og inngått en avtale med FO om samordning av veilederbank og FO's oversikt over godkjente veiledere. Veilederforumet hadde følgende saker på tapetet for 2001: Årlig konferanse hvor veiledning er et tema, hjemmeside på internett med informasjon om nettverket, stimulering til skriftlig produksjon hvor veiledning er temaet, blant annet gjennom skrivekurs, utgivelse av årlig artikkelsamling, kontaktnettverk for råd og hjelp i veiledningsarbeidet for veiledere, initiering av kurs og veiledningsgrupper, og vedlikehold av veilederbank.

Veilederforumet så altså ut til å holde forholdsvis høy aktivitet. Ansatte vi møtte på sosialkontorene viste seg imidlertid ikke å ha en så entydig oppfatning av at dette var viktige og riktige faglige prioriteringer. Enkelte hadde tydelig et både ambivalent forhold til veiledning, og uklare forestillinger om hva de skulle legge i begrepet.

Flere fremhevet at de veiledet hverandre i det daglige, at de drev kontinuerlig saksveiledning, at de opererte med "åpne dører" på kontoret osv. Flere så dermed ikke behovet for å drive noen systematisk veiledning når de mente å kunne håndtere de viktigste utfordringene i det daglige på en grei måte. Vanskelige saker ble håndtert de ansatte i mellom underveis, man diskuterte faglige problemstillinger kontinuerlig, man reflekterte rundt egne holdninger i hverdagen osv. hvis de i det hele tatt skulle ha behov for veiledning, kunne det tenkes at det kunne være nyttig i helt spesielle tilfeller hvor målet var å avhjelpe utrygghet og angst – gjerne relatert til alvorlige voldsepisoder.

Vi møtte også ansatte som hadde klare forestillinger om hva veiledning var, og som selv hadde eller var i ferd med å oppnå veilederkompetanse. Her fant vi en mer positiv vri med vektlegging av veiledning som et viktig verktøy i de ansattes fagutvikling. Hos de som hadde en mer positiv orientering mot veiledning, ble det viktig å skille mellom den saksveiledning man fikk nokså uformelt gjennom en ”åpen dør” politikk og den mer profesjonelle og gjerne prosessorienterte. Alle var imidlertid enige om at veiledningsom faglig utviklingstiltak burde forankres til konkrete problemstillinger i egen organisasjon.

Når det gjaldt etablering av en fylkesvis veilederoversikt var det ikke alle som visste at denne var i ferd med å etableres eller at det fantes en slik. Alle syntes imidlertid det var viktig og positivt at der eksisterte en slik oversikt. De kunne dermed ta den i bruk ved behov.

(c) *Handlingsplanens rolle så langt*

I vårt møte med de tre kommunene fant vi at mangt og meget stemte overens med de inntrykk vi satt igjen med etter kartleggingen. Handlingsplanen var blitt svært godt mottatt av sosialtjenestens personell, de så behovet for den, de ønsket kompetansehevingen, de var takknemlige for å bli sett osv. Det som imidlertid kom tydeligere fram i intervjuene enn i kartleggingen, var den ambivalensen mange følte med tanke på tids- og ressursprioriteringer. De forholdt seg svært pragmatisk til planen, og til tider noe kritisk til de mer fagideologiske problemstillingene planen hadde i seg eller tok opp – spesielt med tanke på veiledningsaspektet. Kommunene så også ut til å merke et press som følge av det høye aktivitetsnivået planen og fylkeskoordinator la opp til, og mange hadde vanskelig for å se at de verken ville make eller ville kunne se nødvendigheten av å holde et så høyt aktivitetsnivå etter handlingsplanperiodens slutt.

Videre så det ut for at planen kanskje hadde fått en grundigere forankring politisk og administrativt i Nordland enn i andre fylker, ved at fylkeskoordinator hadde tatt utgangspunkt i regionrådene. Flere av de ansatte i sosialtjenesten, spesielt lederne, framhevet viktigheten av dette trekket. De hadde dermed følt det legitimt å følge opp de aktivitetene handlingsplanen avstedkom. Det så også ut for at de kommunalt ansatte skjøv fylkesmannen foran seg i en slags legitimeringsstrategi. De argumenterte selv overfor sine administrativt eller politisk overordnede med at planen kom fra staten/fylkesmannen og opplevde at dette ga prioriteringene legitimitet.

Sosialkontorene så ikke ut til å ha utviklet klare rutiner eller retningslinjer for hvordan ivareta slik kompetanseheving i egen organisasjon. Det fantes nok en kobling mellom kontorets utfordringer i det daglige, det som skjedde på opplæringssamlingene og det man tok med seg tilbake til de faglige foraene, men det ble ikke tatt opp under intervjuene. Der fantes imidlertid en viss sammenheng mellom aktiviteten i de faglige foraene og de temaer som hadde vært gjennomgått på opplæringssamlingene. Enkelte antydte at man etter deltakelse enten på opplæring eller i faglige fora ”silte” hva de oppfattet som relevant å ta med tilbake til kontoret. Selv om denne ”silingen” så ut til å være ustrukturert og tilfeldig, vil den nok også kunne fungere effektivt. Den blir imidlertid svært komplisert og vanskelig å begrepsfeste.

6.2 Høsten 2001

Som presisert tidligere hadde vi i utgangspunktet skissert kun en intervjurunde i tre fylker i løpet av evalueringen. Denne delen av oppdraget ble i etterkant utvidet etter ønske fra Sosial- og helsedepartementet. De ønsket en sterkere fokusering på eventuelle effekter av handlingsplanen ute i fylkene og kommunene. Er det mulig å spore noen endringer i sosialarbeidernes eller sosialkontorets tenkemåter eller praksis? Hvordan har man arbeidet for å skape forbedringer på de ulike satsingsområdene, og i hvilken grad har man lyktes med å forankre virkemidlene ute i fylket?

I denne fase 2 gjorde vi intervjuer av nøyaktig de samme aktørene som sist gang, unntatt i Oslo, som er beskrevet tidligere. Intervjuene kom derfor til å dreie seg om handlingsplanens møte med den kommunale virkeligheten, og den videre forankringen av handlingsplanen: Deltakelse i opplæringsaktiviteter, faglige forum, veiledning – eventuell bruk av veiledningstjenester på kontoret, og sist, men ikke minst, en grundigere fokusering på eventuelle effekter på handlingsplanens satsingsområder.

Vi fikk også i denne runden bekreftet at det fremdeles gjøres mye godt arbeid med handlingsplanen – både fra fylkeskoordinatorenes og kommunenes side. Våre inntrykk fra sist runde med pragmatisk orienterte og kritisk utvelgende kommuner, ble ytterligere forsterket denne runden. Dette hang nok også sammen med at handlingsplanperioden nærmet seg slutten og mye av sosialkontorenes oppmerksomhet var derfor rettet mot veien videre eller mot en avslutning. Hva kan eller vil vi prioritere framover, hva har vi lært av dette, hvor viktig har det vært for oss, hva kan vi ha utbytte av å fortsette med, har vi anledning til å prioritere dette videre osv. Sosialkontorene kjemper om sine ”andeler” i ofte pressede kommunale budsjetter, og dette ble spesielt vektlagt i denne runden.

6.2.1 Oppland

Situasjonen i de tre kommunene i Oppland var ikke radikalt endret siden vårt besøk året før, men mange av de utviklingstrekk i problemsituasjon og utvikling av tjenestetilbudet som ble beskrevet da, hadde forsterket seg og den langsiktige nytten av Kunnskap og brubygging var blitt tydeligere.

(1) Problemsituasjonen og utvikling av tjenestetilbudet

Alle tre kommuner har opplevd at problemsituasjonen har blitt forverret det siste året og det så nå ut til at problemomfanget hadde stabilisert seg på et høyere nivå enn i de foregående år. Dette kom til uttrykk på flere områder.

Rusproblematikk er et stadig økende problem. I de to største kommunene kom dette både til uttrykk som et større press på å yte legemiddelassistert rehabilitering (LAR) og gjennom flere unge rusmiddelbrukere med et annet misbruks- og livsstils-mønster enn eldre misbrukere. I den storbynære kommunen var det nå 10 personer som var i LAR-opplegg og flere søknader var under behandling. De unge misbrukerne representerer en stor utfordring både fordi det er vanskelig å etablere en stabil relasjon til dem, og fordi hjelpeapparatet ellers har lite å tilby. Etter drop-out fra videregående skole og noen få forsøk på hjelp fra den såkalte oppfølgingstjenesten i skolen, blir A-etat og

sosialtjenesten eneste mulige hjelpetilbud og heller ikke disse har noen særlig egnede tilbud for denne gruppen. Etterhvert opplever man også et stadig større dilemma i prioriteringen mellom LAR-jobbingen som krever svært store ressurser, og arbeidet med andre målgrupper og metoder.

I den minste kommunen var konsekvensene av den økonomiske og sosiale utarming blitt stadig tydeligere med permanent arbeidsløshet, dårlig selvbilde, psykiske problem og rusmiddelproblem som resultat. Særlig gjelder dette en relativt stor gruppe gutter som kommer inn i en vond sirkel der de blir låst fast i en destruktiv livssituasjon.

I alle tre kommunene merket man at de økonomiske ytelsene fra trykdevesen, Aetat eller økonomisk sosialhjelp i stadig mindre grad er et tilstrekkelig grunnlag for den rehabilitering som man forsøker å få til. En av brukerne fant det underlig at det økonomiske grunnlaget skulle være så dårlig at det blir det største problemet når man ellers er kommet inn i en mer ordnet livssituasjon. Man opplevde nå fra sosialtjenesten at dårlige økonomiske ytelser kom i retur som økende gjeldsproblem, selv om situasjonen ikke er blitt så alvorlig som på slutten av 80-tallet.

Sosialtjenesten merker nå også opptrappingen av psykiatri-tilbudet i kommunene. I psykiatrien er en blitt stadig mer opptatt av et helhetlig arbeid og et økende samarbeid med andre instanser. Dermed blir sosialtjenestens tilbud mer etterspurt overfor brukergrupper som psykiatrien tidligere arbeidet mer isolert med. Selv om dette skaper et større press på sosialtjenesten, oppleves utviklingen som positiv. Spesielt positivt er det at psykiatrien både etterspør sosialtjenestens kompetanse og selv stiller mer opp i forhold til sosialtjenestens brukere med store psykiske lidelser.

En stor utfordring for sosialtjenesten er fremdeles et for dårlig botilbud. Botilbudet er imidlertid blitt noe bedre og da har andre tilgrensende behov blitt tydeligere. En utfordring er differensiering av tilbudet i forhold til brukere med svært ulike problemsituasjon og boevne. Det har f.eks. vist seg vanskelig å samle flere, svært ulike brukere, i ett bokompleks. Det har også vist seg at mange brukere har et stort behov for oppfølging i boligen og det er usikkerhet om hvordan dette behovet bør dekkes. Noen steder satses det på egne stillinger i sosialtjenesten for å dekke dette behovet, men det er svært vanskelig å få ressurser til dette. I andre kommuner mener en at dette er en oppgave for pleie- og omsorgstjenesten, på linje med oppfølging i "vernede botilbud" for andre innbyggergrupper, og i en av "våre" kommuner hadde det også vært mulig å få til dette.

Flere av disse utfordringene fra en endret problemsituasjon og utviklingen av tjenestetilbudet, gjør at organisatoriske spørsmål er kommet langt mer på dagsorden. I mange sosialtjenester tenkes det til dels radikalt om hvordan eget tjenestetilbud bør utvikles og hvordan relasjoner til andre tjenester bør resultere i andre organisasjonsformer. Men foreløpig er det de altomfattende omorganiseringene i kommunene i retning av flatere organisasjoner med mer selvstendige "virksomheter", som preger organisasjonsarbeidet. I sosialtjenesten ser en ikke etablering av en slik virksomhetsmodell som tilstrekkelig for å sikre store brukergrupper bedre og mer samordnede tjenester.

(2) Kompetanseutvikling og endringer i daglig praksis

Ved sosialtjenestene i de tre kommunene oppleves det at Kunnskap og brubygging både har virket positivt inn på utviklingstrekk som var tydelige før handlingsplanen kom og har hatt sine egne selvstendige virkninger.

I forhold til allerede tydelige utviklingstrekk, har handlingsplanen gitt legitimitet til mye utviklingsarbeid i kommunene. Planen har også skapt mange anledninger for debatt og refleksjon om både faglige og organisatoriske spørsmål og har motivert for videre utviklingsarbeid. Som så ofte i slike situasjoner, er det de som allerede er godt i gang, som får ekstra motivasjon og gevinst av en slik plan. Dermed vil forskjeller i både kompetanse og tjenestetilbud snarere bli forsterket enn utlignet. Vi ser da også at planen ikke har kunnet bidra til å bedre sosialtjenesten i enkelte mindre kommuner, der forholdene har vært spesielt vanskelige lenge, både personellmessig og økonomisk. Dette er en stor utfordring i det videre arbeidet med å heve kvaliteten i sosialtjenesten.

De fleste vi har intervjuet mener at Kunnskap og brubygging har hatt en viktig innvirkning på sosialtjenestens møte med brukerne, og da i de to ”endene” av jobbingen; mottak og arbeidet med de brukerne som har de mest omfattende og sammensatte behovene. Innvirkningen på mottaksarbeidet ser først og fremst ut til å være et resultat av at ufaglærte ansatte som ofte betjener ekspedisjon og mottak, er gitt et så omfattende tilbud gjennom Kunnskap og brubygging. Det har i seg selv vært et stort poeng at dette har skjedd sammen med de faglærte ansatte. På den måten har de ufaglærte blitt trukket inn i et praksisfellesskap der både faglig utvikling og refleksjon har kunnet utnytte samspillet mellom praksiserfaringer og teoretiske perspektiv. En av de ufaglærte vi intervjuet, opplever også at nyutdannede sosialarbeidere har en mer ydmyk holdning til det arbeidet de står overfor og at de har en annen respekt for den, ofte lange, praktiske erfaringen til ufaglærte ansatte. Samtidig mener hun selv at Kunnskap og brubygging og tilbudet om høyskole-videutdanning har gitt henne en helt annet faglig ballast en hun hadde tidligere: ”Jeg begynner snart å si at jeg er ganske faglært jeg.” Særlig pekes det på at kommunikasjonen med brukerne er blitt mer lydhør, åpen og konstruktiv. Samtidig er en blitt mer bevisst egne prioriteringer og grenser og en er blitt mer realistisk i forhold til hva en lover brukere av hjelp. En er også blitt mer bevisst på å be om tilbakemeldinger fra brukere, f.eks. etter den første kontakten, og arbeider stadig for å senke terskelen for å ta kontakt med sosialtjenesten.

I den andre ”enden”, arbeidet med de brukerne som har de mest omfattende og sammensatte hjelpebehovene, har arbeidet blitt mer helhetlig og planmessig. Det arbeides også mer flerfaglig med tett samarbeid og viktige bidrag fra mange instanser. De vi har intervjuet i sosialtjenesten, sier de har blitt mer bevisst på hvor avhengige de er av dette samarbeidet og Kunnskap og brubygging har forsterket dette. Fra disse brukernes side oppleves også sosialtjenesten som mer på lag og åpne for synspunkter og behov. Men samtidig stilles det store krav til motivasjon og utholdenhet. En bruker opplever at responsen fra de ansatte enda varierer for mye, både avhengig av arbeidssituasjonen på kontoret og hans egen evne til å klare de krav som stilles til han i rehabiliteringen. Han synes ikke sosialtjenesten har stor nok respekt for den enorme innsatsen som rehabiliteringen krever av han. Det blir for fristende å falle helt ut, for da stilles det ingen krav lenger.

I sluttfasen av Kunnskap og brubygging, er virkningene av de ulike tiltakene blitt mer tydelige. Opplæringsprogrammet anses i stor grad for å være et avsluttet kapittel og i ettertid ser en at det spesielt er de ufaglærte som har hatt stort utbytte av dette. Det er allikevel et viktig poeng at faglærte og ufaglærte var sammen i opplæringen, både ut fra den status det ga, og fordi det har gitt en felles referanseramme for seinere diskusjoner og refleksjon internt på kontorene og i de faglige fora.

Mulighetene for etter- og videreutdanning er også styrket gjennom en bedring av samarbeidet med Høgskolen på Lillehammer. Det er samarbeidet om utvikling av et studium i økonomisk rådgivning, om planlegging av et masterstudium i sosialt arbeid og innen forskning rettet mot sosialsektoren. Ansatte i sosialsektoren har også blitt motivert til å bli mer aktive i dokumentasjonen av eget arbeid. Det er blant annet gjennomført et eget skrivekurs som har resultert i fem artikler til fagtidsskriftet Embla.

Samarbeidet med andre instanser har også blitt styrket, blant annet gjennom en arbeidsgruppe og felles konferanse med Aetat, fylkestrygdekontor og fylkeslegen, og gjennom årlige felleskonferanser med involverte i opptrappingsplanen for psykisk helse i fylket.

Det er ellers de faglige fora som står fram som det mest innflytelsesrike tiltaket i planen, selv om det også er i forhold til dette tiltaket vi ser de største forskjellene. Situasjonen i Oppland var her noe uklar høsten 2001. Det faglige forumet for de to byene i fylket hadde ikke fungert godt og dette mente man både skyldes lederskifter i begge sosialtjenestene og ingen tradisjon for denne typen samarbeid mellom de to byene. En av kommunene var svært aktiv som pådriver i et oppegående faglig forum i sin region. Her hadde man også kunnet spille på lange tradisjoner for regionalt samarbeid. Det ble imidlertid understreket at den videre nytten av det faglige forumet var helt avhengig av at en klarte å utvikle både form og innhold, blant annet ved å åpne for deltakelse fra andre instanser enn sosialtjenesten når tema av felles interesse sto på dagsorden. I den tredje kommunen hadde det faglige forumet en noe omskiftelig rolle, men det var klar interesse for å drive forumet videre i en region med lange tradisjoner for samarbeid. Her mente man at Kunnskap og brubygging hadde bidratt sterkt til å revitalisere det regionale samarbeidet.

Etterhvert som sosiallederforumet hadde kommet skikkelig i sving i løpet av det siste året, hadde dette også bidratt sterkt til utviklingen av det regionale samarbeidet. Sosiallederforumet hadde også blitt et viktig forum for ledere i utviklingen av deres rolle. Det hadde her betydd mye at man hadde knyttet til seg en svært anerkjent veileder for å støtte dette personlige utviklingsarbeidet.

Ellers ser veiledning fremdeles ut til å være det vanskeligste tiltaket i handlingsplanen. Ved oppstart av ” Kunnskap og brubygging ” var det ca. 1/3 av de ansatte i sosialtjenesten i Oppland som mottok veiledning. Veilederne ble hentet inn fra 2.linjenen, høyskolene eller private konsulentfirma, i hovedsak fra Oslo-området. Ingen av de veilederne som ble benyttet arbeidet i sosialtjenestens førstelinje. Mange kommuner ønsket veiledning, men hadde ikke midler til å dekke kostnadene.

For å stimulere sosialtjenesten til å arbeide mer aktivt med veiledning ble de ansatte gitt tilbud om økonomisk støtte til å ta videreutdanning i veiledning ved høgskolen i

Lillehammer. Dette resulterte i at 5 erfarne sosialarbeidere tok denne utdanningen. Kommunene fikk også tilbud om bistand til å opprette veiledningsgrupper i regi av handlingsplanen for å komme i gang med veiledning – et tidsavgrenset gratis tilbud. Det ble dannet 7 veiledningsgrupper. Den ene av gruppene har valgt å fokusere på økonomisk rådgiving og har en økonom som veileder. I løpet av år 2001 mottok ca. 60% av de ansatte i sosialtjenesten i Oppland ekstern veiledning. Det arbeides nå med å lage en veilederbank i fylket.

Det har ellers blitt lagt ned en del ressurser i veiledningen av sosiallederne. Målsettingen her har vært både å skolere lederne, men også å motivere dem til å legge sterkere fokus på veiledning siden de selv nå har høstet positive erfaringer med dette tiltaket. Siden mange kommuner ikke har budsjettet med midler til veiledning, vil det fortsatt være en ganske stor andel av de ansatte i sosialtjenesten som ikke vil motta dette tiltaket.

I spørsmålet om videreføringen av Kunnskap og brubygging er det særlig to tema som kom opp i denne siste intervjurunden i Oppland. For det første er det stor bekymring for situasjonen i enkelte kommuner der sosialtjenesten er i en vanskelig situasjon, både i forhold til personelldekning og kompetanse. Overfor disse kommunene trengs det en spesiell innsats med mange virkemidler om innbyggerne i disse kommunene skal kunne sies å ha et forsvarlig sosialtjenestetilbud. Ellers skulle en tro at de kommunene som er kommet lengst i sitt kompetanseutviklingsarbeid og som har dradd mest nytte av Kunnskap og brubygging, nå så på seg selv som mer selvhjulpne, om bare de økonomiske ressursene blir stilt til rådighet for videre utvikling av kompetanse og tjenestetilbud. Men også de vi intervjuet i disse kommunene, mente at mye av det som var etablert fremdeles var svært sårbart. Sosialtjenesten er fremdeles et virksomhetsområde i kommunene som er lite synlig og lavt prioritert. De så derfor behov for stadig støtte fra sentrale myndigheter i sitt utviklingsarbeid, og mest av alt ønsket de seg en fortsatt støtte fra den koordinatorfunksjonen som har vist seg å være så avgjørende for Kunnskap og brubygging's suksess.

6.2.2 Nordland

På mange måter ble dette besøket preget av handlingsplanens prosjektrettede natur, og som alle andre prosjekter var nå også dette i ferd med å nærme seg sin slutt. Samtidig må det også sies at en del av de aktiviteter og samarbeidsformer man hadde drevet frem i handlingsplanperioden, så ut til å kunne videreføres også i etterkant.

Alle tre kommunene i Nordland vektla sterkere enn forrige intervjurunde at de befant seg i en presset økonomisk situasjon i kommunen. Kommuneøkonomien framstod som vanskeligere: Pensjonsutgiftene var økt betraktelig, utgiftene til omsorgslønn var i den ene kommunen doblet, kommunene ble pålagt flere oppgaver fra staten uten at rammetilskuddet ble økt, klientantallet hadde hatt en liten økning osv. Slikt bidrog til underskudd i budsjettene og en mer presset personellsituasjon. Faren ble dermed større for høyere slitasje på eget personell og høyere turn-over. De nye veiledende satsene for sosialhjelp ble ikke oppfattet som revolusjonerende nytt. Normer hadde man operert med også tidligere, og skjønn måtte man fremdeles utøve. Sosialkontorene i Nordland rapporterte også flere tilfeller med vold og trusler, et tema som for øvrig var blitt berørt

i forbindelse med handlingsplanen.

I slike kontekster kan anledninger for fagutvikling bli vanskelige å imøtekomme. En av kommunene stod også midt oppe i en omorganiseringsprosess og var dermed svært preget av dette. De hadde allikevel valgt å la de ansatte få anledning til å delta i handlingsplanens aktiviteter, fordi de oppfattet dem som såpass relevante og praksisnære.

Vi ser av dette bildet at sosialkontorene rapporterer noen sentrale organisatoriske barrierer for utvikling av gode og brukervennlige tjenester for klientene. I det videre arbeidet med kvalitetsutvikling i sosialtjenesten utgjør dette en hard og svært virkelig ramme for de som befinner seg i feltet. Dette betyr ikke at en faglig og kunnskapsmessig satsing på sosialtjenesten har vært fånyttet eller at man ikke vil ha utbytte av dette også for fremtiden, men at bildet bør kompliseres noe. Som en av våre informanter formulerte seg: ”Kunnskap er en ting. Ressurser er noe annet.”

For Nordland sitt vedkommende har gjennomføringen av handlingsplanen medført ulike typer samarbeid med ulike aktører: Kommunene, RKK (det regionale kontoret for kompetanseheving), Nordlandsklinikken, Fylkeslegen, Høgskolen i Bodø og Fellesorganisasjonen for sosionomer, barnevernspedagoger og vernepleiere, Aetat, Fylkestrygdekontoret og fylkeskommunen, fylkeskoordinatorer ved andre fylkesmannsembeder og Sosial- og helsedepartementet.

Av samarbeidstiltak kan nevnes:

- RKK har vært sentrale i arbeidet med opplæringsksamlingene og i regionale fora.
- Fylkeslegen: det har vært arrangert samarbeidskonferanser med psykiatrirådgivere hos Fylkeslegen.
- Høgskolen i Bodø: Det har vært holdt møter med høgskolen for utveksling av informasjon. Høgskolen har også bidratt med metodesamlinger for faglige fora. Det er videre inngått et forpliktende og varig samarbeid mellom høgskolen og Fylkesmannen omkring etablering av et Veilederforum i samarbeid med Fellesorganisasjonen (FO).
- Nordlandsklinikken: Kompetansesenteret utgjorde en svært sentral samarbeidspartner i startfasen. Det var med å la rammene for kompetansetiltakene, både med tanke på utforming og tilrettelegging. Det var mindre med i midtfasen, men har vært viktige bidragsyttere i arbeidet med å forankre og videreføre fagutviklingsstrukturene etter Kunnskap og Brubygging.
- Koordinator for Kunnskap og Brubygging har deltatt i en formalisert arbeidsgruppe som skulle koordinere samarbeidstiltak mellom Aetat, Fylkestrygdekontoret og Fylkeslegen.
- Samarbeid med fylkeskommunens helseavdeling om oppfølging av mennesker med dobbeldiagnoser og fylkeskommunens utdanningsavdeling omkring oppfølging og forebygging rettet mot unge med sammensatte behov.
- De tre nordligste fylkene har deltatt i nettverk sammen og arrangert regionale

sosialledersamlinger.

- Samarbeid med representanter fra Sosial- og helsedepartementet.

Utbyttet av deltakelse i opplæringssamlingene framstod som noe variert. For Nordland sitt vedkommende satt vi igjen med et generelt inntrykk av at utbyttet hadde vært best for de nyutdannede og ufaglærte. For de som hadde vært lenger i feltet og som gjerne hadde sosionom-utdanning ”i bunn”, hadde ikke opplæringssamlingene gitt så mye nytt, men de hadde vært nyttige med tanke på å få frisket opp gammel kunnskap eller satt gammel kunnskap i nytt system. I Oppland hadde man gjort seg andre erfaringer rundt dette. Der oppfattet man at de med nyest utdanning hadde hatt minst å hente. De områdene som var blitt berørt i løpet av handlingsplanen lå svært nært opp til det de nylig hadde vært i gjennom i sin utdanning. Her hadde de eldste hatt mest å hente. Ikke fordi det hadde vært presentert så mye ny kunnskap, men ved å få satt ”gammel” kunnskap i nye systemer og inn i en mer tidsriktig ramme.

Generelt sett rapporterte kommunene tilbake, både til Fylkesmannen og oss, at deltakelsen kan ha bidratt til å øke tjenestens og de ansattes bevissthet omkring satsingsområdene, til økt faglig trygghet, til en likere behandling av økonomisk sosialhjelp både mellom kontor og internt på kontorene, til økt samarbeid mellom ulike aktører, til økt kunnskap og ferdighetsnivå, og til en bedre utnyttelse av økonomiske ressurser til kompetanse utvikling. Fra kommunenes side ble det hevdet at for å delta på slike opplæringssamlinger, var det ofte en forutsetning at tilbudene skulle være gratis. Og slik sett har nok handlingsplanen hadde en stor fordel. Det har dermed ikke vært noe problem å utkonkurrere eventuelle dyrere opplæringstilbud fra andre aktører. Deltakelsen har ikke vært helt gratis for kommunene. De har måttet prioritere tiltakene med de ansattes arbeidstid og ved dekking av eventuelle reiseutgifter. På mange kontor gikk man til det skrittet å sende alle ansatte avgårde og stenge kontoret den tiden opplæringen varte. Paradoksalt nok gir dette en svakere tilgjengelighet for brukerne enn vanlig – til tross for at dette nettopp skulle være et av handlingsplanens satsingsområder.

Det har ikke vært slik at handlingsplanen har vært med på å gi sosialarbeiderne nye og revolusjonerende perspektiver på hvordan de skal løse utfordringer i hverdagen, men måten den har vært iverksatt på, har bidratt til at den lokale forankringen var blitt god. Satsingsområdene traff sosialkontorene ”dette er jo ting vi er opptatt av til daglig”, men som en av informantene så treffende formulerte det: ”Jeg tror heller vi bruker vår hverdag inn mot handlingsplanen, enn at handlingsplanen har virket på oss.” Logisk sett må det imidlertid ha vært en vekselvirkning i denne relasjonen. Både ved at ansatte på sosialkontorene har fått brukt sin hverdag inn mot aktivitetene i handlingsplanen, men også ved at handlingsplanen har påvirket de ansatte ved å gi dem anledning til å bruke seg selv og sin hverdag, samtidig som de har fått noe påfyll utenfra. Men nytten av ”det som kom utenfra” var delt. Noen mente dette var berikende, mens andre i sterkere grad ville tatt utgangspunkt i egen hverdag, de ansatte der, og de erfaringer man gjør seg der.

Flere av de vi snakket med så ut til å ha hatt godt utbytte av deltakelse i slike fora. Ifølge fylkeskoordinator i Nordland hadde imidlertid ulike faglige fora gjort seg svært forskjellige erfaringer på dette området. Noen hadde trengt og fått mer drahjelp enn andre, men målet hadde vært at foraene skulle være eller bli sjølgående etterhvert. For

Nordland sitt vedkommende var de best fungerende foraene preget av følgende:

- At de var preget av dialog og refleksjon
- At de hadde en bevisst og tydelig faglig og administrativ ledelse
- At de hadde en avklart enighet om læremål
- At de hadde en bestemt organisering og struktur på læreprosessen i gruppa.

Av 12 interkommunale fora som ble etablert ved handlingsplanens oppstart, var det 6 som fortsatt bestod ved handlingsplanens slutt. Aktivitetsnivået for foraene hadde vært varierende, men i den mest aktive perioden ble det avholdt møter fra en gang i måneden til to ganger i halvåret. Foraene hadde hatt fra 8 til 20 deltakere, og de hadde i varierende grad formalisert strukturer rundt sine aktiviteter. I våre intervjuer ble det framhevet at man syntes det var lagt opp til møter for hyppig, og at man for framtiden måtte legge opp til et mer realistisk møtenivå.

Vi beveger oss nå over til å se på fylkeskoordinators arbeid med å etablere eller forankre veiledning som en fagutviklende aktivitet ved fylkets sosialkontorer. Koordinator hos Fylkesmannen gjorde tidlig i perioden en kartlegging av status for veiledning i kommunene (2000), og hvilke behov de eventuelt så for seg. En liknende kartlegging ble gjort ved en senere anledning (2001). Det viste seg at 30% av de ansatte på sosialkontorene fikk veiledning – enten individuelt eller i gruppe, og at dette holdt seg på samme nivå ved neste måling. Som i vår kartlegging fant man også i Nordland systematiske forskjeller mellom store og små kommuner. Det var større sannsynlighet for at de større kommunene hadde etablert veiledning som en faglig utviklingsaktivitet, enn de mindre.

Det ble også etablert et veilederforum i samarbeid med Høgskolen i Bodø og Fellesorganisasjonen. Samarbeidet med høgskolen har vært knyttet opp mot deres utdanningstilbud av veiledere, et utdanningstilbud som utelukkende går til folk som har en profesjonsutdanning i bunn, og som etter endt utdanning vil inngå i Fellesorganisasjonens liste over godkjente veiledere. Høgskolen som utdanningstilbyder utgjør dermed et viktig rekrutteringsgrunnlag til de fylkesvise veilederbankene.

Forumet kan dermed på den ene siden betegnes som et profesjonsutviklende organ. Det skal virke inspirerende og faglig utviklende for fagpersoner i sosialsektoren; for fagpersoner som har interesse for veiledning som redskap for fagutvikling. På den andre siden er forumet ment å synliggjøre veiledning som kompetansetiltak blant enkeltpersoner og i virksomheter, altså bidra til å øke etterspørselen. Det skal arrangeres konferanser, rekrutteres veiledere, holdes oversikt over veiledere, og det skal stimuleres til veiledning gjennom informasjons- og erfaringsformidling. Forumet har allerede arrangert en veilederkonferanse: "Veiledning – en del av jobben", det har etablert egne nettsider, og det er etablert en egen veilederbank med ca 70 registrerte fagpersoner som vil kunne tilby ulike typer veiledning til kommunene. Veiledning har også vært synliggjort på andre måter: Gjennom skrivekurs, på sosiallederkonferanser og i møter med regioner og kommuner. I tillegg er det gitt ut en bok gjennom Kommuneforlaget, hvor blant annet fylkeskoordinator i Nordland har skrevet en artikkel.

Fra forrige besøksrunde fikk vi inntrykk av at folk hadde litt uklare forestillinger om hva de la i begrepet veiledning, og at de i varierende grad så behovet for det. Vi fikk ikke noe inntrykk av at disse forestillingene hadde endret seg fra sist gang. Det ble også kommentert både fra fylkeskoordinators sluttrapport og fra våre informanter at de mange ulike kompetansehevingstiltakene som gikk parallelt gjennom planperioden kunne se ut til å vikle seg inn i hverandre, og at det til tider oppstod tendenser til ”overload”. Noen steder gled altså kompetansehevingstiltakene over i hverandre, mens andre steder ble eksempelvis veiledningstilbudet kuttet til fordel for deltakelse i faglige forum. Overlappingene var knyttet til funksjon og over-load tendensene til omfang.

Størstedelen av aktiviteten når det gjaldt veiledning, så dermed ut til å være knyttet til etableringen av et veilederforum og en veilederbank. Aktivitetene rundt veiledning og tilbudet om veiledning har gjennom disse tiltakene blitt forholdsvis godt annonsert i løpet av planperioden. Fylkeskoordinatorer har imidlertid ikke merket noen økning i bruk av veiledning som faglig utviklingstiltak i kommunene. Det kan imidlertid tenkes at effektene i form av økt etterspørsel vil komme på lenger sikt.

6.3 Klientintervjuer 2000 og 2001

Allerede i planleggingsfasen før intervjurundene i fylkene viste seg at det ikke alle steder var like lett å få tak i eller gjennomføre intervjuer med klienter. Enkelte sosialkontor, spesielt i Oslo, var tilbakeholdne med å ville henvise oss videre til klientene, mens andre steder, hvor avtalene var på plass, stilte ikke informantene opp. Til slutt ble vi sittende igjen med et lite utvalg på 6 klientintervjuer fordelt på følgende måte etter fylke: Oslo: Ingen, Oppland: 2, Nordland: 3, Bergen: 1.

Vi poengterte tidligere at klientutvalget antakelig var noe sært, fordi alle vi intervjuet viste seg å ha en særdeles god relasjon til sin saksbehandler. Dette kom nok av at vi gikk gjennom saksbehandlerne for å få tak i klienter. I vår kontakt med sosialleder ba vi saksbehandler om å finne en langtidsklient klient med sammensatte behov, gjerne rusproblemer.

Samtlige av de informantene vi ble sittende igjen med hadde langt fartstid i systemet, og kunne av denne grunn belyse interessante sider ved sin kontakt med sosialkontoret, knyttet til ulike faser av eget liv. Samtalene med klientene dreide seg aldri om handlingsplanen, men berørte flere av utfordringene knyttet til satsingsområdene; om sine møter med sosialkontorene, sine relasjoner til ulike saksbehandlere, hvordan de følte seg ivaretatt som menneske, hva som skapte tillit eller mistillit i en relasjon osv.

(a) Klientopplevelser

Uansett organisasjonsform, så det ut for at klientene hadde to diametralt forskjellige opplevelser og strategier i forhold til sosialkontoret:

1. Som kontor for å kunne få ut økonomisk sosialhjelp og enkelte andre enkeltytelser, opplevde klientene sosialtjenesten som fjern og fiendtlig. Da var sosialarbeideren en man fortalte så lite som mulig – for å få ut så mye som mulig. Den beste strategien var å gi akkurat den informasjon som trengtes for å få ut de ytelser de mente de

hadde krav på. Sosialkontoret opplever raskt klienten som manipulerende og umotivert for endring i livsstil. Det oppstod gjensidige fiendebilder. Sosialtjenesten opplevdes som et upersonlig system som bare tilbød det de måtte tvinges til å tilby.

2. Om klienten var inne i en annen fase i forhold til egne problemer, hvor de trengte annen type hjelp enn de mer spesifikke, materielle og økonomiske, så de ut til å oppleve sosialtjenesten som en avgjørende hjelpeinstans for å kunne få et bedre liv. Da var det en helt annen relasjon man etablerte eller ønsket med sosialarbeideren. Alle aspekter ved egen livssituasjon måtte nå komme fram, sammen med de ønsker de hadde om endringer i denne. Sosialarbeideren i en slik relasjon opplevde klienten som nær, ekte og motivert og dermed kunne begge parter bidra til å utvikle gjensidige vennebilder og tette relasjoner.

Klient:

Jeg har nå fast timeavtale med min saksbehandler. Med henne kan jeg ta opp alt mellom himmel og jord. Hun har vist meg tillit etter hvert. Tidligere gikk alle penger til alkohol. Nå har jeg stått distansen ut. Jeg er jo ikke i mål, men godt på vei.

Klientene knyttet tette forbindelser til sosialtjenesten gjennom en konkret person, ofte som motsetningen til det upersonlige systemet han eller hun var en del av. Sosialtjenesten kunne oppfattes generelt sett som like håpløs, men akkurat denne sosialarbeideren var helt OK. Spørsmålet ble imidlertid ofte hva sosialtjenesten i virkeligheten hadde å tilby eller kunne spille på hos andre samarbeidsinstanser, og hva klienten hadde evne til å ta i mot og utnytte for bedring av sin livssituasjon. Klientene satt i så måte med en ofte grundig selvinnsikt når det gjaldt hva som skulle til for at de skulle få det beste ut av sosialkontoret:

Jeg sier nå selv ja til alle henvendelser. Jeg ønsker en god dialog. Det har vært nok spillfakteri. Dette har selvfølgelig også med min egen innsats å gjøre. I den perioden jeg gikk på fylla, skygget alle banen. Nå i denne siste perioden har jeg klart å vise meg fra en annen side.

For sosialtjenesten kunne disse ulike posisjonene overfor klientene være vanskelige å mestre. På et av kontorene som var organisert etter dette skillet – de som kun trengte økonomisk støtte og de som trengte mer – kunne vi se tendenser til at det oppstod splittelse og konflikt mellom de som arbeidet med økonomisk sosialhjelp på den ene siden, og de andre sosialarbeiderne og deres klienter, på den andre.

På et lite og et mellomstort sosialkontor så vi klare tendenser til at sosialarbeiderne forsøkte å utvikle en helhetlig relasjon til klientene, men at klienter som ville holde distanse til kontoret og bare ha ut sine ytelser, splittet disse relasjonene. Ofte kan det da bli et spørsmål for sosialarbeideren om man skal gi opp den breiere relasjonen og betale ut ytelsen, eller om en skal insistere på en breiere relasjon som forutsetning for ytelsen.

En annen dimensjon ved dette "fiendebildet", enten denne ble opplevd fra klientens eller sosialarbeiderens side, bunnet gjerne i saksbehandlere som de opplevde forholdt seg respektløst eller overfladisk overfor dem, noe de fort oppfattet:

Klient:

Det verste er når du møter på folk som ser forbannet ut. De har kanskje hørt 30 lidelseshistorier før på dagen. Da kan man fort føle seg som et nummer i rekken. Det er bare så jævlig overfladisk! Du får en følelse av at du ikke er så viktig, og da har i alle fall jeg lettere for å lyge. Du er liksom ikke så viktig, selv om du forteller at du holdt på å "daue" for to dager siden. De har ikke tid, de orker ikke, kanskje det rett og slett blir for mye å gå inn i for dem. Da får man til livsopphold, og så er det ut på dør.

I dette tilfellet kom det klart fram at klienten mente "feilen" lå hos sosialarbeideren. Det var sosialarbeideren som ble årsak til at han/hun fikk dårlig eller "uriktig" behandling. Det orket ikke gå inn i det og distanserte seg.

I våre samtaler viste det seg at klientene ofte satt inne med en grundig forståelse av hva som skulle til fra deres egen side for at sosialarbeiderne skulle behandle dem skikkelig; hvordan de selv burde oppføre seg for å bli tatt på alvor:

Hvis du behandler dem skikkelig. Ikke buser på dem osv. Ikke det, jeg kan jo skjønne hvorfor noen gjør det av og til, men samarbeid er viktig, gjøre ting riktig. Jo mer seriøst man oppfører seg som klient, jo mer seriøs oppfølging får man.

Det kom også tydelig fram at man i perioder av livet ikke hadde hatt evnen til å forholde seg til saksbehandlerne på en slik riktig og god måte. De vi traff håndterte den "riktige" og motiverte klientrollen i dag, men kunne alle fortelle alle om episoder hvor de hadde vært svært fortvilet, slått seg vrang, sparket hull i skranken, blitt bøtelagt osv.

Så hva er det da som kjennetegner den gode relasjonen eller den gode sosialarbeideren sett fra klientens side? I det foregående fant vi at klientene hadde en klar oppfatning av hvilke strenger de *selv* burde spille på for å oppnå det de ønsket i kontakten med sosialkontoret. Så hvordan burde sosialarbeideren imøtekomme de tonene som var anslått fra klientens side eller hva var det som kjennetegnet de relasjonene hvor ting skar seg:

Intervjuer:

Hva er det NN gjør som er så bra?

Klient:

Hun er aldri fornedrende. Hun hilser når jeg treffer henne. Hun spør om hvordan jeg har det, hvordan det går, dagligdagse ting. Hun prater om vanlige ting. Etter hvert har jeg kunnet si at jeg har tatt et skudd, at jeg har sprukket. Hun skjønner at det er et problem for meg. Jeg føler jeg kjenner henne, og at hun kjenner meg. Jeg har vært innom en masse sosialfolk. Mange er helt tåpelige! De tar denne klientholdningen. Jeg ser på meg selv som en forholdsvis ressurssterk person. Prøver å gjøre fornuftige ting, men får ofte ikke en sjanse. Du blir hogd av, de forholder seg ironisk til deg osv.

I klientens beskrivelse av denne relasjonen kan vi skimte en sosialarbeider som respekterte klientens feil og mangler, og samtidig kunne komme ham konstruktivt i møte. Å bli behandlet så vanlig som mulig ble oppfattet som positivt, praten om de små og dagligdagse tingene, å bli hilst på osv., og at ikke alltid alle samtaler med saksbehandler for enhver pris skal dreie seg om penger. For som en av klientene formulerte det: "Mitt problem er egentlig ikke økonomien. Det er alt det andre."

(b) *En dør – ett ansikt*

For langtidsklientene kunne det fort bli mange fortellinger å fortelle, selvfølgelig variasjoner over samme tema, men private fortellinger om seg selv til svært mange og ulike personer/etater. Dette opplevdes til tider som svært slitsomt og personlig utleverende. I tillegg til å være nødt til å forholde seg til svært mange og ulike aktører/instanser, fortalte flere om en opplevelse av å selv måtte passe på at disse aktørene var seg sitt ansvar bevisst. Som i dette tilfellet med en 40 år gammel rusmisbruker som ikke fikk innvilget metadon:

Klient:

Jeg har sammensatte problemer. Dette involverer psykolog, arbeidskontor, trygdekontor, en sosionom, en lege, bedriftshelsetjeneste etc. jeg har selv prøvd å få samlet disse. Den ene skylder på den andre og alt tar veldig lang tid. Ingen har enda fått noe i stand. Ingen tar ansvar, jeg får heller ingen begrunnelse for at jeg ikke kan få. De beskytter seg bak andre, og lover og rundskriv. Det blir for mange som skal bestemme, som skal ha et ord med i laget. Det bør ikke være 5-6 stykker som skal ha et ansvar. Det blir bare byråkrati av sånt!

I en av de minste kommunene ble det fra klientens side poengtert det positive ved å ha en saksbehandler som tok seg av "alt", som så hele personen eller familien og som kjente klientens liv og klientens barn. Fra de ansattes side ble den samme problematikken perspektivert som et dilemma. Klienten kunne fort komme for nært. Fra klientenes side fikk vi en nokså entydig tilbakemelding på at det ble opplevd som positivt å kunne forholde seg til så få mennesker som mulig, og helst få etablert en god relasjon til en fast saksbehandler som man kunne bli kjent med. Vi så også disse behovene fra klientenes side ikke stemmer overens med de ofte spesialiserte modellene som benyttes rundt organiseringen av arbeidet på sosialkontorene – kanskje spesielt i de store kommunene/byene. Klientene opplevde selv en slik spesialisering som en oppstyking av eget liv. Saksbehandlerne forholdt seg ikke lenger til hele deg, bare biter. Og når noen bare tok "bitene", kunne det bli ressurskrevende både for de som skulle "pusle dem sammen", og for klientene å måtte forholde seg til så mange mennesker om ofte svært private forhold.

(c) *Gjenreisnings- og frigjøringsprosjekter*

De fleste klientene vi snakket med, var alle preget av å være inne i forsøk på å "gjenreise" eget liv, eller komme seg vekk fra gjerne tunge og rusbelastede livsfaser. I en slik "gjenreisningsfase" var det tydelig at sosialkontoret var en viktig samarbeidspartner. Til tider svært nær, men samtidig vanskelig å "frigjøre" seg fra.

Klient:

Jeg har levd hele mitt voksne liv under sosialkontoret. De blir nesten som familie, det gir trygghet å ha kontakt med dem, du kan stole på dem. Jeg har jo mange venner også, men jeg stoler ikke så lett på andre. Sosialkontorene burde hatt mer på hvordan "løsrive" seg fra dem. Hvordan jobbe seg vekk fra dem når man kanskje ikke trenger dem lenger. Saksbehandleren min reiste bort på ferie i tre uker. Holdt på å bli sprø. Ringte henne med en gang hun kom tilbake: "Hvor er du henne?"

Relasjonen til saksbehandleren kunne få en nesten symbiotisk karakter. Saksbehandler og sosialkontor utgjorde gjerne noen av de få personene som ikke snudde ryggen til klienten, selv om de hadde rotet det aldri så mye til for deg selv.

Klient:

Det er godt å ha noen å prate med utenom mamma. Jeg har bare hatt kontakt med NN (saksbehandleren) etter at jeg flyttet hit, og nå har jeg bodd her i 4,5 år. NN kunne vært en perfekt bestevenninne. Jeg kan ringe hit og si at jeg har det helt jævlig. Det er nært og fjernt på samme tid. Det er viktig at det jeg sier blir her. Det er godt med en samtalepartner som har taushetsplikt. Da er det ingen som kan slenge med ting i fylla.

Når venner og familie forsvant, og på denne måten tok avstand fra det livet de levde, ble ansatte på sosialkontorene substituttene. Og i mange tilfeller så det ut for at de utgjorde noen gode sådanne. Det var midlertid viktig, som klienten ovenfor hevdet, å være bevisste fra sosialkontorets side på når og hvordan man kunne ”løsrive” klientene fra disse relasjonene.

Det kunne videre se ut som om en blanding av nøytralitet og engasjement fra saksbehandlers side ble opplevd som gode, personlige kvaliteter for klientene. De klientene vi snakket med hadde en reell opplevelse av at saksbehandlerne brydde seg om dem, la ned mye arbeid i dem, men allikevel befant seg på behagelig avstand.

Klient:

Nå har jeg en dialog med saksbehandleren min, jeg opplever at noen tar ansvar. Det organiseres gruppemøter, og jeg får god oppfølging som er nært knyttet opp mot meg. Jeg stoler på dem nå. Ikke tidligere. Nå gidder de å høre på. Jeg legger igjen beskjeder til dem, og de ringer tilbake. Før var det jeg som måtte ta kontakt igjen og igjen. Før fikk jeg bare krisepenger og matlapp. Nå får jeg hjelp med søknader, økonomi, kreditorer, sanering av gjeld osv. Alt er helt annerledes nå.

Kort sagt: De opplevde saksbehandlere som tok dem på alvor, som tente livsgnisten i dem og som arbeidet for å legge til rette for at livene deres skulle få en bedre retning. Alle kunne samtidig berette om en kontakt med sosialtjenesten som tidligere hadde vært preget av brutte løfter, mangel på kommunikasjon og dårlig oppfølging, og at endringene først kom når man fikk en saksbehandler som behandlet dem skikkelig og tok dem på alvor.

Så på mange måter kunne det se ut for at det måtte ligge enkelte forutsetninger til grunn for at det sosiale arbeidet skulle lykkes: Gode personlige grunnholdninger hos sosialarbeideren overfor klientene, vilje og motivasjon fra klientens side til å gjøre endringer i eget liv og til slutt en kobling av to mennesker – saksbehandler og klient – som fungerte.

6.4 Fylkesmannens rolle

I oppstarten av handlingsplanen ble det ansatt en fylkeskoordinator ved hvert fylkesmannsembete som skulle få ansvaret for gjennomføring og forankring av planen lokalt. De har fått stor frihet i gjennomføringen av planen, og alle har jobbet svært

målrettet med å forankre eller skape oppslutning om handlingsplanens virkemidler; opplæring, faglige forum og veiledning. De fire satsingsområdene har blitt belyst på en mer indirekte måte ved at de er gjort til sentrale gjennomgangstema de steder hvor folk har møttes. Opprettelsen av varige strukturer som kan fremme læring har dermed stått sentralt i fylkeskoordinatorenes arbeid, og tilnærmingen i dette arbeidet har variert fra fylke til fylke. Fylkene, regionene og kommunene har ulike historiske samarbeidstradisjoner, men det har også handlet om mer konkrete, fysiske og geografiske forhold som avstander (reisetid) og infrastruktur. En koordinator i Nordland eller Finnmark har møtt helt andre typer utfordringer med å forankre en slik handlingsplan – enn en koordinator i Østfold.

Den subjektive faktor har spilt en vesentlig rolle for hvordan man har gått til verks i arbeidet med planen. Dette dreier seg om svært ulike mennesker med ulike faglige ståsteder og erfaringsbakgrunn. De vil dermed også besitte ulik kjennskap til og ulik legitimitet i fagfeltet. Allikevel er det mye som forener dem - både gjennom de utfordringer de har møtt på og de løsninger de har valgt.

Generelt sett har alle vært svært opptatt av å få til en god dialog med kommunene, og de har gjort ulike grep for å få dette til. Et av de mest vellykkede grepene har vært å etablere sosiallederforum som et kontaktledd ut mot sosialtjenestene. Enkelte steder hadde man dette fra før, men det ble blåst liv i dem løpet av planperioden. Dette grepet ble av både kommune og fylkesmann framhevet som en vinn-vinn konstellasjon: Det var kostnadseffektivt for kommunene. Ved å sende leder sikrer man bedre at informasjonen man hentet ut fikk en forankring i egen organisasjon i neste omgang. For Fylkesmannens vedkommende er man svært avhengig av denne legitimiteten overfor kommunene, både generelt i kontakten ut mot kommunene, men og spesielt i forhold til gjennomføring og oppslutning om en slik handlingsplan. Dette kontaktforumet er et bidrag som kan sikre god informasjonsflyt mellom kommune og stat. Dette kontaktleddet vil kunne sikre godt samsvar mellom nye nasjonalpolitiske mål og utøvelsen av dem lokalt. Disse gevinstene ble av alle fylkeskoordinatorene og andre kontaktpersoner ved Fylkesmannsembetene framhevet som de mest positive konsekvensene av planarbeidet:

- De har kommet nærmere kommunene ⇒ de får bedre oversikt over og oppdatert sin kunnskap om den lokale virkelighet.
- De har fått vist fram ”et annet ansikt” som tilbyder og tilrettelegger.
- Fylkesmannen har oppnådd større legitimitet i kommunene
- Kommunene ser ut til å være svært tilfredse med denne formen for fagutvikling
- Måten dette arbeidet har foregått på, har gitt regional stat god erfaring med hvordan fag- og kvalitetsutvikling kan gjøres av tjenesteytingen på sosialfeltet.

Når vi kommer til selve organiseringen av planen, ser vi at koordinatorene har hatt svært forskjellige roller inn mot organiseringen av de ulike virkemidlene. De har også hatt svært forskjellig forståelse av selve planen og hvordan man best kunne jobbe med den. Noen har ”styr” arbeidet på mer tradisjonelt fylkesmanns vis, kan vi kanskje si, mens andre har vært svært opptatt av å la dette bli kommunenes plan; å skape

eiendomsforhold til planen lokalt. I den siste gruppen av koordinatorene hører de som har jobbet målbevisst med å trekke seg selv tilbake – å gjøre seg selv overflødig. De har også hatt ulike pedagogiske oppfatninger og forståelse av hvordan de ulike virkemidlene henger sammen, hvordan gi dem et fornuftig innhold og en funksjonell form. Noen har vært eller blitt mer kritiske til planen, mens andre har framstått som entydig begeistret.

Enkelte av fylkeskoordinatorene opplevde planen som noe motstridende eller dobbel i forhold til gjennomføringen av den. I arbeidet med planen måtte man håndtere både den styrende og den mer tilretteleggende rollen. Det ble dermed vanskelig å definere hvor man skulle legge seg i forholdet mellom total frivillighet, oppmuntring, tilrettelegging, mild tvang og en mer styrende tilnærming. Planen framstod også for enkelte som vanskelig å operasjonalisere. Satsingsområdene ble av flere framhevet som så generelle og diffuse, at de ble både vanskelig å konkretisere og å oppnå felles enighet om. Satsingsområdene har kanskje nettopp derfor kommet noe i skyggen av etableringen av virkemidlene (kompetansehevingstiltakene), som dermed har blitt det planen har dreid seg om – å forankre virkemidlene. Det viktigste ble dermed å etablere eller forankre måter å arbeide med fagutvikling på i sosialtjenesten på. Mange ser dermed ut til å ha blitt mer opptatt av måten å gjøre dette på, enn av innholdet.

Samtidig må det sies at satsingsområdene nettopp har blitt framhevet også fra kommunenes side å være områder de er svært opptatt av, og som på mange måter berører kjernen i det sosiale arbeidet og de utfordringene sosialtjenestene møter akkurat nå. Hvis vi imidlertid ser på satsingsområdene isolert sett, vil vi også kunne tenke oss helt andre måter og virkemidler som kunne vært tatt i bruk for å oppnå høy grad av måloppnåelse. I denne planen ble innsatsen rettet mot etablering av kompetansehevingssystemer som skulle styrke de ansatte i deres tjenesteutøvelse og som antakelig ville få en forbedret effekt på tjenestekvaliteten på de angitte satsingsområdene.

Plandokumentet setter klare rammer for hvordan koordinator burde nærme seg forankringen av planen, den inneholder bestemte oppfatninger om hvilke virkemidler som egner seg best til å løse sosialtjenestens utfordringer, og den peker ut ulike områder sosialarbeiderne trenger mer kunnskap på for å løse disse utfordringene. De fleste av koordinatorene så ut til å være innforstått med de fagperspektivene som presenteres i planen, men vi fant også eksempler på at det ikke alltid var en selvfølge.

Etablering av veiledning som faglig utviklingsaktivitet kan stå som et eksempel på hvordan statlig planarbeid kan bli en anledning for bestemte interessegrupper til å fremme sine mål. Og her fant vi flere aktører på banen enn fylkeskoordinator, som høgskolene, FO og andre promotorer av denne måten å drive fagutvikling på. Fylkeskoordinatorene fikk imidlertid i oppgave å etablere fylkesvise veilederoversikter, og de fleste gikk i denne sammenheng veien om FO-godkjente veiledere. Det framstod videre som viktig å avgrense og sette kriterier for hva som skal ligge i og menes med de ulike veiledningsbegrepene, å sette opp grenser for hva som var veiledning og ikke, å formulere kriterier for hvilken type kunnskap veilederne burde besitte, å framheve nødvendigheten av å drive faglig utvikling på akkurat denne måten osv. Aktiviteten fikk dermed sterk preg av markedsetablering, profesjonsbygging og forsøk på

monopolisering, noe vi mener kom til syne på ulikt vis:

1. Godkjenningen av veiledere var og er sterkt koblet opp mot Fellesorganisasjonen for sosionomer, barnevernspedagoger og vernepleiere (FO). FO holder oversikt over hvem som har tatt slik godkjent veilederutdanning. Alle fylkesmennene hadde bygd sin veilederbank på disse listene. Noen hadde imidlertid hatt en noe mer inkluderende tilnærming enn andre i dette arbeidet.
2. Denne godkjente veilederutdanningen er forbeholdt studenter som har en profesjonsutdanning fra før. Andre typer ansatte i sosialtjenesten eller andre steder fra, med interesse for veiledning, vil dermed være utelukket fra studiet.
3. Det ble framhevet som avgjørende at veiledningen ble utført av noen *utenfra*; altså ikke av leder eller andre internt ansatte. Dette betyr at det må skapes et *marked* for kjøp og salg av veiledningstjenester. På dette markedet ønsker man tilgang på først og fremst sosionomer med godkjent veilederutdanning.
4. På det "åpne" veiledermarkedet finnes der imidlertid aktører med ulike faglige ståsted, og tradisjonelt har psykologer drevet mye veiledning, også av ansatte i sosialtjenesten. Ett av de faglige kriteriene som ble formulert, var at veilederne burde ha førstehåndkunnskap eller kjennskap til sosialtjenesten. Dette ser vi kan være med på å "lukke" feltet for psykologene eller andre med like godkjente veilederutdanninger. Det kan også være med på å lukke feltet for de som opererer på veiledermarkedet, men som ikke innehar noen form for godkjenning, men kanskje fungerer svært godt som veiledere.
5. Veiledning settes inn i en bestemt kunnskapsmessig ramme. Hvis ikke man besitter den "rette" kunnskapen, befinner man seg utenfor.
6. De sosialtjenestene som mente de selv og internt kunne klare å håndtere de problemstillinger veiledningen skulle avhjelpe, hadde ikke forstått sitt eget beste.

Fagbyggingen og veiledningsaktiviteten forbeholdes dermed en helt bestemt yrkes- og faggruppe, og får dermed preg av forsøk på monopolisering. Denne noe proteksjonistiske og profesjonsbyggende holdningen fant vi også i forhold til hvilke yrkesgrupper som var blitt inkludert i planen. I noen fylker og kommuner ble deltakelsen forbeholdt fagpersonene, dvs. sosionomene, mens man andre steder inkluderte flere yrkesgrupper eller alle på kontoret.

Enkelte var også opptatt av at planen burde hatt en mer selektiv innretning. Det ble for enkelt å si at ansatte i sosialtjenesten trenger en faglig kompetanseheving. Noen vil ha større behov enn andre. Man burde derfor differensiert mer etter den enkeltes behov, hevdes det. Denne differensieringstanken var imidlertid ikke av den proteksjonistiske typen, og er nokså identisk med den som ligger til grunn for elevens lovfestede rett til tilpasset opplæring i skolen. Den var mer rettet inn mot sosialtjenestenes ulike grupper ansatte og deres behov.

Mange framhevet de positive ringvirkningene handlingsplanen hadde hatt, og at planen

så ut som om den hadde vært svært etterlengtet av de ansatte i sosialtjenestene. En av koordinatorene var imidlertid også opptatt av at planen på litt lenger sikt – og i verste fall – kunne være med å forsterke tendenser av flukt fra førstelinjen til andrelinjen. Rammene for å arbeide grundig med sosialt arbeid blir av mange ikke opplevd som gode nok i førstelinjens sosialtjeneste. Mange rekrutteres dermed eller søker seg over til andre deler av tjenesteapparatet, hvor rammene for arbeidet oppleves som mer faglig givende og ressursmessig romsligere. Kompetansen vil etter en slik tankegang komme andre deler av tjenesteapparatet til gode. Disse tankene underbygger også våre inntrykk fra kommunene. Den økonomiske sosialhjelpen blir oppfattet å ta for stor plass eller ta for mye tid i hverdagen – i tillegg til at nivået på sosialhjelpen alltid var et omdiskutert fenomen. Oppfatningen var dermed at ”det virkelige sosiale arbeidet” fikk man sjelden tid til å bedrive. Vi kan dermed se tendenser i yrkesgruppen mot å ville arbeide seg vekk fra fattigdommen og ressursmangelen i sosialtjenesten, henimot de stedene hvor man antar at man får tatt i bruk sine kunnskaper på en mer faglig tilfredstillende måte. Dette må samtidig ses i sammenheng med den klientgruppen man arbeider med, og hvilke faglige utfordringer de står for.

Handlingsplanen har vært lagt opp etter en tradisjonell prosjektmodell. Den har foregått innenfor en tidsbegrenset ramme, den har rettet oppmerksomheten mot en bestemt faggruppe og deres faglige utvikling, den har operert med bestemte virkemidler for å nå bestemte mål, og man har lagt opp til en omfattende egen intern og ekstern evaluering av det arbeidet som foregår. For fylkeskoordinatorene og kommunene har planen betydd mye arbeid, og at man har måttet prioritere den med tid og ressurser. Begge parter har også gjort seg erfaringer med at planen til tider har holdt noe for høy aktivitet, og at en del av tiltakene til tider har overlappet og utelukket hverandre. Koordinatorene rapporterte også om kommunenes ulike anledning til å delta i planens aktiviteter. Manglende deltakelse ble relatert til ulike, men alltid plausible problemstillinger. Noen kontorer slet mer enn andre med dårlig bemanning, gjennomtrekk, interne omorganiseringer, svak faglig ledelse etc. Det var dermed de samme som kom, og de samme som uteble. Slike utfordringer ble det vanskelig å gjøre noe med.

7 Effekter av handlingsplanen

I denne delen følger en mer kortfattet oppsummering av de viktigste resultatene fra evalueringen, og de effekter vi mener handlingsplanen har avstedkommet.

Den statistiske kartleggingen forteller om en plan som ble godt mottatt og hvor deltakelse ble høyt prioritert fra kommunenes side. Generelt sett ser den ut til å ha vært svakere forankret i kommunens administrative og politiske ledelse enn blant sosialtjenestens eget personell. Opplæringssamlingene har gjennom hele perioden hatt stor oppslutning, og det har vært holdt høy aktivitet i ulike interkommunale faglige forum over hele landet.

I våre besøk ute i kommunene og i samtaler med fylkeskoordinatorene blir det imidlertid vanskelig å konkretisere hva slags effekter opplæringen, dialogen og refleksjonen i de ulike tiltakene har hatt, og det ser ut for at arbeidet med å forankre de

ulike virkemidlene har tatt mye energi. Satsingsområdene har dermed blitt gitt en mer indirekte fokusering. Dette henger også sammen med handlingsplanens idealer om å skape god og lokal forankring. Å dyrke en statlig tilretteleggerrolle innebærer på mange måter å våge ”slippe taket”, og dette har fylkeskoordinatorene i ulik grad maktet å gjøre. Man har dermed fått mindre av de sentrale styringsgevinstene, men vunnet mer på lokal forankring. Planens nære kobling til sosialarbeidernes praksis ser dermed ut til å ha vært en suksess.

Opplæringen blir av mange oppfattet som mindre effektiv når det gjelder den kunnskapsmessige siden, men som en suksess når det gjelder den kontakt- og nettverksskapende siden. Det blir vanskelig for deltakerne og fylkeskoordinatorene å konkret vise hva opplæringen kan ha ført til av endringer i praksis eller nye og bedre måter å arbeide på osv. Sosialarbeiderne opplever det som positivt å ha fått faglig påfyll, å få satt gamle perspektiver inn i nye og mer tidsriktige rammer osv.

Aktiviteten rundt faglige fora har gitt ulike erfaringer, og det rapporteres om ulike typer effekter av disse. Aktivitetene har imidlertid vært organisert på ulikt vis og noen fora har trengt mer drahjelp enn andre: De har hatt forskjellig størrelse, de har vektlagt ulike typer aktiviteter, ulik tematikk og de har i varierende grad hatt faste strukturer på sin møtevirksomhet. Det rådet imidlertid en oppfatning blant sosialarbeiderne om at dette var deres forum. Det var verken leder eller fylkeskoordinator som skulle sette dagsorden her, selv om vi selvfølgelig finner unntak fra dette. Slik sett ser handlingsplanens mål med virkemiddelet ut til å stemme godt overens med det som har skjedd ute i kommunene. Mange av disse foraene ser også ut til å ville fortsette sine aktiviteter også etter handlingsplanperiodens slutt.

Når det gjelder både opplæring og deltakelse i faglige forum blir følgende positive effekter framhevet: Vi får sammenliknet oss med hverandre, vi lærer av hverandre gjennom å utveksle erfaringer, vi får bekreftet oss selv, vårt fag og det vi holder på med til daglig, den har bidratt til å gi oss bedre oversikt; vi vet nå mer om hvem som er gode på hva osv. Vi finner svært få eksempler på at folk har tatt den nye kunnskapen med seg tilbake til kontoret for å ta den i bruk. Slike enkle og direkte kausale sammenhenger er sjeldne og er heller ikke de mest interessante. Det mest interessante er de ansattes egen oppfatning av hvordan de sakte, men sikkert, gjennom nye måter å arbeide sammen på, tenke sammen på osv., endrer seg. Og i en komplisert og sammensatt hverdag blir handlingsplanen liten, men den har vært med på å gi viktige bidrag til læring for de sosialarbeiderne som har fulgt den.

Vi fant signifikante forskjeller etter kommunestørrelse når det gjaldt bruk av veiledning: De fleste store kommuner hadde dette som et etablert tilbud til sine ansatte fra før, og de mindre kommunene så ut til å prioritere målene for veiledningsrelasjonen annerledes enn i de store. De mindre kommunene så ut til å være mer opptatt av å styrke sosialarbeideren i riktig saksbehandling enn i de store, hvor personlig vekst og utvikling ble tillagt større vekt.

For fylkeskoordinatorene har arbeidet med å etablere veiledning som et faglig virkemiddel for det meste bestått i å etablere fylkesvise oversikter – ”veilederbanker” – over veiledere i fylket. Der hvor man har hatt en naturlig kobling til høgskoler har disse som oftest blitt koblet på i dette arbeidet. Den mest påfallende effekten av aktivitetene

rundt veiledning er markedsetablering, profesjonsbygging og forsøk på å monopolisere feltet for en bestemt yrkesgruppe, sosionomene med godkjent veilederutdanning. Få av fylkeskoordinatorerne melder imidlertid tilbake om økt bruk av veiledningslistene, men vi skal ikke se bort fra at disse virkningene vil komme på lenger sikt.

Når det gjelder de fire satsingsområdene finner vi at fylkene og kommunene på ulikt vis har valgt å vektlegge dem tematisk i sine læringsaktiviteter. Satsingsområdene ser ut til å ha hatt en god forankring i praksis, men ulike kommuner og fylker var kommet ulikt i dette arbeidet fra før. ”Dette er jo ting vi er opptatt av til daglig”, var det en som sa. Arbeidet og vektleggingen av de ulike satsingsområdene ser ut til å ha blitt forskjellig, fordi det har vært ulike behov. Ulike prosjektarbeid har vært diskutert og lagt fram, rus og psykiatri ser ut til å ha blitt det mest sentrale temaet i opplæringen og i de faglige foraene, innføring av servicetorg er et tema som går igjen i tilgjengelighets- og brukervedvirkningsdebatten, og det siste av satsingsområdene – å redusere forskjellsbehandlingen i fordelingen av økonomisk stønad – oppfatter vi som et område sosialkontorene hele tiden prøver å være bevisste på, og som de oppfatter som en svært komplisert materie. Brukervedvirkning og tilgjengelighet er en tematikk sosialkontorene kontinuerlig diskuterer, og etableringen av servicetorg i denne forbindelse, ser ut til å være et grep kommunene hadde tatt uavhengig av Kunnskap og brubygging. Slik sett kan handlingsplanen framstå og virke som en forsterker av de trendene som rører seg i feltet fra før.

Enkelte framhever at handlingsplanen har bidratt til en ytterligere vektlegging og dermed bevisstgjøring omkring satsingsområdene, og at man har hatt stort utbytte av å sammenlikne seg med andre kommuner for å høre eller rent konkret få demonstrert hvordan de håndterer ulike utfordringer. Mange ser også ut til å ha hatt behov for mer kunnskap om selve lovverket, og de fleste opplever å ha fått det. Evalueringen kan imidlertid ikke konkludere med at forskjellsbehandlingen har minsket i løpet av perioden som en effekt av Kunnskap og brubygging, eller at kvaliteten på tjenestene man yter overfor brukerne har blitt bedre. Handlingsplanen har gitt de ansatte i sosialtjenestene en anledning til å bruke og utvikle seg selv og sin hverdag inn mot de ulike satsingsområdene. Satsingsområdene har i neste omgang vært så godt forankret i den virkeligheten sosialarbeiderne står i at dette har vært en drivkraft for deltakelse, og drivkraft er en god motiveringsfaktor for læring.

Fylkeskoordinatorerne har spilt ulike roller, men de fleste har arbeidet grundig med å skape lokal forankring og å gjøre seg selv overflødige. Fylkesmennene får selv og vi har fått positive tilbakemeldinger på det arbeidet de har gjort, og den dialogen de har hatt med kommunene. På den annen side har handlingsplanen bidratt til å gi spesielt Fylkesmann og kompetansesentrene for rus legitimitet overfor kommunen. Kompetansesentrene for rus har spilt helt sentrale roller i gjennomføring av ulike aktiviteter i forbindelse med handlingsplanen, både når det gjelder opplæring og etablering av faglige forum.

Grepet med å etablere et kontaktledd ut mot sosialkontorene gjennom et sosiallederforum i fylkene, var suksessrikt med tanke på å skape forankring i de kommunale sosialtjenestene. Grepet ga en tidligere omtalt vinn-vinn-effekt for både Fylkesmann og kommune. Det var kostnadseffektivt for kommunene, og det kunne

være med på å sikre god informasjonsflyt fra stat til kommune i arbeidet med planen. De fleste fylkesmannsembetene og kommunene har gjort seg så positive erfaringer med dette, at de ønsker å videreføre denne samarbeidsformen etter planperioden. Dette kontaktleddet vil kunne sikre godt samsvar mellom nye nasjonalpolitiske mål og utøvelsen av dem lokalt.

Planen har dermed på flere måter bidratt til det vi har kalt en vertikal integrasjon. Den har styrket "linjen" mellom kommune og stat. I denne vertikale integrasjonen kommer samarbeidet med høyskolene, fylkeslegen og andre statlige instanser inn. Handlingsplanen har imidlertid i liten grad fremmet noen horisontal integrasjon rundt de tjenestene som omfatter klienten. Denne horisontale integrasjonen har kun vært et tema man har berørt i enten opplæringssammenheng eller i faglige fora. Planen har heller ikke vært innrettet på en slik måte, ved at den kun har omfattet ansatte i de kommunale sosialtjenestene. Andre samarbeidende instanser har i svært liten grad vært invitert til å delta. Den horisontale integrasjonen framstår dermed som en svært viktig og uløst utfordring, og det er nettopp i forhold til en slik manglende integrasjon at klientene rapporterer frustrasjon. Det blir for mange ansikter og dører å forholde seg til. Det er for mange instanser som kun har kjennskap om helt spesielle "biter" av klientens liv.

DEL III – DRØFTING OG VURDERING AV 3 TEMA SOM AKTUALISERES AV PLANEN

8 Fagfelt versus tjenesteorganisasjon

I plandokumentet for Kunnskap og brubygging omtales målgruppen for handlingsplanen som “sosialtjenestens førstelinje”. Etter vårt syn bærer både planen og strategien for implementeringen av den, preg av en manglende problematisering av forholdet mellom fagfeltet sosialt arbeid og den tjenesteorganisasjon som det sosiale arbeid foregår innenfor. Planen ser ut til å sette likhetstegn mellom fagprofesjonen sosialarbeider, fagfeltet sosialt arbeid, virkeområdet for loven om sosiale tjenester og de sosiale tjenestene selv. Vår påstand er at Kunnskap og brubygging's bilde av sosialtjenestene som tjenesteorganisasjon på viktige områder ikke stemmer overens med den tjenesteorganisasjonen vi faktisk finner ute i kommunene. Vi mener også at denne tjenesteorganisasjonen er i sterk endring, stadig lenger vekk fra det bildet handlingsplanen har bygget på. Dette har skapt vansker i gjennomføringen av planen, men evnen til lokale tilpasninger har lettet på mye av disse vanskelighetene. Det største problemet har vært at planen i for liten grad har bidratt til utviklingen av tjenesteorganisasjonen, slik den kunne ha gjort om temaet hatt fått en større plass.

8.1 Endringer innen sosialtjenestens arbeidsområde

Det er flere utviklingstrekk innen sosialtjenestens arbeidsområde som utfordrer det å sette likhetstegn mellom profesjonen sosialarbeider, fagfeltet sosialt arbeid, loven om sosiale tjenester og sosialtjenesten som en bestemt del av kommunenes tjenesteorganisasjon. Vi vil her gå igjennom noen av disse utviklingstrekkene.

Før den nye loven om sosiale tjenester kom i 1993, var det vanlig å tenke at det var sosialtjenesten alene som skulle forvalte sosiallovgivningen. Da barnehagetilbudet skulle bygges opp i Norge ble dette forankret i sosiallovgivningen og dermed var det også vanlig at barnehagene ble administrert av sosialkontorene. Bare navneskiftet til Lov om sosiale tjenester, viser en endring i synet på lovens virkeområde. På samme måte som primærhelsetjenesteloven, definerer også sosialtjenesteloven hvilken rett til tjenester som alle innbyggere i kommunen har. Kommunen har plikt til å ha en egen organisasjonsenhet som har ansvaret for at loven følges opp, men denne enheten trenger ikke utelukkende å arbeide ut fra sosialtjenesteloven. I de fleste små kommuner er f.eks. sosial- og barnevernstjenesten ivaretatt av samme organisatoriske enhet. På den annen side er andre deler av kommunenes tjenesteorganisasjon, f.eks. pleie- og omsorgstjenestens boligtilbud, forankret i sosialtjenesteloven.

Lov om sosiale tjenester retter seg altså mot alle innbyggere med behov for det som loven definerer som sosiale tjenester. For noen innbyggere vil behovet være avgrenset

til en eller noen få slike tjenester, f.eks, behov for økonomisk hjelp, hjelp til midlertidig bolig eller råd og veiledning i en kort periode. Men for svært mange innbyggere med behov for sosiale tjenester, er behovene mer omfattende, langvarige og sammensatte. Det kan være behov for en mer varig bolig administrert av boligkontoret, helsetjenester fra primærlege, trygdeytelser osv. Tradisjonelt har sosialtjenesten allikevel hatt en helt dominerende posisjon i forhold til slike innbyggere. Ofte fikk en inntrykk av at så snart en innbygger hadde behov for en tjeneste som ble levert av den definerte sosialtjenesten i kommunen, så skulle alle personens behov dekkes av denne tjenesten, eller i det minste var det denne tjenesten som skulle koordinere de ulike tjenestene. Dermed ble en slik innbygger raskt definert utelukkende som en “sosialklient”, selv om behovene faktisk ble dekket av flere tjenester. Sosialtjenesten fungerte som en “total institusjon” (Goffman) og brukernes rollerepertoar ble redusert til denne ene rollen; sosialklient.

Mange vil hevde at sosialtjenesten i stor grad fungerer på samme måte i dag, selv om loven nå fokuserer på tjenester og behov og derfor i mindre grad kategoriserer grupper av innbyggere som sosialklienter. Unntaket er kapittel 6 i loven som omhandler særlige hjelpetilbud til rusmiddel-misbrukere. Opprinnelig inneholdt dette kapitlet bare en gjentakelse av de samme tilbud som er omtalt i andre kapitler. Begrunnelsen for allikevel å ha et eget kapittel for rusmiddel-misbrukere, var å sikre at innbyggere med rusmiddelproblem skulle få et tilfredsstillende tilbud, selv om en så faren for at dette ville definere denne innbyggergruppen som utelukkende “sosialklienter”. Det har senere vist seg at det nettopp er dette som har skjedd og de tvangsbestemmelsene som senere ble tatt inn i dette kapitlet, har forsterket denne situasjonen. Siden innbyggere med misbruksproblemer så ofte har behov for sosiale tjenester, er det vår påstand at kapittel 6 i loven har bygget opp om en forståelse som setter likhetstegn mellom innbyggergrupper, lovverk, tjenesteorganisasjon og fagfelt. Men vi ser også utviklingstrekk som peker i en annen retning.

Det første utviklingstrekket er en økende anerkjennelse av at mange av sosialtjenestens brukere, ikke minst innbyggere med rusmiddelproblem, har så sammensatte hjelpebehov at en enkelt del av kommunens tjenesteorganisasjon alene ikke kan ha ansvaret for å yte tilstrekkelig hjelp til disse. Mest fokus har det vært på behovet for nødvendig helsehjelp og i alle år har sosialtjenesten beklaget seg over helsetjenestens manglende evne eller vilje til å bistå dem i arbeidet med personer med slike sammensatte behov. I høringsnotatet om statlig overtakelse av de spesialiserte rusverntjenester er det behovet for en styrking av helsetilbudet til rusmiddel-misbrukere, som preger hele framstillingen. Ved en statlig overtakelse vil de spesialiserte rusverntjenestene komme inn under spesialisthelsetjenesteloven. Derav følger det at henvisningsretten til de spesialiserte rusverntjenestene skal overføres fra sosialtjenesten til helsetjenesten i kommunene. En kan kanskje frykte at sosialtjenesten dermed vil bli spilt ut over sidelinjen i forhold til arbeidet med rusmiddel-misbrukere. Men så “attraktive” er ikke rusmiddel-misbrukere som pasienter, at helsetjenesten vil ønske å “monopolisere” arbeidet med dem. Snarere vil det bli et større behov for, og sannsynligvis også et ønske om å utvikle samarbeidet mellom sosial- og helsetjenestene i arbeidet med rusmiddel-misbrukere og andre innbyggere med sammensatte hjelpebehov.

På et område har vi allerede sett hvordan helsetjenesten “tvinges” inn i et tettere samarbeid med sosialtjenesten. Legemiddelassistert rehabilitering har stilt nye faglige og organisatoriske krav til både disse tjenestene, og en rekke andre tjenester som boligjenesten, A-etat og Trygdeetaten, og i mange tilfeller også til pleie- og omsorgstjenesten. Som oftest er det nok sosialtjenesten som har ansvaret for både koordinering og den individuelle oppfølgingen, men mange i sosialtjenesten har oppdaget hvilket potensiale det kan ligge i å utvikle samarbeidet videre til nye måter å organisere tjenester til brukere med sammensatte hjelpebehov.

For innbyggere med psykiske lidelser, har behovet for et tilsvarende samarbeid utviklet seg fram fra “motsatt side”. Psykiske lidelser har tradisjonelt blitt oppfattet som et helseproblem. Men i de siste ti-år er det arbeidet mye for at psykiatriske pasienter med omfattende og sammensatte hjelpebehov skulle gis et mest mulig selvstendig liv i egen kommune. Helt til de siste årene er dette blitt forsøkt oppnådd med oppbygging av et eget kommunalt psykiatrisk helse- og pleietilbud. Nå ser vi at sosialtjenesten trekkes mer aktivt inn i et samarbeid om disse pasientene. Flere psykiatriske pasienter med rusmiddelproblemer og en større oppmerksomhet om rusmiddelmisbrukeres psykiske helseproblem, har forsterket denne utviklingen. Problem-kombinasjonen rusmiddel-misbruk/psykiske lidelser har fått økt oppmerksomhet både i sosial- og helsetjenesten.

Samtidig med at det tilsynelatende er blitt flere innbyggere med omfattende og sammensatte hjelpebehov, har også den faglige forståelsen av mange problemområder endret seg. De fleste helse- og sosialprofesjoner hevder at de har et “helhetssyn” på de problemområdene de arbeider med, men tradisjonelt har det betydning at den enkelte profesjon også så på seg selv som “selvforsynte” på sine tradisjonelle arbeidsområder. Dermed ble de sjelden utfordret av forståelsesformer fra andre profesjoner, på sine egne tradisjonelle arbeidsområder og overfor sine “egne” brukergrupper. Etter hvert har tanken om den enkelte profesjons helhetssyn blitt avløst av mer flerfaglige forståelsesformer på flere problemområder. Profesjonene har etter hvert søkt mer likeverdige samarbeidsrelasjoner med andre og anerkjent andre profesjoners bidrag i samarbeidet. Fremdeles er det nok slik at “samarbeid” i mange tilfeller betyr at en profesjon ønsker andres bidrag på deres premisser, men dette er utvilsomt i ferd med å endre seg. Den flerfaglige forståelsen fører til et annet syn på flere brukergrupper, og det igjen fører til et annet syn på behovet for samarbeid og organisering av tjenester for disse gruppene.

Krav om utvikling av individuelle planer på stadig flere tjenesteområder, er et uttrykk for denne nye måten å tenke på. Individuelle planer gir en god mulighet for å vurdere en brukers behov fra mange faglige ståsted. Dermed vil også individuelle planer bidra til at ulike fagfelt og ulike tjenesteorganisasjoner trekkes inn i arbeidet med brukere med sammensatte hjelpebehov. Foreløpig er ikke kravet om individuelle planer knyttet til sosialtjeneste-lovgivningen, men sannsynligvis er det ikke lenge før dette vil skje.

Men det er ikke bare i den “tunge” enden av brukergruppen, det tenkes annerledes om samarbeid mellom og organisering av tjenester. Etablering av fellesmottak og servicetorg for flere tjenester, er alt etablert i mange kommuner. Tanken er at innbyggere som har behov for kommunale tjenester, ikke selv skal være nødt til å finne ut av den kommunale organiseringen. Innbyggerne skal melde et behov og så er det et frontlinje-personale som først skal se om de selv kan gi den rette hjelp eller eventuelt

skal vise innbyggeren til den rette tjenesten. Dette er ikke anledningen til å gå inn på erfaringene med slike fellesmottak eller servicetorg. Det vi kan slå fast er at slike ordninger er etablert på tvers av den tradisjonelle fagdelte tjenesteorganisasjonen.

Et siste moment i denne gjennomgangen av endringer i den tradisjonelle sosialtjenesten, er forslaget om å samle de tre viktigste formene for økonomiske hjelpeytelser: trygdeytelser, ytelser via A-etat og økonomisk sosialhjelp. Uansett hvilken organisasjonsform man ville velge om et slikt forslag ble gjennomført, så ville det få store konsekvenser for den kommunale sosialtjenesten. Den økonomiske sosialhjelpen har vært et svært viktig virkemiddel i sosialtjenestens arbeid og den delen av arbeidet som har vært absolutt mest synlig for kommunens politiske og administrative ledelse. Det går allerede en diskusjon om sosialtjenestens framtidige organisering og det stilles til og med spørsmål om vi bør ha en egen organisasjonsenhet som “bare” yter sosiale tjenester. Forsvinner den økonomiske sosialhjelpen i sin nåværende form, vil det for alvor sette fart i denne diskusjonen. “Sosialkontoret” vil da fort kunne gå over i historien og sosialt arbeid og sosiale tjenester bli organisert på helt andre måter enn i dag. Men selv om vi ikke trekker så vidtrekkende konklusjoner, viser denne gjennomgangen at den tradisjonelle sosialtjeneste allerede er inne i store endringer, både i faglige tenkemåter, arbeidsmåter og organisasjonsformer:

- Mange brukere med omfattende behov krever hjelp fra flere tjenester og disse tjenestene må samarbeide mye mer.
- Legemiddelassistert rehabilitering av rusmiddelmisbrukere har alt satt nye standarder for et utvidet samarbeid.
- Psykiatrisatsingen i kommunene har ført til en økt etterspørsel etter sosialtjenesten overfor arbeidet med psykiatriske pasienter og rusmiddelmisbrukere med psykiske lidelser har fått økt oppmerksomhet i psykiatrien.
- Den faglige forståelsen har utviklet seg fra enkeltprofesjoner som hevder å ha et helhetsperspektiv på sitt arbeid, til reelle flerfaglige forståelsesformer som fremmer samarbeid mellom faggrupper og tjenesteområder.
- Krav om individuelle planer tydeliggjør sammensatte behov og fremmer også det flerfaglige samarbeidet.
- Nye organisatoriske løsninger som fellesmottak og servicetorg er etablert på tvers av de gamle fagdelte tjenesteorganisasjonene.

8.2 Konsekvenser for gjennomføringen av Kunnskap og brubygging

Det er allerede umulig å sette likhetstegn mellom sosialtjenesten i kommunene og en avgrenset forståelse av fagfeltet sosialt arbeid og profesjonen sosialarbeider. Dette ser vi også i gjennomføringen av Kunnskap og brubygging. Innenfor alle virkemidlene i handlingsplanen, opplæring, faglige fora og veiledning, har en i den praktiske gjennomføringen sprenget grensene for hva som kan regnes som fagfeltet sosialt arbeid.

I handlingsplanen står det at det er ”sosialt arbeid i sosialtenesta si førstelinje” som skal danne grunnstammen i planens opplæringsprogram. Her har det som er kalt metoder i sosialt arbeid, vært et sentralt tema. Men innholdet i temaet har hentet sine bidrag fra ulike faggruppers metodiske repertoar. F.eks. har løsningsfokuserte og motiverende intervju vært en viktig metodisk tilnærming både i de ulike opplæringsprogrammene og i spesielle lokale opplæringsprosjekt. Dette er en metodikk som henter sin teori og sitt erfaringsgrunnlag fra mange fag og mange virksomhetsområder. Når opplæringen har dreid seg om mer substansielle tema som rusmiddelmisbruk og psykiske lidelser, har innslaget av forelesere med annen faglig bakgrunn, vært enda større. Når en har reagert på valget av forelesere, er det ikke først og fremst med bakgrunn i hvilken fagbakgrunn foreleserne har hatt, men at fagpersoner fra 2.linjen i så stor grad har skullet fortelle 1.linjen hvordan de bør arbeide. Og da har det ikke hjulpet om 2.linje-personen har vært en sosionom.

De faglige fora skulle bestå av sosialkontor-ansatte fra flere kommuner, f.eks. innen en tradisjonell region. Disse har nok også dannet grunnstammen i de faglige fora. Men særlig der en har vært mest aktiv i utviklingen av de faglige fora, har en raskt ønsket innspill og deltakelse fra andre instanser, som f.eks. fra barnevernstjenesten, psykiatritilbudet i kommunene, politiet og andre. Dette har kommet som en naturlig følge av at temaene for samlingene i foraene har gått over fra å konsentrere seg om utveksling av erfaringer mellom sosialkontor, til å drøfte felles problemområder og samarbeidsbehov.

Det er allikevel virkemiddelet veiledning som klart viser de ulike tilnærmingene vi har kunnet se i forholdet mellom gjennomføringen av handlingsplanen og sosialtjenestenes praksis i de ulike kommunene. I planen blir det forsøkt skilt mellom ulike former for veiledning, mens det ikke sies noe om hvilken fagbakgrunn veiledere bør eller kan ha. I starten ble det fokusert mye på å få til videreutdanningstilbud som skulle kvalifisere sosialarbeidere til å bli godkjente veiledere i sosialarbeidernes egen fagorganisasjon FO. Ved de sosialkontorene vi har intervjuet om dette, har en sett liten gevinst i å støtte opp om dette tiltaket. Ved sosialkontorene har vi møtt ansatte med svært ulike forventninger til hvilken veiledning de kunne ønske seg, eventuelt ønske seg mer av. Men ingen ser ut til å legge noen vekt på fagbakgrunnen til veileder. Både fra ledelse og ansatte ble det først og fremst lagt vekt på veilederens realkompetanse og individuelle egenskaper. Ofte har de engasjert en veileder som andre sosialkontor har gitt et godt skussmål. I praksis viser det seg at de fleste veiledere ved de sosialkontor vi har besøkt, har vært personer med annen fagbakgrunn enn som sosialarbeider.

Når handlingsplanen så klart har pekt ut sosialtjenestens førstelinje som sin målgruppe, er det på mange måter i utakt med den utviklingen vi har beskrevet ovenfor. Tradisjonell etter- og videreutdanning i høgskolesystemet og kurstilbudet i det private kursmarkedet, har hatt bestemte fagprofesjoner som sine målgrupper. Men her har mye endret seg de senere årene. De fleste kurs, etter- og videreutdanninger er i dag forsøkt tilpasset de faktiske arbeidsmåtene og organisasjonsformene i kommunene. Dermed er de også tematisk og flerfaglig orienterte. I så måte framstår Kunnskap og brubygging som et svært tradisjonelt kompetansehevingsprogram. For de fleste kommunene har dette imidlertid ikke representert noe stort problem. De har synes det var flott med et omfattende program for styrking av en viktig tjeneste på utfordrende tematiske områder.

De synes også det var svært bra at formelle kompetansekrav ikke var til hinder for deltakelse fra alle tjenestens ansatte. Men vi ser at tilpasningene til en utvidet forståelse av målgruppen har kommet raskt, og da spesielt raskt i kommuner som har klart å integrere Kunnskap og brubygging i sitt eget utviklingsarbeid.

Det svært interessante unntaket fra dette, finner vi i Oslo. Vi har tidligere beskrevet hvordan Kunnskap og brubygging ble mottatt og gjennomført i Oslo. En av grunnene til dette er at Oslo kommune nettopp hadde avsluttet et stort program for heving av kompetansen angående rusmiddelproblematikk i sine bydeler. Målgruppen for kompetansehevingen hadde vært alle mulige offentlige ansatte som arbeidet med rusmiddelproblematikk, enten forebyggende eller rehabiliterende. Det hadde blant andre vært med fagfolk både fra helse- og sosialtjenesten, fra undervisningssektoren, kultursektoren og fra politiet. Kunnskap og brubygging, med sin tilnærming, måtte bli problematisk i forhold til dette. For det første skulle også Kunnskap og brubygging ha rusproblematikk som et av sine viktigste tema, men mange i Oslo mente de alt hadde bygget opp en kompetanse på dette området. For det andre mente mange det var å gå et skritt tilbake å nå gå videre med en kompetanseheving spesielt for sosialtjenesten, når de hadde så gode erfaringer med å bygge opp en felles forståelse og felles arbeidsmåter på tvers av tradisjonelle faglige og organisatoriske skillelinjer.

Spørsmålene om den framtidige organisasjonen for de sosiale tjenester i kommunene, vil måtte få en langt større plass også når den framtidige strategi for kompetanseheving skal legges. Vi vil nå først presentere noen synspunkter på hva som kan komme til å prege den framtidige organiseringen av de sosiale tjenestene i kommunene og så i kapittel 9 drøfte hvilke konsekvenser det vil måtte få for framtidig kompetansehevingsarbeid.

8.3 Framtidig organisering av de sosiale tjenester

Sosialtjenestens brukere er svært ofte personer med sammensatte hjelpebehov som også har behov for hjelp fra andre tjenestetilbud. I de tidligere modellene for koordinering av tilbud fra ulike organisasjonsheter og ulike forvaltningsnivå, var henvisningen og epikrisen de viktigste virkemidlene. Etter hvert som det ble klart at denne ”sendingen” av brukere mellom ulike tjenester og forvaltningsnivå, ikke var egnet til å håndtere sammensatte behov som krevde samtidig innsats fra flere instanser, ble ansvarsgruppen det viktigste virkemiddelet. I ansvarsgrupper skal de instansene være med som i en gitt tidsperiode skal yte tjenester til klienten. Ansvarsgrupper er også brukt for å sette brukeren i fokus ved at brukeren selv er med å drøfter planer og evaluerer tilbud. Dette er imidlertid en ressurskrevende arbeidsform og spesielt instanser som skal yte begrensede tilbud (eller som selv ønsker å begrense sitt bidrag og ansvar) har vansker med å forsvare denne ressursbruken.

Kravet om individuelle planer, vil kunne styrke ansvarsgruppene som arbeidsform, men samtidig er det nå mange som etterspør andre, mindre ressurskrevende og mer fleksible arbeidsformer. I det private næringsliv er det utviklet nye former for prosessorganisering ut fra analyser av verdikjeder i produksjonen av varer og tjenester. I en slik prosessorganisering defineres det en ”prosess-eier” for hver prosess som etter inngåtte

avtaler, har ansvar og myndighet overfor de instansene som skal levere sine bidrag til den verdiskapende prosessen. Hvem som er prosess-eier i hver enkelt prosess, bestemmes pragmatisk ut fra hvilken realkompetanse og organisatorisk posisjon som vil være den mest effektive i hvert enkelt tilfelle. Dermed vil ulike fagpersoner og instanser kunne være prosess-eiere i noen tilfeller og bidragsytere i andre. Verdikjede-tenking har lenge vært under utvikling også i helse- og sosialtjenesten og det er dermed mer lovgrunnlag og organisatoriske barrierer som kan hindre utviklingen av den type prosessorganisering som vi finner i næringslivet. Vi ser alt mange eksempler på at slike barrierer overvinnes, og da vil sosialarbeidere og de sosiale tjenestene kunne inngå i mange nye konstellasjoner med andre faggrupper og tjenesteområder.

Etter vårt syn vil en slik arbeidsmåte bli mer og mer uforenlig med organisering av sosialtjenesten i en egen spesialisert organisatorisk enhet. I de minste kommunene har det aldri vært en egen sosialtjeneste. Her har de som yter sosiale tjenester oppgaver på mange tjenesteområder. Med oppdelingen av kommuner i distrikt eller bydeler, ble nok den egne sosialtjeneste-organisasjonen opprettholdt, men samorganisering og samlokalisering har fremmet utviklingen av tettere samarbeidsrelasjoner mellom ulike tjenester. Til nå har en imidlertid sjelden tatt skrittet helt ut. ”Sosialtjenestens førstelinje” har oppgaver som er felles for mange kommunale tjenester og dermed skulle en tro at vi ville sett flere måter å samorganisere disse tjenestene på. Et eksempel på slik samorganisering har vært de ”sosialmedisinske” enhetene vi har hatt i noen større kommuner. Disse har stort sett hatt rusmiddelmissbrukere som sin primære målgruppe og det er lett å kunne tenke seg en slik modell videreført til andre målgrupper og andre arbeidsområder. Overfor all sammensatt problematikk kunne en tenke seg at både forebyggende arbeid, tidlig intervensjon, habilitering/rehabilitering og skadereduserende tiltak kunne vært drevet av en samorganisasjon mellom sosial- og helsetjenester i kommunene (og kanskje også andre tjenesteområder for den del).

Om dette blir prinsippene for en nye tjenesteorganisasjon rettet mot innbyggere med sammensatte behov, er selvsagt usikkert. Men en ting er sikkert; det vil måtte utvikle seg mer flerfaglige organisasjonsenheter og tettere flerfaglige samarbeidsformer enn de vi har i dag. Da er det uansett ikke lenger mulig å sette likhetstegn mellom sosialt arbeid som fagfelt og sosialtjenesten som tjenesteorganisasjon. I den framtidige tjenesteorganisasjonen som vi alt ser konturene av, vil sosialt arbeid og sosiale tjenester på en helt annen måte være integrert i en flerfaglig tjenesteorganisasjon. I en slik situasjon vil en måtte skille klarere mellom utvikling av spesifikk fagkompetanse og utviklingen av tjenesteorganisasjonen som kunnskapsorganisasjon. Et kompetanseutviklingsprogram som Kunnskap og brubygging vil nok være relevant i forhold til pedagogiske virkemidler som opplæring, faglige fora og veiledning. Men målgruppen vil ikke lenger kunne være et fagfelt men heller den flerfaglige tjenesteorganisasjon og de flerfaglige samarbeidskonstellasjoner som er etablert og som en ønsker å utvikle videre. Og da utfordres også det læringssyn som er lagt til grunn i handlingsplanen Kunnskap og brubygging.

9 Planens læringssyn i møte med praksisfeltet

I forrige kapittel problematiserte vi forholdet mellom fagfelt og tjenesteorganisasjon. Vi skal forfølge disse tankene videre ved å hevde at handlingsplanen i for liten grad har maktet å ta tak i det praksisfeltet sosialarbeiderne befinner seg i, og de ansattes autentiske praksisfellesskap. Først en gjennomgang av hva vi legger i begrepet praksisfellesskap. Det er gjennom deltakelse i praksisfellesskap at nye måter å forstå og fortolke arbeid på erverves, og de ansattes læringsintensjoner – bevisste eller ubevisste – vil være rettet mot en forbedret og best mulig praksis. Praksisfellesskapene vil ofte være flerfaglige, og de vil til tider strekke seg utover (tjeneste)organisasjonens rammer. Vår påstand er at det faktiske praksisfellesskapet sosialarbeiderne befinner seg i er flerfaglig, og at planens fokus på sosialtjenesten som fagfelt ikke vektlegger dette sterkt nok. Vi vil her reflektere over hvordan praksis eller de praksisfellesskap de ansatte befinner seg i kan løftes fram, og si noe om hvorfor de bør det.

9.1 Dialog og refleksjon

I handlingsplanen Kunnskap og brubygging blir virkemidlene dialog og refleksjon løftet fram som en bevisstgjørende og læringsutviklende metodikk som skal gjøre sosialarbeideren bedre i stand til å håndtere utfordringer i egen hverdag. I denne tenkningen ligger en forståelse av at konversasjon er det vektøyet folk bruker for å dele og ofte utvikle det de vet, og at mennesker gir mening til sin hverdag gjennom praksis og erfaring. Denne prosessen, der en tilskriver hendelser mening og derigjennom *lærer*, er grunnleggende sosial (Issacs 1993). Uheldigvis fører mange samtaler, spesielt de som går rundt tøffe, komplekse og utfordrende temaer, ut i debatt. Og i debatten vinner eller taper man. Målet er å dyrke fram dialogen, ikke diskusjonen. I dialogen er målet at ulike deltakeres meninger løftes fram og får fritt spillerom.⁷

Handlingsplanen Kunnskap og brubygging har i et slikt styringsperspektiv tatt i bruk moderne og utradisjonell pedagogikk for å skape god lokal forankring av statlige styringsmål. Planen er i første rekke et informativt virkemiddel, hvor målet er å forankre nye kunnskaper og holdninger på noen bestemte satsingsområder, og videre at dette skal gi noen kvalitative forbedringer i praksis – en bedre handlingskompetanse hos tjenesteutøverne. Tanker om forbedring av praksis og innovasjon står dermed sentralt.

⁷ Dia - logos (gr. "samtale") blir av Issacs oversatt til "meaning flowing through" (Issacs 1993).

9.2 Forming av praktikere eller læring om praksis?

Det er imidlertid en side ved virkemidlene som tas i bruk vi mener er uheldig; virkemidlene trekker i for stor grad de ansatte ut av deres naturlige praksisfellesskap; der hvor problemløsningen finner sted (Orr 1990, Lave & Wenger 1990, Wenger 1998, Wenger og Snyder 2000). Vi mener læringssituasjonen bør knyttes nærmere til den daglige problemløsningen og innovativ praksis. Dette utgjør en type ofte taus kunnskap og innsikt man ikke vil kunne gjenfinne i arbeidsinstrukser eller i ordinær fagopplæring. I stedet for å lære om praksis, tar vi til orde for ”becoming a practitioner”. Brown og Duguid (1991) drøfter problemstillinger knyttet til hvordan forankring av læring skjer i det daglige, og på en slik måte at det blir tatt hensyn til den konteksten læringen skjer i.

Dette tankegodset mener vi er mulig å anvende på de læringsformer vi har vært vitne til i forbindelse med Kunnskap og brubygging. Kunnskap og brubygging og de sammenhenger man ser for seg mellom planens virkemidler, forfekter en positiv tro på at den ansatte lærer best ved å bli tatt ut av sine naturlige praksisfellesskap. Vi ønsker ikke å underminere verdien av opplæring eller interkommunale dialogformer som et faglig forum representerer, men nyansere dette perspektivet ved å fremheve de hverdagslige gjøremålene og aktivitetene som de steder hvor læringen i sosialtjenesten stort sett foregår. Læringsaktivitetene i handlingsplanen, gjennom sin vektlegging av spesielt opplæring, interkommunalt samarbeid og veiledning, vektlegger en sterk tro på at metarefleksjoner rundt eget arbeid, gir gode læringseffekter. Og til en viss grad vil vi si oss enige i dette. Det er imidlertid viktig å ha høy bevissthet om hva som skjer når man tar de ansatte ut av sin hverdag og deres naturlige praksisfellesskap – i den hensikt å reflektere over egen praksis. Denne formen for fagutvikling er svært ressurskrevende, og den vil også kunne bli dysfunksjonell.

Slik vi drøfter disse sammenhengene, vil det være mulig å skille mellom to former for læring:

1. Den læring som skjer *på* jobben, *i* hverdagen og som vil være rettet mot daglig problemløsning.
2. Den læring hvor de ansatte er tatt ut av sin daglige kontekst, eksempelvis i opplæringssammenheng, ved deltakelse i et faglig forum eller gjennom ekstern veiledning, hvor man i større grad lærer eller drøfter omkring praksis.

Den første typen framhever den erfaring man gjør seg på jobben, de måter man jobber sammen på, de verktøy man tar i bruk for å løse ulike problemstillinger på osv. Men det er ikke nok å framheve denne typen læring som viktig. Man må legge til rette for at den problemløsende kompetansen og innovative læringsprosessene føres videre og ut i organisasjonen; at kunnskap nyttiggjøres, overføres eller gjøres tilgjengelig for de som måtte trenge den.

Den neste typen læringsprosess får mer preg av et eksperiment. Diskusjon av case i et faglig forum vil være et godt eksempel på hvordan man tar med seg sine praksiserfaringer og sin kunnskap, for så å anvende dem i den hensikt å være problemløsende og lærende for både den enkelte og gruppen. Læringsprosessen får

imidlertid et preg av ”Vi gjør som om” ved at situasjonen er tenkt og hypotetisk, selv om den er hentet fra hverdagens erfaringer. Den får dermed i sterkere grad preg av ”spill”. Denne formen kan imidlertid være en måte å spre kunnskap om de gode måtene å gjøre ting på, men det er først gjennom bruken av kunnskapen i hverdagslige problemløsningsituasjoner at man hever den ansattes handlingskompetanse.

9.3 Ivaretagelse av prosjektbaserte læringsprosesser

Videre mener vi at handlingsplanen i for liten grad har lagt vekt på å ”sikre” den kunnskapen som legges igjen lokalt i det kommunale tjenesteapparatet også etter planperioden. I denne forbindelse snakker vi om ivaretagelsen av prosjektbaserte læringsprosesser. Vi ønsker i denne forbindelse å fremheve hvordan handlingsplanen faktisk har bidratt til både individuell og organisatorisk læring, men at man i mindre grad har vært opptatt av å sette prosessene i system.

Arthur (2001) introduserer en modell for prosjektbasert læring, og fremhever tre forhold som sentrale for hvordan organisasjonene ivaretar den kunnskapen de tilegner seg i løpet av et prosjekt: De som deltar i prosjektet kommer inn med sin kompetanse og sine erfaringer (in-put). Denne kompetansen må tas opp i prosjektbedriften både i forhold til prosjektbasert ”performance” og prosjektbaserte læringsprosesser. Og til slutt: Målet er at både prosjektdeltakerne og prosjektbedriften skal ”tjene” på deltakerne prosjektperformance og læringseffektene.

Videre fremhever de tre måter å akkumulere kunnskap på (DeFillippi and Arthur, 1994, 1996):

- a. Knowing-why: Innebærer å styrke og bevisstgjøre individets verdier, motiver og identitet. De disposisjoner en person tar med seg inn i et prosjektteam i vid forstand.
- b. Knowing-how: Individets tilsynelatende repertoar av ferdigheter og ekspertise (kunnskap). Formell og uformell læring. Taus kunnskap.
- c. Knowing whom: Viser til individets akkumulerte nettverk, kontakter, både interne og eksterne (som vil være av verdi for prosjektet og for bedriften. Kontakter som utgjør en potensiell ressurs.

Dette begrepsapparatet er det fullt mulig å overføre direkte på Kunnskap og brubygging, og momenter knyttet til disse tre kapitaltypene blir framhevet av sosialarbeiderne som mulige gevinster på deltakelse, altså en individuell kapitalakkumulering som er direkte knyttet til deltakelse i prosjektet (handlingsplanen).

Arthur (2001) introduserer noen liknende metaforer knyttet til akkumulering av kapital for bedriftens vedkommende: Kulturell kapital, menneskelig kapital og sosial kapital. Denne samlede bedriftskapitalen vil igjen være vevd sammen med de tre individuelle kunnskapstypene ovenfor. Men først konkret; hvordan har handlingsplanen bidratt til en slik kapitalakkumulasjon?

9.4 Kapitalakkumulering i forbindelse med handlingsplanen

For flere fylker sitt vedkommende ble arbeidet i faglige fora framhevet som svært nyttig. Mange hadde fått til gode koblinger mellom det som skjedde på opplæringsamlingene og det som skjedde i faglige fora. Til en viss grad fant vi her sporer til læringsprosesser som ikke bare var individuelle, men som også så ut til å ha styrket kontorene på et mer kollektivt og organisatorisk nivå. Nedenfor har vi samlet noen uttalelser fra våre informanter som illustrerer nettopp dette; at både organisasjonen og dens medlemmer lærer.

- ”Vi får sammenliknet oss med andre” ⇒ Organisasjonenes medlemmer utveksler erfaringer. Organisasjonene lærer og læring fremmer trygghet i organisasjonen eller en kollektivt styrket ”følelse” av at man vet hva man holder på med.
- ”Vi får knyttet en del kontakter” ⇒ Organisasjonene lærer hvem som er gode på hva. De kan dermed benytte seg av denne informasjonen (kunnskapen) når de skulle trenge den. Videre forutsetter dette at kunnskapen blir tatt i bruk når man har behov for den.
- ”Det har blitt lettere for oss å ta kontakt med folk fra andre kontor.” ⇒ Organisasjonene deler. Enkelte hevdet også at kontoret ble kontaktet av andre sosialkontor mer nå enn tidligere.
- ”Vi siler det vi har lært enten på veien hjem eller på avdelingsmøter” ⇒ Organisasjonen lærer. Organisasjonens medlemmer siler i fellesskap vekk det irrelevante og trekker med seg det relevante; det som kan fremme god problemløsning på et organisatorisk nivå og ikke bare for den enkelte.
- ”Vi holder på å diskutere oss fram til regionale løsninger på boligproblemer for rusmisbrukere” ⇒ Regionalt samarbeid kan fremme organisatoriske innovasjoner.
- ”Vi må unngå å gå fast i interne vaner på kontoret” ⇒ Organisasjonene og dens medlemmer får verdifulle korrigeringer fra andre organisasjoner (sosialkontor) og deres medlemmer gjennom deltakelse i foraene.
- ”Det skjer hele tiden noe nytt. Det er viktig å hente fram det beste”. ⇒ deltakelse i slike forum kan gjøre organisasjonen mer robust – den tilegner seg ny og oppdatert kunnskap om verktøy og metoder som kan fremme god problemløsning.

I slike utsagn og i våre tolkninger av dem, ser vi at det finnes glidende overganger mellom hva den enkelte lærer og organisasjonen. Det kan dermed fort settes likhetstegn mellom individuelle læringsprosesser og kollektive. I det virkelige liv er det imidlertid ikke så enkelt. For at læringen skal komme hele organisasjonen til gode, må den kunne hentes fram som et kollektivt kunnskapslager eller minne, og læringsnivåene må forstås som svært tett koblet til hverandre. Dette forutsetter ansatte som er gode på å dele med andre og hverandre, og at det finnes noen måter (å arbeide sammen på) hvor slike prosesser blir håndtert på i organisasjonen. Slike prosesser må settes i system. Det er imidlertid ikke alltid slik at jo mer formaliserte prosedyrer eller systemer, jo bedre. En dynamisk og læringsorientert organisasjon håndterer slike problemstillinger effektivt og

fortløpende – og til tider på anarkistisk vis.

Men vi må vokte oss vel for å hevde at deltakelse i slike fora, alltid vil føre med seg gode, organisatoriske læringsprosesser som konsekvens. Den læringsorienterte organisasjonen, og dens medlemmer vel å merke, vil også skjønne eller forstå når det er på tide å gjøre noe annet, når fagutviklingen bør få en annen form, når andre læringsmetoder vil være mer effektive enn denne osv. En læringsorientert organisasjon vil med andre ord være en organisasjon som også er god på å prioritere, på å rette oppmerksomheten mot de viktigste utfordringene og på å mobilisere på en slik måte at den fremmer organisasjonens mål. Organisasjonenes mål vil være forskjellige, og vil også kunne endre seg med tiden. Om vi nå fortsetter å forholde oss til de faglige foraene, er det heller ikke alltid slik at flere hoder tenker bedre enn få eller ett, at alle har like mye å lære av hverandre eller fra seg, at de mindre kommunene har noe å tilføre de større eller omvendt, og at innovasjoner nødvendigvis fører til en ny og forbedret praksis.

Vi kan også tenke oss at slike regionale eller interkommunale fora – for at de skal kunne fungere mest mulig effektivt – ikke nødvendigvis har størst utbytte av å treffes ofte. Det kan også være at det vil være hensiktsmessig å legge dem ned i perioder. Den mest fruktbare erfaringen folk refererte til, lå i anledningen de fikk til å sammenlikne seg med andre. I så måte kan det også tenkes at man kan komme til et punkt hvor man vet hva naboen har å tilby, og at sammenlikningsverdien dermed vil synke. Når man kommer til slike punkt, vil det være viktig å gjøre opp status for hvorfor man fortsetter, og hva man fremdeles har å hente fra hverandre ved å treffes. Det kan dermed være funksjonelt at foraene legges ned for en periode eller at man opprettholder kontakten på annet vis.

Det kan fort oppleves som et nederlag eller en fiasko at virkemidlene blir nedlagt i løpet av planperioden, at man ikke får dem opp å gå eller at noen ikke vil fortsette i etterkant. Vi ønsker å fremheve at det på ingen måte trenger å være negativt at for eksempel halvparten av foraene ble lagt ned i løpet av handlingsplanperioden. Det kommer an på hvorfor, altså av hvilke grunner dette skjedde. Det kan tenkes at disse sosialkontorene ikke så behovet for å delta i slike forum, at de hadde gode grunner for å legge dem ned, at de hadde etablert egne og gode nok fagutviklingsrutiner for sine ansatte fra før eller at de ikke fant anledning til å delta i et slikt opplegg. Det kan også tenkes at man hadde gjort seg såpass negative erfaringer eller hadde hatt så lite utbytte av å delta, at man valgte å legge ned tiltaket. Det kan derfor tenkes at det ble funksjonelt for disse organisasjonene å legge forumet ned. Hvis det ikke forholdt seg slik; hvis det var de som kanskje i utgangspunktet kunne hatt størst utbytte av tiltakene som la dem ned, kan handlingsplanen ha bidratt til å øke forskjellene mellom de ”beste” og de ”verst” stilte sosialkontorene. I slike tilfeller snakker vi om den typiske Matteuseffekten; de som har mye fra før, får i løpet av en slik planperiode mer. Og vi ser fra det fylkeskoordinatorene rapporterer at slike sammenhenger har gjort seg gjeldende flere steder; at de som kanskje hadde hatt størst behov, ikke har fått det til eller funnet anledning til å delta.

9.5 Kritiske punkter for vurdering av læringsprosessene

Oppsummeringsvis ønsker vi å framheve noen punkter som vi mener er kritiske å vurdere i videreutviklingen av tjenesteorganisasjonen:

- Kompetansehevingstiltakene må være svært treffsikre. I dette ligger å treffe flest mulig av de ansatte – både tematisk og nivåmessig. Man bør vite noe om *hvor, hvem og hvorfor* man bør treffe. Dette momentet sikrer man best ved å forhold seg så nær praksisfellesskapene og tjenesteorganisasjonen som mulig.
- For at kompetansehevingen skal oppleves å ha en effekt for tjenestens mottakere, klientene, bør kompetansehevingen være nært knyttet til den praksis sosialarbeiderne befinner seg i. Det vil si at kompetansehevingen bør ha nærhet til hverdagens utfordringer; altså til en kunnskap om *hvordan* man kan komme frem til bedre løsninger.
- Man må anta at det er *kompetanseheving* som skal til for at tjenestene på de angitte satsingsområdene skal blir bedre. Det må dermed foreligge en enighet om at kompetanseheving som tiltak, vil være et av de mest vesentlige for å bedre tjenestekvaliteten på satsingsområdene.
- Man må anta at virkemidlene som tas i bruk i gjennomføringen av handlingsplanen fungerer godt som kompetansehevende tiltak; at de antatte sammenhengene mellom hva som fører til hva er reelle og ikke fiktive. Det vil si en visshet om at handlingsplanen fører til en reelt forbedret tjenestekvalitet overfor klientene.
- Læringsprosessene må ta innover seg de utfordringene man møter i en komplisert tjenesteorganisasjon. Brukerperspektivet må her stå sentralt.
- Den prosjektbaserte kunnskapen må settes i system i tjenesteorganisasjonen på en slik måte at den gjøres tilgjengelig for de ansatte som trenger den.

10 Styring av kommunale virksomheter gjennom en statlig handlingsplan

Kunnskap og brubygging er spesiell i den forstand at den ”hopper bukk over” den kommunale administrative og politiske ledelse og går direkte på tjenesteutøverne. Selve handlingsplanen diskuterer ikke problemstillinger knyttet til bruken av en statlig initiert handlingsplan som virkemiddel for å oppnå endringer i kommunal sektor. Det ser videre ut for at det går et klart skille mellom på den ene siden tilstedeværelsen av et sterkt *faglig* fundament i planen og på den andre siden fraværet av statlige *styringsmessige* virkemidler – i betydningen ressurser, kontroll og direkte statlig oppfølging. Planen har i stedet tatt i bruk moderne pedagogiske perspektiver, hvor man nettopp har vektlagt de prosesser som skal skape god lokal forankring, og som derigjennom var ment å fremme god oppslutning og gode læringseffekter. Med en mer kontrollerende tilnærming hadde man antakelig ikke oppnådd en like god oppslutning og prioritering av planen lokalt.

På den andre siden kan man jo spørre seg om det er blitt slik at tradisjonen med statlige handlingsplaner er så sterk, at det ikke er nødvendig med noen videre argumentasjon for at dette er en god måte å utøve endringsarbeid på? Vi vil nedenfor ta opp noen problemstillinger knyttet til *styringsformen* handlingsplanen Kunnskap og brubygging benyttet seg av.

10.1 Styring som praktisk arbeid

I den eksisterende arbeidsdelingen mellom stat og kommune er det utvilsomt fortsatt slik at det er staten gjennom departementene som legger rammebetingelsene for kommunenes virksomhet på de ulike tjenesteområdene. Etter disse, formelle, spillereglene er det dermed ikke særlig problematisk at staten etablerer handlingsplaner som bidrar til å angi retninger for hvilken vei de kommunale tjenestene skal gå. Ved å ta i bruk de formelle kanalene som er tilgjengelige kan også departementene på andre måter utøve sin styringsrett. Spørsmålet er imidlertid hvordan dette er gjort i Kunnskap og brubygging.

I praksis er det tre aktører som har vært sentrale, hver med sine roller:

Aktør	Rolle
Sosial- og helsedepartementet	Utvikler, beslutningstaker og tilrettelegger
Fylkesmennene og kompetansesentrene	Lokal tilrettelegger og gjennomfører
Kommunene ved sosialtjenesten	Deltaker og gjennomfører

Fylkesmennene har tradisjonelt drevet med kontroll- og tilsynsoppgaver overfor kommunene. At ansvaret for lokal gjennomføring av Kunnskap og brubygging ble tillagt fylkesmennene innebar et brudd på denne tradisjonen. Det er også sjelden at man har sett fylkesmannsembetet involvert i aktiviteter som er så sterkt forankret i et fagfelt som Kunnskap og brubygging. Dette innebærer at fylkesmannsembetet har opptrådt utradisjonelt både ved at man var mer på tilbudssiden enn vanlig, samt at man ofte ble målbærer av et bestemt faglig budskap. Dette innebar at man ikke kun gjennomførte et tradisjonelt styringsmessig håndverksarbeid, men også brøt med noen tradisjoner innen dette håndverket. Både fylkesmannsembedene og kommunene vektlegger denne mer tilretteleggende rollene som svært positiv i møtet mellom regional stat og lokal kommunal virksomhet. Neste spørsmål blir dermed hvordan dette foregikk i praksis.

10.2 Rekruttering av sentrale fagpersoner som koordinatore

Med noen få unntak ser det ut til at de fleste stillingene som fylkeskoordinatorer hos fylkesmennene ble besatt av personer som hadde lang fartstid innenfor ulike deler av sosialtjenesten. Ikke minst ble det rekruttert mange som hadde forholdsvis lang erfaring fra den kommunale førstelinjetjenesten.

En slik rekrutteringspolitikk gir flere resultater som er interessante ved vurdering av gjennomføringen av selve handlingsplanen:

- For det første er ikke sosialtjenesten i fylkene større (og i en del tilfeller heller ikke nasjonalt) enn at mange kjenner hverandre. Ved å rekruttere sosialfaglig personell med lang fartstid sikret man seg derfor koordinatore som hadde en etablert posisjon og i de fleste tilfellene også tillit i de respektive fagmiljøene hvor handlingsplanen skulle virke.
- De fleste koordinatorene tilhørte en tradisjon innenfor sosialarbeiderfaget som står de faglige perspektivene i handlingsplanen nær. Dette gjorde at det lett ble bygget bruer mellom på den ene siden handlingsplanens faglige ståsted og på den andre siden det som var etablert som god og ønskelig praksis i tjenestens førstelinje. Det var idealer om denne gode praksisen som var det viktigste koordinatorene skulle sørge for ble satt ut i livet.
- Koordinatorene hadde, med sin kjennskap til førstelinjen, god oversikt over hva som var mulig og ikke minst hva det ikke var mulig å gjennomføre.

Vi vurderer at man gjennom rekrutteringen av erfarne sosialarbeidere slik det er beskrevet ovenfor la et helt avgjørende grunnlag for gjennomføringen av handlingsplanen.

En utilsiktet side ved en slik rekruttering var imidlertid at man langt på vei la opp til et løp hvor man brøt med de formelle styringskanalene i "linjen". Med dette mener vi at veien i de fleste tilfellene har vært svært kort mellom fylkesmennene og de enkelte utøvende virksomhetene i kommunene. Vi har gjennom vår evaluering sjelden møtt representanter for overordnede kommunale organ (rådmenn, kommunaldirektører, sosialsjefer i større kommuner eller bydeler) som har hatt noe aktivt forhold til handlingsplanen. Det har snarere vært slik at representanter for den kommunale toppledelsen har hatt svært liten kjennskap til handlingsplanen. Bildet som fremstår er derfor en direkte forbindelse mellom staten ved departementet, fylkesmennene ved koordinatorene og de utøvende virksomhetene på kommunalt nivå.

10.3 Forholdet mellom økonomi og gjennomføring

Handlingsplanen har ikke medført at store statlige midler har blitt utløst. Ofte har vi møtt informanter som har beklaget dette, og sammenlignet Kunnskap og brubygging med andre handlingsplaner innen for eksempel eldreomsorg og psykiatri. Til forskjell fra disse planene har ikke Kunnskap og brubygging inneholdt noen midler til oppbygging og utvikling av selve tjenestetilbudet. Det er likevel ikke nødvendigvis slik at handlingsplanen har vært så liten rent økonomisk sett, riktignok justert mot sosialtjenestens størrelse. Det er vesentlige forskjeller mellom sosialtjenesten og de andre nevnte tjenesteområdene. Den viktigste er graden av arbeidsintensitet som er nødvendig i selve tjenesteytingen. Eldreomsorg og også ofte psykiatri er ofte langt mer arbeidsintensiv enn sosialtjenesten normalt er. I tillegg er de nevnte tjenesteområder også i volum mye større enn sosialtjenesten. Ønsket om utløsning av store økonomiske midler er derfor kanskje i første omgang uttrykk for et ønske om å bli sett og ikke minst

verdsatt for det arbeidet man gjør. Det er ikke tvil om at mange sosialarbeidere har en opplevelse av å bli stemoderlig behandlet av kommunens sentrale politikere og administratorer. Likevel er det kanskje nettopp på grunn av manglende synlighet man har lyktes så langt som man faktisk har gjort med gjennomføringen av handlingsplanen. To forhold taler for dette:

- Handlingsplanen er så liten økonomisk sett at den ikke åpner for den store prioriteringen av oppmerksomhet fra kommunale toppledere og politikere som normalt har stor opptatthet av økonomi.
- Selve sosialtjenesten er så liten (når man ser bort fra de økonomiske utbetalingene til klientene) at man normalt ikke får den store oppmerksomheten fra de samme politikere og ledere.

Det er derfor mye som tyder på at nettopp sosialtjenestens usynlighet og handlingsplanens lille økonomi er det som har gjort det mulig å gå direkte fra departement og fylkesmann og banke på døra direkte i de tjenesteytende virksomhetene, uten å måtte bry seg med å følge den ordinære kommunale linjeorganisasjonen. Et større tjenestemråde eller en økonomisk tyngre plan hadde utvilsomt utløst større interesse hos kommunenes toppledere og politikere.

10.4 Ønske om synliggjøring

Gjennom vår datainnsamling har vi som nevnt ofte møtt informanter som har gitt uttrykk for at en av de mest positive sidene ved handlingsplanen har vært at den på tross av små økonomiske midler har medført at sosialtjenesten har blitt gjort mer synlig. Dette behovet for synliggjøring synes å ha gått i flere retninger: Synliggjøring overfor andre kommuners sosialarbeidere, sentrale statlige organ/departement, men også overfor egne politikere eller toppledere og egne fagkollegaer i andre etater. Gjennom å etablere en felles faglig plattform og gjøre denne synlig, ser det ut for at de ansatte opplever å ha fått styrket sin egen tro på seg selv og profesjonen. Slik sett har nok felles faglige perspektiver mellom departementets aktører, fylkeskoordinatorene og førstelinjens personell fungert som 'lim' i handlingsplanen.

Målet må være å videreutvikle en mangfoldig og flerfaglig tjenesteorganisasjon, hvor det er plass for ulike praksis og ulike fag som fremmer kvalitativt gode tjenester overfor klienter med sammensatte behov. Fagutviklingen bør derfor i neste omgang ta utgangspunkt i dette, og den fremtidsrettede tjenesteorganisasjonen dette innebærer.

Referanser

- Arthur M.B. et al. (2001): Project-based Learning as the Interplay of Career and Company Non-financial Capital. Management Learning, Sage Publications London Thousand Oaks, CA and New Delhi. Vol. 32 (1): 99-117.
- Baklien, Bergljot (1993): Tidsskrift for samfunnsforskning, årgang 34, 261-274: Evalueringsforskning i Norge.
- Brown, J. & Duguid, P.(1991): *Organizational Learning and Communities-of-practice: Toward a unified View of Working, Learning and Innovation*. Organization Science Vol. 2. No. 1, February 1991.
- Daft, R.L. & Weick, K.E. (1984): "Toward a Model of Organizations as Interpretation Systems," Academy of Management Review, 9, 2, 284-295.
- Handlingsplan I-0910 N, Sosialtenesta si førstelinge, Sosial- og helsedepartementet.
- William N. Isaacs (1993): Taking Flight: Dialogue, Collective Thinking, and Organizational Learning. American Management Association.
- Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995). Studiet av offentlig politikk. Tano.
- Lave & Wenger (1990): Situated Learning. Legitimate Peripheral Participation, IRL Report 90-0013, Palo-Alto, CA.: Institute for Research on Learning.
- Lie, Terje og Axel Wannag (1999). Government-sponsored evaluation of OHS – the Norwegian case, i E. Menckel & P. Westerholm 1999 (eds.): Evaluation in Occupational Health Practice. Butterworth-Heinemann.
- Offerdal, A. (1992). Den politiske kommunen. Det norske Samlaget.
- Orr, J. (1990): Talking about machines. An Ethnography of a Modern Job", Ph.d. Thesis, Cornell University.
- "Program for styrking av sosialtjenesten. Sosial- og helsedepartementets satsing 1994-97", Kommuneforlaget 2000.
- Rossi, Peter H. og Howard Freeman (1993). Evaluation. A systematic Approach. Sage publications.
- Skaftun, Olsson & Nesvåg 2001: Statlig handlingsplan i møte med mange kommunale virkeligheter. Delrapport i evalueringen av Kunnskap og brubygging. Rapport RF – 2001/106.
- St meld nr 50 (1998-99): *Utjamningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg*. Det kongelige sosial- og helsedepartement.
- Stolanowski Per Arne (2000): "Faglig forum – i teori og praksis", Kommuneforlaget.
- Wenger, E. (1998): "Communities of Practice. Learning, Meaning, and Identity." Cambridge University Press, 1998

Wenger, E. & Snyder W. (2000): "Communities of Practice. The Organizational Frontier, Harvard Business Review, January – February 2000, s. 139-145.

Vedlegg

1. Spørreskjema til kommunene våren 2000
2. Spørreskjema til fylkesmennene våren 2000
3. Intervjuguide sosialleder 2000
4. Intervjuguide sosialarbeider 2000
5. Intervjuguide samarbeidende instans 2000
6. Intervjuguide klient 2000
7. Intervjuguide fylkeskoordinator 2000
8. Intervjuguide fylkeskoordinator 2001

Vedlegg 1 – Spørreskjema kommunene 2000

RF-Rogalandsforskning

Postboks 2503 Ullandhaug, 4091 STAVANGER

Kontaktpersoner telefon:

Tor Bjarne Olsson: 51 87 51 22 (direkte innvalg)

Jorunn-Elise Skaftun: 51 87 51 58 (direkte innvalg)

Kunnskap og brubygging. Handlingsplan I-0910 N

Spørsmål til leder for den kommunale sosialtjenesten

RF-Rogalandsforskning har fått i oppdrag av Sosial- og helsedepartementet å evaluere handlingsplanen Kunnskap og brubygging. Vi er nå kommet i en fase av evalueringen, hvor vi skal kartlegge status for fylkesmennenes og kommunenes gjennomføring av handlingsplanen. Vi har derfor utarbeidet to spørreskjemaer: Ett som går til et utvalg kommuner, og ett til alle fylkesmennene og deres fylkeskoordinatorer.

Skjemaene skal fange opp aktiviteter som er iverksatt, fremdrift i forhold til handlingsplanen kunnskap og brubygging og omfanget av tiltakene. Vi retter oppmerksomheten mot det opplæringsprogram dere blir tilbudt fra fylkesmannen, opprettelsen av og deltakelse i de faglige foraene, og kommunenes behov for og opprettelsen av fylkesvise veiledningstilbud.

Utvalget av kommuner er trukket tilfeldig over hele landet. Vi gjør oppmerksom på at den som svarer på spørreskjemaet ikke svarer som privatperson, men som leder for et sosialkontor/en avdeling/et distrikt. Svarene vil bli behandlet konfidensielt.

Vårt mål med dette spørreskjemaet vil være å fange opp hvordan handlingsplanen har blitt mottatt og fulgt opp ute i de kommunale sosialtjenestene.

Du kan svare på nesten alle spørsmålene i bokser. Der hvor du har anledning til å bruke tekst, ber vi om at du bruker blokkbokstaver og kun én bokstav i hver rute. Skjemaene skal leses maskinelt. Vi ber derfor om at du skriver tydelig!

Antatt tid til utfylling av skjemaet er 15-30 minutter. **Vi ber om at du svarer så raskt som mulig, og senest innen 10.06.00!** Vennligst bruk vedlagte svarkonvolutt, som er ferdig frankert. Takk for hjelpen!

Viktig:

Skjemaet skal leses maskinelt. Det er derfor viktig at utfyllingen blir nøyaktig utført.
Bruk helst blå eller svart penn.

Sett kryss slik: og ikke slik:

Skriv tall slik: Obs.:tallene 1, 7 og 4, 9 kan lett forveksles.

NAVN PÅ KOMMUNE: BRUK STORE BOKSTAVER.

NAVN PÅ FYLKE: BRUK STORE BOKSTAVER

NAVN PÅ AVDELINGEN DU JOBBER.

STILLING.

KJØNN

Kvinne

Mann

ALDER

år

DEL I. OPPLÆRINGEN

NÅR DELTOK DERE PÅ FØRSTE OPPLÆRINGSSAMLING? BRUK ETT SIFFER I HVER RUTE: DATO MÅNED ÅR, 051099 = 5. OKTOBER 1999.

Vet ikke

HVOR MANGE SAMLINGER ER PLANLAGT FREM TIL HANDLINGSPLANENS SLUTT DESEMBER 2001? BRUK SIFFER.

Vet ikke

NEDENFOR HAR VI SATT OPP ULIKE TEMA SOM TAS OPP I DE ULIKE FYLKESVISE OPPLÆRINGSPLANENE. TEMAENE ER FORANKRET I HANDLINGSPLANEN. KRYSS AV FOR HVILKE TEMA SOM DERES FYLKESVISE OPPLÆRINGSPLAN OMHANDLER? *SETT GJERNE FLERE KRYSS.*

- Forvaltning (saksbehandling og bruk av skjønn)
- Samarbeid og samhandling
- Brukermedvirkning/brukerperspektiv
- Helhetlig planlegging (rus, innvandrere- og flyktningeproblem mv.)
- Tidlig intervensjon
- Metodeopplæring
- Barn og pårørende
- Arbeid med etablerte rusmisbrukere
- Metadonassistert rehabilitering
- Innvandrere og rusmiddelmissbruk
- Rehabiliteringsarbeid
- Etikk
- Kjenner ikke til den fylkesvise opplæringsplanen

BLE DERE PÅ EN ELLER ANNEN MÅTE TATT MED I UTFORMING AV
OPPLÆRINGSPLANEN? SETT GJERNE FLERE KRYSS.

- Ja, kommunen fikk besøk av fylkeskoordinator fra fylkesmannen.
- Ja, ved en skriftlig kartlegging av behov.
- Ja, lederne er formelt trukket med i dette arbeidet.
- Ja, både ledere og annet relevant personell er trukket med.
- Ja, men helt uformelt.
- Nei.
- Vet ikke.
- Annet: *Skriv*.....

HVORDAN VIL DERE BESKRIVE UTBYTTET AV DE
OPPLÆRINGSSAMLINGENE SOM ER GJENNOMFØRT?

- | GODT | MIDDELS | DÅRLIG | BORT-
KASTET | VARIERT | VET IKKE |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

HVOR HØYT ØNSKER DERE SOM KOMMUNEANSATTE Å PRIORITERE
DETTE OPPLÆRINGSTILBUDET?

- | VELDIG
HØYT | HØYT | SÅNN PASSE | LAVT | VELDIG
LAVT | VET IKKE |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

HVEM DELTAR PÅ OPPLÆRINGEN? *SETT GJERNE FLERE KRYSS.*


- Sosialfaglig personell/klientarbeidere
- Sosialedere
- Merkantilt personell
- Vikarer
- Vet ikke.
- Andre.

Skriv:.....

DEL II. FAGLIGE FORA

14. ER DET OPPRETTET FAGLIGE FORA I DIN KOMMUNE?

- | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| JA, ER INNFØRT | ER UNDER
INNFØRING | PLANLAGT INNFØRT | NEI / VET IKKE |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Hvis det ikke er innført faglige fora i din kommune, kan du hoppe over de neste spørsmålene og gå videre til spørsmål 22. 

ER MANGE ANSATTE PÅ DITT KONTOR REPRESENTERT/PLANLAGT REPRESENTERT I ET FAGLIG FORUM?

- | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| ALLE | DE FLESTE | MINDRE-TALLET | VET IKKE |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

ER DET FRIVILLIG ELLER OBLIGATORISK Å DELTA I FAGLIGE FORA?

- | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| FRIVILLIG | OBLIGATORISK | VET IKKE |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

HVOR MANGE FAGLIGE FORA ER DET I KOMMUNEN?

- antall vet ikke

HVOR MANGE MØTER HAR HVERT FAGLIGE FORUM I ÅRET?

- antall vet ikke

CIRKA HVOR MANGE MEDLEMMER ER DER I GJENNOMSNIITT I HVERT FAGLIGE FORUM?

antall vet ikke

HVEM DELTAR I DE FAGLIGE FORA? SETT GJERNE FLERE KRYSS.

- Sosialfaglig personell/klientarbeidere
- Sosialledere
- Merkantilt personell
- Vikarer
- Vet ikke
- Andre. Skriv:.....

HAR MAN NOEN FORM FOR KONTROLL MED HVA SOM SKJER I DE FAGLIGE FORA?

- Ja, de rapporterer til fylkeskoordinator hos fylkesmannen
- Ja, de rapporterer til sine ledere
- Nei, de er helt uavhengige og selvstyrte
- Varierer
- Vet ikke

→ I TABELLEN NEDENFOR HAR VI FØRT OPP NOEN PÅSTANDER SOM DU SKAL TA STILLING TIL. SVAR PÅ EN SKALA FRA 1-5 OM DU ER 'HELT ENIG' ELLER 'HELT UENIG'.

Sett ett kryss på hver linje.	HELT ENIG	DEL- VIS ENIG	ENIG	DEL- VIS UENIG	HELT UENIG
a) Faglige fora er sted for opplæring	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Faglige fora er sted for dialog og refleksjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Faglige fora bør organiseres strengt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Faglige fora er sted for utvikling av faglig trygge sosialarbeidere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Faglige fora er sted for utveksling av felles erfaringer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Medlemmene i det enkelte forum bestemmer selv hva de ønsker å gjøre der	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Et faglig fora skal fungere mentalhygienisk oppbyggelig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Arbeid i faglige fora bør føre til mer effektive sosialarbeidere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Lederne for sosialtjenestene bør bestemme dagsorden i foraene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Sosialarbeiderne bør bestemme dagsorden i foraene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k) Fylkesmannen bør bestemme dagsorden i foraene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l) Faglige fora kan fort bli steder for ansattes klaging over vanskelige arbeidsforhold	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m) Faglige fora skal fremme samarbeid på tvers av kommunegrensene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

DEL III. VEILEDNING

HADDE KOMMUNEN EGET TILBUD OM VEILEDNING TIL SINE ANSATTE FØR HANDLINGSPLANEN KOM?

Ja Nei Vet ikke

HVORDAN VURDERER DERE BEHOVET FOR FYLKESVISE VEILEDNINGSTILBUD?

STORT BEHOV	PASSE BEHOV	LITE BEHOV	HAR IKKE BEHOV
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

HAR FYLKESMANNEN KARTLAGT KOMMUNENS BEHOV FOR VEILEDNING ELLER OM DERE ALLEREDE HAR ET VEILEDNINGSTILBUD?

Ja Nei Vet ikke

HVILKEN TYPE VEILEDNING HAR DERE I TILFELLE STØRST BEHOV FOR? JFR. HANDLINGSPLANEN.

- Klientorientert veiledning (type saksveiledning)
- Metodeorientert veiledning (type saksveiledning)
- Prosessorientert veiledning (fokus på personlige egenskaper, holdninger)
- Annet

HVORDAN ER DET ØNSKELIG AT VEILEDNING SKAL FOREGÅ?

- I gruppe
- Enkeltpersoner/personlig
- Begge deler

HVEM ØNSKER/KOMMER DERE TIL Å BRUKE SOM VEILEDERE FOR FREMTIDEN?

Sett ett kryss på hver linje.

	SANN- SYNLIG	LITE SANN- SYNLIG	IKKE AKTUELT
a) Vi kommer til å benytte godkjente veiledere fra FO-lista	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- | | | | |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| b) Vi kommer til å fortsette med det tilbud kommunen har fra før | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) Vi kommer til å velge veiledere etter faglige kvalifikasjoner. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d) Vi kommer til å velge fra en fylkesoversikt når denne kommer på plass | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e) Vi kommer ikke til å tilby veiledning til våre ansatte | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| f) Vi kommer til å benytte veiledere som kjenner den kommunale praksis | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| g) Vi kommer til å kombinere forskjellige tilnærminger etter behov. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

NEDENFOR HAR VI LISTET OPP DET MAN KAN KALLE ULIKE MÅL MED EN VEILEDNINGSRELASJON. HVILKEN PRIORITET VILLE DERE HA GITT DE ULIKE FORMÅLENE?

Sett ett kryss på hver linje.

- | | HØY
PRIORITET | MIDDELS
PRIORITET | LAV
PRIORITET | IKKE
AKTUELT |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a) Veiledning som gir sosialarbeideren støtte og hjelp til faglig mestring | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) Veiledning som korrigerer for uønsket atferd | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) Veiledning som gir personlig vekst og utvikling | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d) Veiledning som tar opp i seg og styrker sosialarbeiderens stilling i praksisfeltet | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e) Veiledning som styrker sosialarbeideren i riktig saksbehandling | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| f) Veiledning som virker mentalhygienisk oppbyggelig for sosialarbeideren | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

DEL IV. UTVIKLINGSPROSJEKTER MED TILKNYTNING TIL HANDLINGSPLANEN

DELTAR DERE I NOE UTVIKLINGSPROSJEKT MED TILKNYTNING TIL HANDLINGSPLANEN KUNNSKAP OG BRUBYGGING?

Ja Nei Vet ikke

HVIS JA, HVOR MYE FÅR DERE I PROSJEKTMIDLER FOR ÅR 2000? (HELE KRONER)

--	--	--	--	--	--

Vet ikke

V. SAMARBEID

ER DERE REPRESENTERT I ET SOSIALLEDERFORUM I FYLKET?

Ja Nei Vet ikke

HVIS JA, CIRKA HVOR MANGE MØTER HAR DERE I ÅRET?

antall Vet ikke

HVORDAN HAR HANDLINGSPLANEN BLITT MOTTATT I DERES KOMMUNE/PÅ DERES KONTOR?

Sett ett kryss på hver linje.	POSITIVT	SÅNN PASSE	NEGATIVT	VET IKKE
a) Blant sosialarbeiderne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Blant sosiallederne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Av administrasjonen i kommunene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Av politikerne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

HVA TROR DU HANDLINGSPLANEN VIL BIDRA TIL?

Sett ett kryss på hver linje.	I STOR	I	I	I LITEN	VET
	GRAD	NOKSÅ STOR GRAD	NOKSÅ LITEN GRAD	GRAD	IKKE
a) Den vil bedre samarbeidet på tvers av kommunegrensene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Den vil bedre ettervernet i rusomsorgen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Den vil fremme erfaringer fra andre styrkingsprogram for sosialtjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Den vil skape bedre samordning av tjenester for brukerne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Den vil synliggjøre sosialarbeidernes egen kompetanse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Den vil fremme dialogen mellom fylkesmann og kommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Den vil bedre tjenestekvaliteten i sosialtjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Den vil motvirke forskjellsbehandling i tildeling av økonomisk stønad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Den vil fremme brukermedvirkning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Den vil gi mer helhetlige løsninger for brukerne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k) Den vil gi sosialarbeidere større faglig trygghet i arbeidet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

VI HAR FORMULERT NOEN PÅSTANDER NEDENFOR KNYTTET TIL MOTTAKELSE OG FORANKRING AV HANDLINGSPLANEN KUNNSKAP OG BRUBYGGING UTE I KOMMUNENE. VURDÉR HVOR ENIG ELLER UENIG DU ER I PÅSTANDENE

Sett ett kryss på hver linje.	HELT ENIG	DEL- VIS ENIG	ENIG	DEL- VIS UENIG	HELT UENIG
a) Slike handlingsplaner fører bare til merarbeid for kommunene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Vi kjenner oss ikke igjen i den virkeligheten handlingsplanen beskriver	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Det er positivt at staten fokuserer på sosialtjenesten på denne måten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Staten bør også fremover ta ansvar for opplæring av personell i sosialtjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Handlingsplanen har blitt godt mottatt i vår kommune.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Handlingsplanen er ikke godt nok forankret i den kommunale virkeligheten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Vi har ikke mulighet til å prioritere denne typen initiativ fra statlig hold	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Handlingsplanen er utidig innblanding i et kommunalt ansvarsområde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Vi oppfatter det som forpliktende å følge opp statlige handlingsplaner.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

AV DE VIRKEMIDLER/TILTAK SOM STÅR NEVNT NEDENFOR; HVILKE TROR DU VIL BESTÅ OGSÅ ETTER HANDLINGSPLANENS SLUTT?

- Faglige fora
- Sosiallederforum
- Veiledning

HVIS ANSATTE I SOSIALTJENESTEN FIKK TILBUD OM VIDEREUTDANNING, HVORDAN VILLE DERE VURDERT BEHOVET INNEN FØLGENDE OMRÅDER?

Sett ett kryss på hver linje.

	STORT BEHOV	MIDDELS BEHOV	LITE BEHOV	IKKE BEHOV
a) Sosialt arbeids teori og metoder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Organisasjon og ledelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Rusproblematikk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Veiledning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Psykisk helse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Nettverksarbeid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Familiearbeid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Gjeldsrådgivning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

TIL SLUTT BER VI DEG OM Å GI OSS KOMMENTARER ANGÅENDE SPØRRESKJEMAET. ER DET NOE DERE SYNES VI BURDE FÅTT MED, SPØRSMÅLSTILLINGER/TABELLER SOM DERE IKKE SYNES FUNGERER GODT/GODT NOK ETC. VENNLIGST SKRIV DET NED HER.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Vedlegg 2 – Spørreskjema til fylkesmennene 2000

RF-Rogalandforskning

Postboks 2503 Ullandhaug

Kontaktpersoner telefon:

Tor Bjarne Olsson: 51 87 51 22.

Jorunn-Elise Skaftun: 51 87 51 58.

Kunnskap og brubygging. Handlingsplan I-0910 N

Spørsmål til fylkesmennene

RF-Rogalandforskning har fått i oppdrag av Sosial- og helsedepartementet å evaluere handlingsplanen Kunnskap og brubygging. Denne delen av evalueringen består i å kartlegge status for fylkesmennenes og kommunenes gjennomføring av handlingsplanen. Vi har derfor utarbeidet to spørreskjemaer: Ett som går til et utvalg kommuner, og ett til alle fylkesmennene og deres fylkeskoordinatorer.

Skjemaene skal fange opp aktiviteter som er iverksatt, fremdrift i forhold til handlingsplanen og omfanget av tiltakene. Vi retter oppmerksomheten mot fylkesmannens arbeid med opplæringsplanen, opprettelsen av og deltakelse i de faglige foraene, og hvor langt man har kommet i etableringen av et veiledningstilbud. Sistnevnte må dreie seg om hvordan dere planlegger denne veiledningen, da iverksetting av dette er ment å foregå til høsten.

Vi vet at hver fylkeskoordinator har iverksatt handlingsplanen på sin måte i sitt fylke, selv om mange trekk er felles. Vårt mål med dette spørreskjemaet vil dermed være å fange opp denne fylkesvise variasjonsbredden, og hvordan man har forsøkt å dra kommunene med i arbeidet med planen.

Du kan svare på nesten alle spørsmålene i bokser. Der hvor du har anledning til å bruke tekst, ber vi om at du bruker blokkbokstaver og kun én bokstav i hver rute. Skriv tydelig!

Antatt tid til utfylling av skjemaet er 15-30 minutter. **Vi ber om at du svarer så raskt som mulig, og senest innen 10.06.00!**

Vennligst bruk vedlagte svarconvolutt, som er ferdig frankert. Og tusen takk for hjelpen!

DEL I. OPPLÆRING

NÅR HADDE DERE OPPLÆRINGSPLANEN FOR DERES FYLKE KLAR? BRUK SIFFER: DATO MÅNED ÅR. EKSEMPEL: 051099 = 5. OKTOBER 1999)

--	--	--	--	--	--

NÅR HADDE DERE FØRSTE OPPLÆRINGSSAMLING? BRUK TALL, SOM OVENFOR.

--	--	--	--	--	--

HVOR MANGE FORSKJELLIGE SAMLINGER HAR DERE PLANLAGT FREM TIL HANDLINGSPLANENS SLUTT DESEMBER 2001? BRUK TALL, SOM OVENFOR.

--	--

Departementet har utarbeidet en opplæringsplan hvor opplæringstilbudets funksjoner og oppgaver er skissert. Nedenfor har vi skissert de viktigste temaene som er nevnt her. Vi ber deg om å krysse av for hvilke **dere** har valgt å vektlegge i deres **egne** opplæringsplaner:

HVILKE TEMA HAR DERE VALGT Å VEKTLEGG I DE FYLKESVISE OPPLÆRINGSPLANENE? *DU KAN SETTE FLERE KRYSS.*

- Forvaltning (saksbehandling og bruk av skjønn)
- Samarbeid og samhandling
- Brukermedvirkning/brukerperspektiv
- Helhetlig planlegging (rus, innvandrere- og flyktningeproblem mv.)
- Tidlig intervensjon
- Metodeopplæring
- Barn og pårørende
- Arbeid med etablerte rusmisbrukere
- Metadonassistert rehabilitering
- Innvandrere og rusmiddelmissbruk
- Rehabiliteringsarbeid
- Etikk

HVORDAN BLE OPPLÆRINGSPLANEN UTARBEIDET I DITT FYLKE? *DU KAN SETTE FLERE KRYSS.*

- Vi hentet temaer fra departementets opplærings-/rammeplan
- Planen ble utformet i samarbeid med representanter for sosialtjenesten..
- I samarbeid med departementet
- Vi definerte selv viktige temaer, men tok utgangspunkt i handlingsplanen.
- I samarbeid med kompetansesenter for rus
- I samarbeid med høgskole/universitet
- Annet. *Skriv:*.....

HVOR HENTER DERE LÆREKREFTENE FRA? *DU KAN SETTE FLERE KRYSS.*

- Kommunene
- Fylkeskommunen
- Fylkesmannen
- Departement
- Universitet/høgskole
- Kompetansesenter for rus
- Andre. *Skriv:*

HVILKE TILBAKEMELDINGER HAR DERE FÅTT FRA KOMMUNENE PÅ OPPLÆRINGEN?

- | GODE | MIDDELS | DÅRLIGE | BORTKASTET | VARIERT |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

HVOR HØYT SYNES KOMMUNENE, GENERELT SETT, Å PRIORITERE OPPLÆRINGSTILBUDET?

- | VELDIG HØYT | HØYT | SÅNN PASSE | LAVT | VELDIG LAVT |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

HVEM DELTAR PÅ OPPLÆRINGEN? *DU KAN SETTE FLERE KRYSS.*

- Sosialfaglig personell/klientarbeidere
- Sosialledere
- Merkantilt personell
- Vikarer
- Andre. *Skriv:*

DEL II. FAGLIGE FORA

HAR DERE OPPRETTET FAGLIGE FORA I DERES FYLKE?

- | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| JA, ER INNFØRT | ER UNDER
INNFØRING | PLANLAGT INNFØRT | NEI |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

NÅR BLE FØRSTE FAGLIGE FORUM OPPRETTET/IGANGSATT?

--	--	--	--	--	--

ER ALLE KOMMUNENE REPRESENTERT I ET FAGLIG FORUM?

- | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| JA, ALLE | DE FLESTE | MINDRE-
TALLET |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

ER DET FRIVILLIG ELLER OBLIGATORISK FOR KOMMUNENE Å OPPRETTE FAGLIGE FORA?

- | | |
|--------------------------|--------------------------|
| FRIVILLIG | OBLIGATORISK |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

HVOR MANGE FAGLIGE FORA ER DER I DITT FYLKE?

<input type="text"/>	<input type="text"/>	antall
----------------------	----------------------	--------

HVOR MANGE MØTER PLANLEGGER DERE Å HA, I GJENNOMSNIITT, MED DE FAGLIGE FORAENE I ÅRET?

<input type="text"/>	<input type="text"/>	antall
----------------------	----------------------	--------

CIRKA HVOR MANGE MEDLEMMER ER DER I HVERT FAGLIGE FORA?

antall

HVEM DELTAR I DE FAGLIGE FORAENE? *DU KAN SETTE FLERE KRYSS.*

- Sosialfaglig personell/klientarbeidere
- Sosialledere
- Merkantilt personell
- Vikarer
- Andre. *Skriv*:.....

HAR MAN NOEN FORM FOR KONTROLL MED HVA SOM SKJER I DE FAGLIGE FORAENE?

- Ja, de rapporterer til fylkeskoordinator hos fylkesmannen
- Ja, de rapporterer til sine ledere
- Nei, de er helt uavhengige og selvstyrte
- Varierer
- Vet ikke

I TABELLEN NEDENFOR HAR VI FØRT OPP NOEN PÅSTANDER SOM DU SKAL TA STILLING TIL.

Sett ett kryss på hver linje	HELT ENIG		ENIG		HELT UENIG
n) Faglige fora er sted for opplæring	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
o) Faglige fora er sted for dialog og refleksjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
p) Faglige fora bør organiseres strengt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
q) Faglige fora er sted for utvikling av faglig trygge sosialarbeidere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
r) Faglige fora er sted for utveksling av felles/liknende erfaringer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
s) Medlemmene i det enkelte fora bestemmer selv hva de ønsker å gjøre der	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
t) Et faglig fora skal fungere mentalhygienisk oppbyggelig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
u) Arbeid i faglige fora bør avstedkomme mer effektive sosialarbeidere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
v) Lederne for sosialtjenestene bør bestemme dagsorden i foraene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
w) Sosialarbeiderne bør bestemme dagsorden i foraene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
x) Faglige fora kan fort bli steder for ansattes klaging over vanskelige arbeidsforhold	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
y) Fylkesmannen bør bestemme dagsorden i foraene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
z) Faglige fora skal fremme samarbeid på tvers av kommunegrenesene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

DEL III. VEILEDNING

NÅR VIL DERE HA ET VEILEDNINGSTILBUD KLART I DERES FYLKE? SETT DATO MÅNED OG ÅR (SOM OVENFOR).

--	--	--	--	--	--

HAR DERE KARTLAGT HVILKEN FORM FOR VEILEDNING KOMMUNENE BENYTTET SEG AV I DAG?

Ja Nei

HAR KOMMUNENE BEHOV FOR ET VEILEDNINGSTILBUD?

I STOR GRAD	I NOKSÅ STOR GRAD	I NOKSÅ LITEN GRAD	I LITEN GRAD	HAR IKKE BEHOV
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

HVILKEN TYPE VEILEDNING ER DER STØRST BEHOV FOR?

- Klientorientert veiledning
- Metodeorientert veiledning
- Prosessorientert veiledning

HVORDAN ER DET ØNSKELIG AT VEILEDNINGEN SKAL FOREGÅ?

- I gruppe
- Enkeltpersoner/personlig
- Begge deler

DEL IV. UTVIKLINGSPROSJEKTER MED TILKNYTNING TIL HANDLINGSPLANEN KUNNSKAP OG BRUBYGGING

HVOR MANGE UTVIKLINGSPROSJEKTER ER BLITT IGANGSATT I DITT FYLKE I FORBINDELSE MED HANDLINGSPLANEN?

--	--	--

HVOR MANGE KOMMUNER ER UTVIKLINGSPROSJEKTENE FORDELT OVER?

--	--

HVOR MYE FÅR DITT FYLKE I PROSJEKTMIDLER FOR ÅR 2000? (HELE KRONER)

--	--	--	--	--	--

DEL V. SAMARBEID

ER DET OPPRETTET SOSIALLEDERFORUM I DITT FYLKE?

Ja Nei

HVIS JA, CIRKA HVOR MANGE MØTER HAR DERE I ÅRET?

antall

HVORDAN HAR SAMARBEIDET MED FØLGENDE AKTØRER FUNGERT I DITT FYLKE?

Sett ett kryss på hver linje	GODT	MIDDELS	DÅRLIG	IKKE AKTUELT
a) Klientarbeiderne i sosialtjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Lederne i sosialtjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Representanter fra de faglige foraene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Kontaktpersoner i departementet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Fylkeslegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Fylkeskommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Høgskole/universitet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Kompetansesenter for rus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Andre prosjektkoordinatorer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Prosjektledere for andre statlige satsninger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

HVORDAN HAR HANDLINGSPLANEN, GENERELT SETT, BLITT MOTTATT I DITT FYLKE?

Sett ett kryss på hver linje	POSITIVT	SÅNN PASSE	NEGATIVT	VET IKKE
a) Blant sosialarbeiderne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Blant sosiallederne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Av administrasjonen i kommunene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Av politikerne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

HVA TROR DU HANDLINGSPLANEN VIL BIDRA TIL I DITT FYLKE?

Sett ett kryss på hver linje	I stor grad	I nokså stor grad	I nokså liten grad	I liten grad	Vet ikke
l) Den vil virke kompetansehevende i sosialtjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m) Den vil bedre kommunikasjonen på tvers av kommunegrensene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
n) Den vil bedre ettervernet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
o) Den vil fremme erfaringer fra andre styrkingsprogram for sosialtjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
p) Den vil skape bedre samordning av tjenester for brukerne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
q) Den vil synliggjøre sosialarbeidernes egen kompetanse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
r) Den vil fremme dialogen mellom fylkesmann og kommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
s) Den vil bedre tjenestekvaliteten i sosialtjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
t) Den vil motvirke forskjellsbehandling i tildeling av økonomisk stønad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
u) Den vil fremme brukermedvirkning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
v) Den vil gi mer helhetlige løsninger for brukerne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- | | | | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| w) Den vil gi sosialarbeidere større faglig trygghet i arbeidet | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| x) Den vil bedre tilgjengeligheten for brukerne | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

VI HAR FORMULERT NOEN PÅSTANDER NEDENFOR KNYTTET TIL FYLKESMANNENS GJENNOMFØRING AV HANDLINGSPLANEN. *VURDÉR HVOR ENIG ELLER UENIG DU ER I PÅSTANDENE.*

- | Sett ett kryss på hver linje | HELT ENIG | | ENIG | | HELT UENIG |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| j) Det har vært vanskelig å få oversikt over hva som skjer ute i kommunene. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| k) Handlingsplanen er takknemlig å jobbe med. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| l) Det har vært uklart hvilket arbeid som skal utføres av fylkeskoordinatoren. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| m) Handlingsplanen var godt forberedt i forkant. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| n) Handlingsplanen har blitt godt mottatt i kommunene. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| o) Jeg har blitt støttet i mitt arbeid internt på embetet. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| p) Departementets ambisjonsnivå står ikke i forhold til de midler som følger handlingsplanen | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| q) Jeg får den informasjonen jeg trenger fra departementet. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| r) Det har vært vanskelig å komme i dialog med kommunene. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| s) Arbeidet som skal gjøres er overkommelig. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

AV DE VIRKEMIDLER/TILTAK SOM STÅR NEVNT NEDENFOR; HVILKE TROR DU VIL BESTÅ OGSÅ ETTER HANDLINGSPLANENS SLUTT?

- Faglige fora
- Sosiallederforum
- Veiledning

TIL SLUTT BER VI DEG OM Å GI OSS KOMMENTARER ANGÅENDE SPØRRESKJEMAET. ER DET NOE DERE SYNES VI BURDE FÅTT MED, SPØRSMÅLSTILLINGER/TABELLER SOM DERE IKKE SYNES FUNGERER GODT ETC. SÅ SKRIV DET NED HER.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Tusen takk for hjelpen!

Vedlegg 3 – Intervjuguide sosialleder 2000

SENTRALE TEMAER – INTERVJU MED LEDER FOR SOSIALKONTORET

Leders bakgrunn, utdanning og erfaring

Om sosialtjenesten i kommunen. Lage et riss over de (kanskje 5) viktigste problemstillinger kontoret står overfor i dag.

(størrelse, geografi, demografi (brukergrupper), grad av urbanisering, budsjetter, bemanning (rekruttering & kompetanse), samarbeidskultur, relasjon til fylkesmannen nå og tidligere (klagesaker og tilsyn)

Koble lederen inn på sporet via handlingsplanens satsingsområder og de virkemidler og tiltak som blir tatt i bruk:

HANDLINGSPLANENS SATSINGOMRÅDER

Spre erfaringer fra annet utviklingsarbeid de siste årene

Heve kvaliteten og kompetansen i sosialtjenestens arbeid med klienter med sammensatte behov – rusmiddelmisbrukere. Bedring av ettervernet.

Gjøre sosialtjenesten mer brukervennlig og tilgjengelig.

Redusere forskjellsbehandling i tildeling av økonomisk stønad.

HANDLINGSPLANENS VIRKEMIDLER OG TILTAK

Opplæring

Faglige fora

Veiledning

OPPLÆRINGEN

Har dere anledning til å prioritere slike tilbud om opplæring?

Hva har dere deltatt på – hvor mange opplæringssamlinger, hvilke temaer?

Utbytte

Relevans og nytte – hva har de fått ”opplæring” i og hvordan står dette i forhold til egne oppfatninger av hva som er relevant kompetanse for en sosialarbeider?

Hvilke konsekvenser har deltakelsen fått? Har det gitt ny innsikt? I tilfelle på hvilken måte?

Hvilke ideer eller tanker tar man med seg tilbake til kontoret? Setter dere av tid til å gå gjennom eller drøfte problemstillinger rundt dette i etterkant?

Har man begynte å tenke eller arbeide annerledes som en følge av opplæringen? Har opplæringen ført til endringer i egen praksis eller rutiner ved kontoret?

Trenger dere å kompetanseheves?

Hvis du selv skulle valgt, hva hadde du trengt å bli flinkere på, og hvordan skulle du ønske å tilegne deg denne kunnskapen?

Hva er dere gode/best på?

Hvordan få frem og styrke den kompetansen som allerede finnes blant sosialarbeiderne?

Faglig trygghet og styrke

SOSIALLEDERFORUM OG FAGLIGE FORA

I. SOSIALLEDERFORUM

Deltar du i et sosiallederforum?

Hvem andre deltar? Hvor ofte møtes dere?

Hva holder dere på med der? Hva diskuterer dere og hva kommer det ut av deltakelse i et slikt sosiallederforum?

Hvilken funksjon har sosiallederforumet/hvilken funksjon bør det ha? Fungerer det slik det er tenkt?

Er det nyttig for deg å delta på dette?

Hvem leder sosiallederforumet? Hvem setter dagsorden der?

II. FAGLIG FORUM

Deltar du som leder av sosialkontoret i et faglig forum i regi av handlingsplanen?

Deltar noen andre ved ditt kontor i et faglige forum i regi av handlingsplanen?

Hvor ofte har de/dere slike møter?

Hvilken nytte tror du de/dere har av å delta? Hva tror du det kommer ut av å delta der?

Hva forventer du som leder at dine sosialarbeidere bør ha igjen for å delta?

HVIS IKKE LEDER SELV DELTAR: Rapporterer de tilbake deg som leder om hva de holder på med? Lages der noen form for referat du eller andre får tilgang på?

Hvordan organiserer dere sosialarbeidernes deltakelse i slike fora (deres/ditt fravær fra kontoret)?

Hva holder de/dere på med der?

Hvilken funksjon har det å delta i et slikt forum, tror du?

Kommer de/dere styrket ut med deltakelse i slike fora?

Diskuterer de/dere hva som skjer der i etterkant? (Alltid, jevnlig, sporadisk eller aldri)

VEILEDNING

Hva tenker du om veiledning som begrep? (saksveiledning, metodisk veiledning, prosessorientert veiledning)

Har kontoret ansatte selv med veilederkompetanse?

Tilbyr kontoret noen form for veiledning til sine ansatte?

I tilfelle hvilken type? Hvem bruker dere som veileder?

Hvordan foregår dette og hvilket formål har veiledningen? Hva skal veiledningen fremme?

(Hvis ikke man tilbyr veiledning – bør vi forfølge dette. Hvorfor ikke? Hva er årsaken til at man ikke tilbyr eller trenger slik veiledning?)

Hvem definerer behovet for veiledning? Hva utløser behov for veiledning?

Hvilke egenskaper eller kunnskaper bør en veileder besitte?

Hva synes dere om slike fylkesvise veiledningstilbud som fylkesmannen nå er i ferd med å etablere?

Tror du at dere kommer til å ta en slik fylkesoversikt i bruk?

SAMARBEID OG SAMHANDLING

Ta tak i metaforen ”brubygging”. Hvem bør det bygges bruer mellom? Hvor er det man ikke kommer frem – hvor stopper det opp? Nevn de trangeste flaskehalsene for et perfekt samarbeid.

Har handlingsplanen hatt noen innvirkning på eller ført til konkret brubygging i hverdagen? I tilfelle overfor hvem og hvordan har dere fått dette til?

Har dere faste møter med andre instanser – i tilfelle hvem og hvor ofte møtes dere? (jevnlige, faste, sporadiske)

Kan du peke på noen aktører dere burde ha bedret samarbeidsrelasjonen deres til eller i det hele tatt opprette et samarbeidsforhold?

Kan det tenkes at noen slike samarbeidsarenaer bare skaper merarbeid?

Samarbeid og samhandling mellom:

Sosialtjenesten – fylkesmannen generelt – fylkeskoordinatoren spesielt

Sosialtjenesten og andre instanser – aetat, trygdekontoret, psykiatri, rusvern andre instanser.

PRØV Å KONKRETISERE HVORDAN KONTORET FORHOLDER SEG TIL HANDLINGSPLANENS FIRE SATSINGSOMRÅDER

Spredning av erfaring fra annet utviklingsarbeid de siste årene. (Utviklingsprogrammet for sosialkontortjenesten (1991-1994) og Program for styrking av sosialtjenesten (1994-1997).

Hvilken befaring har de hatt med disse programmene?

Hvilken kjennskap har de til dem?

Har noen slik erfaring blitt spredd til deres kontor? Hvordan har de i tilfelle tatt erfaring/erfaringer til seg?

Har de selv vært engasjert i noe slik utviklingsarbeid? Tidligere og/eller nå?

Heve kvaliteten og kompetansen i sosialtjenesten sitt arbeid med klienter med sammensatte behov

Overfor rusmiddelmissbrukere og langtidsklienter

Overfor innvandrere

Bedring av ettervernet

Har dette fått konkrete uttrykk på ditt kontor? Hvordan? Kan du i tilfelle gi eksempler på dette?

Hvis ikke – hva skal til for å bedre arbeidet med denne/disse brukergruppen(e)?

Hvis ikke – hva skal til for å bedre ettervernet?

Gjøre sosialtjenesten mer brukervennlig og tilgjengelig.

Hvordan arbeider dere for å være brukervennlige?

Hvordan tenker dere om tilgjengelighet – personalet og kontoret (de fysiske rammene)? Hva gjør dere i hverdagen for å få dette til? Eksemplifiser.

Hva får dere til – hva får dere ikke til? Hva er mulig/umulig å oppfylle av krav og forventninger? Krav/forventninger dere har eller stiller til dere selv? Krav eller forventninger dere møter fra klientenes side?

Hvilke tilbakemeldinger for dere på dette fra brukerne selv? Tror du K & B har hatt/vil få noen konsekvenser for deres praksis på deres kontor i forhold til dette?

Redusere tilfeldig forskjellsbehandling i fordeling av økonomisk stønad.

Hvordan tenker dere om dette på kontoret? Er dere gode nok på det juridiske i forhold til dette? Hva vet dere om slik forskjeller på eget kontor? Hvordan slår det eventuelt ut? Hvordan forvalter man sitt skjønn?

Hva gjør dere konkret for å minske dette problemet?

Handlingsplanens effekt på dette området?

Innføring av veiledende nasjonale satser.

TIL SLUTT:

HVA REPRESENTERER HANDLINGSPLANEN KUNNSKAP OG BRUBYGGING FOR DEG?

Vedlegg 4 – Intervjuguide sosialarbeider 2000

SENTRALE TEMAER – INTERVJU MED SOSIALARBEIDER VED SOSIALKONTORET

Bakgrunn, utdanning og erfaring

Lage et riss over de (kanskje 5) viktigste problemstillinger hun/han som sosialarbeider står overfor i dag.

(størrelse, geografi, demografi (brukergrupper), grad av urbanisering, budsjetter, bemanning (rekruttering & kompetanse), samarbeidskultur, relasjon til fylkesmannen nå og tidligere (klagesaker og tilsyn)

Koble sosialarbeideren inn på sporet via handlingsplanens satsingsområder og de virkemidler og tiltak som blir tatt i bruk:

HANDLINGSPLANENS SATSINGOMRÅDER

Spre erfaringer fra annet utviklingsarbeid de siste årene

Heve kvaliteten og kompetansen i sosialtjenestens arbeid med klienter med sammensatte behov – rusmiddelmissbrukere. Bedring av ettervernet.

Gjøre sosialtjenesten mer brukervennlig og tilgjengelig.

Redusere forskjellsbehandling i tildeling av økonomisk stønad.

HANDLINGSPLANENS VIRKEMIDLER OG TILTAK

Opplæring

Faglige fora

Veiledning

OPPLÆRINGEN

Har du anledning til å prioritere slike tilbud om opplæring? Obligatorisk eller frivillig? Hvem legger føringene for deltakelse?

Hva har du deltatt på – hvor mange opplæringssamlinger, hvilke temaer?

Utbytte

Relevans og nytte – hva har du fått ”opplæring” i og hvordan står dette i forhold til egne oppfatninger av hva som er relevant kompetanse for en sosialarbeider?

Hvilke konsekvenser har deltakelsen fått? Har det gitt ny innsikt? I tilfelle på hvilken måte?

Hvilke ideer eller tanker tar man med seg tilbake til kontoret? Setter dere av tid til å gå gjennom eller drøfte problemstillinger rundt dette i etterkant?

Har man begynte å tenke eller arbeide annerledes som en følge av opplæringen? Har opplæringen ført til endringer i egen praksis eller rutiner ved kontoret?

Trenger du/dere å kompetanseheves?

Hvis du selv skulle valgt, hva hadde du trengt å bli flinkere på, og hvordan skulle du ønske å tilegne deg denne kunnskapen?

Hva er du/dere gode/best på?

Hvordan få frem og styrke den kompetansen som allerede finnes blant sosialarbeiderne?

Faglig trygghet og styrke

DELTAKELSE I FAGLIGE FORA

Deltar du i et faglig forum i regi av handlingsplanen?

Deltar noen andre ved ditt kontor i et faglig forum i regi av handlingsplanen?

Hvor ofte har de/dere slike møter?

Hvilken nytte tror du de/dere har av å delta? Hva tror du det kommer ut av å delta der? Hvilken funksjon har de faglige foraene?

Hva forventer du å sitte igjen med for å delta?

Hvem leder forumet?

Rapporterer dere tilbake til noen ledere eller andre om hva dere holder på med? Lages der noen form for referat andre får tilgang på?

Hvordan organiserer dere deltakelse i slike fora (ditt fravær fra kontoret)?

Hva holder du/dere på med der?

Hvilken funksjon har det å delta i et slikt forum, tror du?

Kommer du/dere styrket ut med deltakelse i slike fora? I tilfelle; på hvilken måte?

Har deltakelse i slike fora ført til noen konkrete endringer i din praksis? Ditt arbeid med klienter eller samarbeid med andre instanser, tilførsel av ny kunnskap – endrede holdninger – handlinger etc.

Diskuterer du/dere hva som skjer der i etterkant? (Alltid, jevnlig, sporadisk eller aldri)

VEILEDNING

(Hvis ikke man tilbyr veiledning – bør vi forfølge dette. Hvorfor ikke? Hva er årsaken til at man ikke tilbyr eller trenger slik veiledning? Utstrakt bruk av kollegaveiledning. Andre former?? Etc.)

Hva tenker du om veiledning som begrep? (saksveiledning, metodisk veiledning, prosessorientert veiledning)

Har kontoret ansatte selv med veilederkompetanse?

Tilbyr kontoret noen form for veiledning til sine ansatte?

I tilfelle hvilken type? Hvem bruker dere som veileder(e)?

Hvordan foregår dette og hvilket formål har veiledningen? Hva skal veiledningen fremme?

Hvem definerer behovet for veiledning? Hva utløser behov for veiledning?

Hvilke egenskaper eller kunnskaper bør en veileder besitte?

Hva synes dere om slike fylkesvise veiledningstilbud som fylkesmannen nå er i ferd med å etablere?

Tror du at dere kommer til å ta en slik fylkesoversikt i bruk?

SAMARBEID OG SAMHANDLING

Ta tak i metaforen ”brubygging”. Hvem bør det bygges bruer mellom? Hvor er det man ikke kommer frem – hvor stopper det opp? Nevn de trangeste flaskehalsene for et perfekt samarbeid.

Har handlingsplanen hatt noen innvirkning på eller ført til konkret brubygging i hverdagen? I tilfelle overfor hvem og hvordan har dere fått dette til?

Har dere faste møter med andre instanser – i tilfelle hvem og hvor ofte møtes dere? (jevnlig, fast, sporadisk)

Kan du peke på noen aktører dere burde ha bedret samarbeidsrelasjonen deres til eller i det hele tatt opprette et samarbeidsforhold?

Kan det tenkes at noen slike samarbeidsarenaer bare skaper merarbeid?

Samarbeid og samhandling mellom:

Sosialtjenesten – fylkesmannen generelt – fylkeskoordinatoren spesielt

Sosialtjenesten og andre instanser – aetat, trygdekontoret, psykiatri, rusvern andre instanser.

PRØV Å KONKRETISERE HVORDAN KONTORET FORHOLDER SEG TIL HANDLINGSPLANENS FIRE SATSINGSOMRÅDER

Spredning av erfaring fra annet utviklingsarbeid de siste årene. (Utviklingsprogrammet for sosialkontortjenesten (1991-1994) og Program for styrking av sosialtjenesten (1994-1997).

Hvilken befarung har de hatt med disse programmene?

Hvilken kjennskap har de til dem?

Har noen slik erfaring blitt spredd til deres kontor? Hvordan har de i tilfelle tatt erfaring/erfaringer til seg?

Har de selv vært engasjert i noe slik utviklingsarbeid? Tidligere og/eller nå?

Heve kvaliteten og kompetansen i sosialtjenesten sitt arbeid med klienter med sammensatte behov

Overfor rusmiddelmissbrukere og langtidsklienter

Overfor innvandrerklinter

Bedring av ettervernet

Har dette fått konkrete uttrykk på ditt kontor? Hvordan? Kan du i tilfelle gi eksempler på dette?

Hvis ikke – hva skal til for å bedre arbeidet med denne/disse brukergruppen(e)?

Hvis ikke – hva skal til for å bedre ettervernet?

Gjøre sosialtjenesten mer brukervennlig og tilgjengelig.

Hvordan arbeider du for å være brukervennlige?

Hvordan tenker du om tilgjengelighet – personalet og kontoret (de fysiske rammene)? Hva gjør du i hverdagen for å få dette til? Eksemplifiser.

Hva får du til – hva får du ikke til? Hva er mulig/umulig å oppfylle av krav og forventninger? Krav/forventninger du har eller stiller til deg selv? Krav eller forventninger du møter fra klientenes side?

Hvilke tilbakemeldinger får du på dette fra brukerne selv? Tror du K & B har hatt/vil få noen konsekvenser for din praksis på ditt kontor i forhold til dette?

Redusere tilfeldig forskjellsbehandling i fordeling av økonomisk stønad.

Hvordan tenker du om dette? Er du god nok på det juridiske i forhold til dette? Hva vet du om slik forskjeller på eget kontor? Hvordan slår det eventuelt ut? Hvordan forvalter man sitt skjønn?

Hva gjør du/dere konkret for å minske dette problemet?

Handlingsplanens effekt på dette området?

Innføring av veiledende nasjonale satser.

TIL SLUTT:

HVA REPRESENTERER HANDLINGSPLANEN KUNNSKAP OG BRUBYGGING FOR DEG?

Vedlegg 5 – Intervjuguide samarbeidende instans 2000

Stilling, bakgrunn og hovedoppgaver.

Kjennskap til handlingsplanen Kunnskap og brubygging? I tilfelle – Hva handler den om? *(Hvis den som blir intervjuet ikke kjenner til handlingsplanen – sier vi noe kort om handlingsplanens satsingsområder og virkemidler)*

Har der skjedd noen endring i din/etatens forståelse av problemløsninger de siste årene? I tilfelle – hva kan dette henge sammen med?

Har du kjennskap til noen endringer i sosialkontorets kompetanse på klientens problemer/løsninger? I tilfelle – hva kan dette henge sammen med?

Hvordan tenker dere brukermedvirkning? Hvilke konkrete utslag får dette i ditt arbeid med klienten/brukeren?

Stemmer din forståelse av brukermedvirkning med det inntrykk du har av hvordan sosialkontoret tenker omkring dette? Hvordan kommer dette til uttrykk? Får det noen konkrete utslag?

Ta tak i metaforen ”brubygging”. Hvem bør det bygges bruer mellom? Hvor er det man ikke kommer frem – hvor stopper det opp? Nevn de trangeste flaskehalsene for et perfekt samarbeid. Uklare krav/forventninger, rollekonflikter, overlapping i oppgaver.

Tror du har handlingsplanen hatt noen innvirkning på eller ført til konkret brubygging i hverdagen? I tilfelle overfor hvem og hvordan har man fått dette til?

Har dere faste møter med andre instanser – i tilfelle hvem og hvor ofte møtes dere? (jevnlig, fast, sporadisk)

Kan du peke på noen aktører dere burde ha bedret samarbeidsrelasjonen deres til eller i det hele tatt opprette et samarbeidsforhold?

Kan det tenkes at noen slike samarbeidsarenaer bare skaper merarbeid?

På hvilket punkt i de prosessene klienten går gjennom er det man møter de største hindringene? Hva kunne vært gjort for å fjerne disse hindringene?

Hvem er dine viktigste samarbeidspartnere?

Hvordan samarbeider dere? Hva er bra eventuelt dårlig? Hva bør gjøres for å bedre disse samarbeidsrelasjonene?

Hvilke former for kontakt har dere med sosialkontoret? Hva preger denne kontakten?

Har denne kontakten endret seg noe de siste årene/det siste året? Hva tror du eventuelt disse endringene henger sammen med eller kommer av?

Hva er det dere er gode på? Hva burde dere bli bedre på? Konkretiser.

Hva er sosialkontoret gode på? Hva burde de bli bedre på? Konkretiser.

Vedlegg 6 – Intervjuguide klient 2000

Intervjuet kan ikke relateres til den aktivitet handlingsplanen har ført med seg, men til den *oppfatning* klienten har av sitt forhold til sosialtjenesten og dens samarbeidende instanser, sosialarbeiderne og saksbehandlingen; samarbeid med klientarbeiderne, hvordan de som klienter blir møtt/ivaretatt, endringer i sosialarbeidernes væremåte, tilnærming til ulike problemer/problemløsning, tilrettelegging etc.

Ha handlingsplanens satsingsområder i bakhodet også her:

Heve kvaliteten og kompetansen i sosialtjenestens arbeid med klienter med sammensatte behov – rusmiddelmisbrukere. Bedring av ettervernet.

Gjøre sosialtjenesten mer brukervennlig og tilgjengelig.

Redusere forskjellsbehandling i tildeling av økonomisk stønad.

Personlig bakgrunn – hvorfor klient ved sosialkontoret, over hvor lang tid osv. Første møte her eller et annet sted.

Hvilken form for kontakt har du med sosialkontoret?

Hvordan opplever du de fysiske omgivelsene ved sosialkontoret når du møter opp der? Hvilken atmosfære vil du si preger stedet?

Har du en spesiell saksbehandler eller flere (er det tilfeldig hvem du snakker med)?

Hvis du har en bestemt saksbehandler; kommer du godt overens med denne saksbehandleren eller skulle du ønske deg en annen? Er dette noe du kan formidle eller har formidlet noen gang?

Opplever du at kontoret har gode rutiner i sitt mottak av klienter?

Ved oppmøte

På telefon

Opplever du at kontoret har gode rutiner for henvisning til andre instanser? At det for eksempel skjer til rett tid og til rett instans?

Lytter de til hva du har å si? Opplever du at de har forståelse for dine problemer?

Kommer du til når du trenger det? Hvordan henger dette sammen? (om de kommer til eller ikke når de ønsker det)

Har du tiltro til den hjelpen du får?

Økonomisk tildeling – stønad. Er det riktige/relevante kriterier som legges til grunn for utmålingen? Hvordan stemmer det du har fortalt til saksbehandleren overens med måten sosialarbeideren har forstått det du har fortalt?

Faglig – opplever du sosialarbeideren som kompetent til å løse eller gi deg riktig hjelp med dine problemer? Er det overensstemmelse mellom hvordan du forstår deg selv og dine problemer og den faglige bistand du får fra sosialkontoret?

Hvilket inntrykk har du av det samarbeidet sosialkontoret har med andre relevante instanser? Ta tak i det som er relevante instanser for denne klienten. Problematisere dette.

Har det skjedd noen endringer i måten sosialkontoret samarbeider med andre instanser? Til det bedre/verre? Hvilke uttrykk får dette samarbeidet?

Hvordan tror du representanter på sosialkontoret oppfatter dine problemer og løsninger på dem?

Opplever du å bli tatt mer med på råd nå enn tidligere? Har sosialarbeidernes holdninger til deg - medvirkning fra din side og problemforståelse - endret seg de siste årene/det siste året?

Kan du sette fingeren på noen merkbare endringer i måten du har blitt møtt på fra sosialkontorenes side de siste årene/det siste året?

Hva synes du sosialkontorene er gode på?

Hva burde sosialkontorene bli bedre på, synes du?

Vedlegg 7 Intervjuguide fylkeskoordinator 2000

Koordinators bakgrunn, utdanning og erfaring

Om sosialtjenestene i fylket. Lage et riss over de (kanskje 5???) viktigste problemstillinger hun/han har møtt i arbeidet med handlingsplanen.

Si noe om hva vi kommer til å konsentrere oss om i intervjuet:

HANDLINGSPLANENS SATSINGOMRÅDER OG HANDLINGSPLANENS VIRKEMIDLER OG TILTAK

OPPLÆRINGEN

Bakgrunnen for den fylkesvise opplæringsplanen: Hvordan gikk hun/han fram i utforming av den fylkesvise opplæringsplanen? Hva ble vektlagt? Hvilke valg gjorde man seg og på hvilket grunnlag? I hvor stor grad valgte man å følge de føringer som ble lagt i den statlige opplæringsplanen?

Hvordan er din oppfatning av kommunenes prioritering av det opplæringstilbud dere gir?

Hvordan er din oppfatning av deltakernes utbytte av å delta på opplæringssamlingene?

Hvilken læringsform legger dere opp til under, i etterkant av og mellom samlingene?

Relevans og nytte av kompetansehevingen? Hvordan står dette i forhold til sosialarbeidernes egne oppfatninger av hva som er relevant kompetanse for en sosialarbeider?

Vet du noe om hvilke konsekvenser har deltakelse på opplæringssamlinger har fått? På hvilken måte kan det ha gitt ny innsikt?

Legger man opp til at ideer eller tanker blir tatt med tilbake til kontoret? Eventuelt hvordan?

Har du fått innspill på at man på sosialkontorene begynner å tenke eller arbeide annerledes som en følge av opplæringen? Har opplæringen ført til endringer i egen praksis eller rutiner ved ulike kontor?

Har opplæringen vært inspirerende for idéutvikling til konkrete lokale prosjekter?

Hva er sosialarbeiderne er gode på fra før? Hva er ditt inntrykk av hva de trenger å bli bedre på?

Hvordan jobber du for å få frem og styrke den kompetansen som allerede finnes blant sosialarbeiderne?

Hvilke erfaringer har dere med In Mente prosjektet?

Faglig trygghet og styrke

SOSIALLEDERFORUM OG FAGLIGE FORA

SOSIALEDERFORUM

Hvilken kontakt har du som fylkeskoordinator med kommunene i fylket? Har du andre oppgaver hos FM enn arbeidet med handlingsplanen?

Hvilken kontakt har du spesielt med lederne for sosialtjenestene? (Oslo hadde ikke når vi gjorde spørreskjemaundersøkelsen opprettet et sosiallederforum, men de øvrige to fylkene hadde dette på plass)

Er det opprettet et sosiallederforum i regi av handlingsplanen eller eksisterte dette forut for handlingsplanen? Bakgrunnen for opprettelsen. Nyskaping eller allerede eksisterende nettverk med andre oppgaver?

Hva holder dere på med der? Hva diskuterer dere og hva kommer det ut av deltakelse i et slikt sosiallederforum?

Hvilken funksjon har sosiallederforumet/hvilken funksjon bør det ha? Fungerer det slik det er tenkt?

Er det nyttig for deg å delta på dette?

Hvem leder sosiallederforumet? Hvem setter dagsorden der?

II. FAGLIG FORUM

Fortell litt om de faglige fora. Hvordan gikk du fram med tanke på opprettelsen av dem? Hvordan er de inndelt – hvilket rasjonale ligger bak opprettelsen av dem?

Deltar du selv (som fylkeskoordinator) på samlinger i faglige fora?

Hvor ofte har de faglige foraene møter?

Hvilken nytte tror du de har av å delta i slike fora? Hva tror du det kommer ut av å delta der?

Hvilke forventninger har du med tanke på hva sosialarbeidere bør sitte igjen med etter å ha deltatt?

Rapporterer de tilbake deg om hva de holder på med? Lages der noen form for referat du eller andre får tilgang på? Blir det debattert hvilken form for kontroll leder eller fylkeskordinator bør ha med denne typen aktiviteter?

Hva vet du om organisering av det arbeidet som foregår der? Strukturelt, tematisk og læringsmessig? Hvilke tanker har man om effekt?

Hvordan organiserer man sosialarbeidernes deltakelse i slike fora (deres fravær fra sosialkontoret)?

Vet du noe om hva holder de på med der?

Hvilken funksjon har det å delta i et slikt forum, tror du?

Kommer de styrket ut med deltakelse i slike fora?

Vet du om de diskuterer hva som skjer der i etterkant? (Alltid, jevnlig, sporadisk eller aldri)

VEILEDNING

Hvor står dere i arbeidet med opprettelsen av fylkesvise veiledningstilbud?

Hvordan ser dette ut? Hva har dere tatt utgangspunkt i?

Har du noen formening om hva kommunene ønsker eller trenger av veiledning?

Hvordan er det tenkt at kommunene skal ta den i bruk?

Hvem skal holde den oppdatert når dere er ferdig med denne jobben?

Hva tenker du om veiledning som begrep?

Er det mange med veilederkompetanse i ditt fylke?

Er det mange sosialtjenester i ditt fylke som tilbyr sine ansatte noen form for veiledning?

I tilfelle hvilken type? Hvem bruker de som veiledere?

Hvordan foregår dette og hvilket formål har som oftest veiledningen? Hva skal veiledningen fremme?

Der hvor det ikke tilbys veiledning: Hva skjer der? Hva er årsaken(e) til at man ikke tilbyr eller trenger slik veiledning? Hvem definerer behovet for veiledning og hva er det som vanligvis utløser behov for veiledning?

Hvilke egenskaper eller kunnskaper bør en veileder besitte?

Tror du at en fylkesvis oversikt over veiledere vil bli tatt i bruk av kommunene?

SAMARBEID OG SAMHANDLING

Ta tak i metaforen ”brubygging”. Hvem bør det bygges bruer mellom? Hvor er det man ikke kommer frem – hvor stopper det opp? Nevn de trangeste flaskehalsene for et perfekt samarbeid.

Har handlingsplanen hatt noen innvirkning på eller ført til konkret brubygging i hverdagen? I tilfelle overfor hvem og hvordan har dere fått dette til?

Hvilke former for nettverksbygging/samarbeidsforaer kjenner du til i ditt fylke?

Kan det tenkes at noen slike samarbeidsarenaer bare skaper merarbeid?

Har du faste møter med andre instanser – i tilfelle hvem og hvor ofte møtes dere? (jevnlig, fast, sporadisk)

Samarbeid og samhandling mellom:

Hva vet du om samarbeidsrelasjonen: Sosialtjenesten – fylkesmannen generelt.

Hvordan opplever du samarbeidsrelasjonen: Sosialtjenesten og fylkeskoordinatoren spesielt.

Sosialtjenesten og andre instanser – aetat, trygdekontoret, psykiatri, rusvern andre instanser.

Ditt samarbeid med høyskole/universitet

Fylkeslegen

Fylkeskommunen

Andre prosjektledere for andre statlige satsinger

Kontaktperson(er) i SHD

PRØV Å KONKRETISERE FYLKESKOORDINATORENS ARBEID I FORHOLD TIL HANDLINGSPLANENS FIRE SATSINGSOMRÅDER

Spredning av erfaring fra annet utviklingsarbeid de siste årene. (Utviklingsprogrammet for sosialkontortjenesten (1991-1994) og Program for styrking av sosialtjenesten (1994-1997).

Hvilken kjennskap har du til disse tidligere programmene på 90-tallet? Hvordan har du i tilfelle hatt erfaring med dem?

Hvordan arbeider du (eller SHD) med spredning av erfaring fra disse utviklingsprogrammene til sosialtjenestene (eller andre)?

Har du selv vært engasjert i noe av dette utviklingsarbeid? Tidligere og/eller nå/fremdeles?

Heve kvaliteten og kompetansen i sosialtjenesten sitt arbeid med klienter med sammensatte behov

Overfor rusmiddelmissbrukere og langtidsklienter

Overfor innvandrere

Bedring av ettervernet

Har dette fått konkrete uttrykk i ditt fylke? Hvordan? Kan du i tilfelle gi eksempler på dette?

Hvis ikke – hva skal til for å bedre arbeidet med denne/disse brukergruppen(e)?

Hvis ikke – hva skal til for å bedre ettervernet? Hva tenker du om selve begrepet ettervern?

Gjøre sosialtjenesten mer brukervennlig og tilgjengelig.

Brukermedvirkningsbegrepet? Er det store variasjoner fra kommune til kommune hvordan tenker man om dette? Er brukermidvirkningen for dårlig ved enkelte sosialkontor og hva er det som gjør det for dårlig?

Tror du handlingsplanen har noen effekt på hvordan sosialarbeiderne tenker om dette? Eller konkret jobber med dette?

Hvordan tenker dere om tilgjengelighet – personalet og kontoret (de fysiske rammene)? Hva gjør dere i hverdagen for å få dette til? Eksemplifiser.

Hva er sosialkontorene får til på dette området – hva får de ikke til? Hva er mulig/umulig å oppfylle av krav og forventninger? Krav/forventninger de har eller stiller til seg selv? Krav eller forventninger de møter fra sine klienter?

Hvilke tilbakemeldinger for dere på dette fra brukerne selv? Tror du K & B har hatt/vil få noen konsekvenser for ulike kontorers praksis i forhold til dette?

Redusere tilfeldig forskjellsbehandling i fordeling av økonomisk stønad.

Hvordan tenker du om dette problemet?

Er saksbehandlerne generelt sett gode nok på det juridiske i forhold til dette? Hva vet dere om slik forskjeller på kontorene? Hvordan slår det eventuelt ut? Hvordan forvalter saksbehandlerne sitt skjønn?

Hva gjør dere konkret for å minske dette problemet?

Handlingsplanens effekt på dette området?

Innføring av veiledende nasjonale satser.

LOKALE UTVIKLINGSPROSJEKTER

Hvor mange lokale utviklingsprosjekter er igangsatt i regi av handlingsplanen i ditt fylke?

Hvor store er de?

Hvilke målgrupper har de?

Hva er bakgrunnen for de ulike?

Hvor gode/relevante og levedyktige er de?

TIL SLUTT:

HVA REPRESENTERER HANDLINGSPLANEN KUNNSKAP OG BRUBYGGING FOR DEG?

Vedlegg 8. Intervjuguide fylkeskoordinator høsten 2001

1. Koordinators bakgrunn, utdanning og erfaring

OPPLÆRINGEN

2. Bakgrunnen for den fylkesvise opplæringsplanen: Hvordan gikk hun/han fram i utforming av den fylkesvise opplæringsplanen? Hva ble vektlagt?
3. I hvor stor grad valgte man å følge de føringer som ble lagt i den statlige opplæringsplanen?
4. Oppfatning av kommunenes prioritering og utbytte av opplæringstilbudet
5. Konsekvenser av deltakelse på opplæring i forbindelse med K&B? På hvilken måte kan det ha gitt ny innsikt?
6. Legger man opp til at ideer eller tanker blir tatt med tilbake til kontoret? Eventuelt hvordan?
7. Finnes der eksempler på om sosialkontorene/sosialarbeiderne har begynt å tenke eller arbeide annerledes som en følge av opplæringen? Har opplæringen ført til endringer i praksis eller rutiner ved ulike kontor?
8. Har opplæringen vært inspirerende for idéutvikling til konkrete lokale prosjekter?
9. Hva har du lyktes med, hva har vært positivt med opplæringen?
10. Hva er det du ikke har fått til? Hva skulle du ønske at du hadde fått bedre til?

SOSIALEDERFORUM OG FAGLIGE FORUM

Sosiallederforum:

11. Hvilken kontakt har du spesielt med lederne for sosialtjenestene?
12. Er det opprettet et sosiallederforum i regi av handlingsplanen eller eksisterte dette forut for handlingsplanen?
13. Hvilken funksjon har sosiallederforumet/hvilken funksjon bør det ha? Fungerer det slik det er tenkt?
14. Hvem leder sosiallederforumet? Hvem innkaller/setter dagsorden der?

Faglige forum:

15. Opprettelsen av de faglige foraene; hvordan gikk du fram?

16. Fantes der faglige fora før handlingsplanen/har andre kommet til i løpet av handlingsplanens gjennomføring?
17. Hvor ofte har de faglige foraene møter?
18. Deltar du selv (som fylkeskoordinator) på samlinger i faglige fora?
19. Hvilken funksjon har det å delta i slike fora?
20. Hvilke forventninger har du og/eller de ansatte i sosialtjenestene med tanke på hva man bør få ut av å delta i slike fora?
21. Rapporterer de tilbake til FM om hva de holder på med?
22. Hva vet du om organisering av det arbeidet som foregår der? Strukturelt, tematisk og læringsmessig? Hvordan legges det opp og hvordan tenker man å koble dette til det man holder på med til daglig?
23. Hvordan organiserer man sosialarbeidernes deltakelse i slike fora?
24. Vet du om de tar med seg det som skjer i foraene tilbake til kontorene, eventuelt hvordan (eksemplifiser)?

VEILEDNING

25. Status for de fylkesvise veiledningstilbudene? Hvordan gikk du fram i etableringen av dem?
26. Kjenner du til kommunenes ønsker eller behov for veiledning?
27. Var det mange sosialtjenester i ditt fylke som tilbød sine ansatte noen form for veiledning fra før?
28. Hvordan er det tenkt at kommunene skal ta den fylkesvise oversikten i bruk – også etter at handlingsplanperioden er slutt?
29. Hva tenker du om veiledning som begrep?
30. Hvem er det som gir tilbud om veiledning til kommunene?
31. Hvilke egenskaper eller kunnskaper bør en veileder besitte?
32. Tror du at en slik fylkesvis oversikt vil bli tatt i bruk av kommunene?

SAMARBEID OG SAMHANDLING

33. Samarbeid mellom de kommunale sosialtjenestene og fylkesmannen generelt sett og samarbeidsrelasjonen sosialtjenesten og fylkeskoordinatoren spesielt
34. Samarbeid mellom sosialtjenesten og andre instanser – aetat, trygdekontoret, psykiatri, rusvern andre instanser.

35. Hvilke andre aktører har du innledet eller hatt samarbeid med i løpet av handlingsplanperioden?
36. Samarbeidet med SHD?
37. Samarbeidet med kompetansesenter for rus?

PRØV Å KONKRETISERE HVORDAN DU I GJENNOMFØRINGEN AV HANDLINGSPLANEN HAR INTEGRERT DE FIRE SATSINGSOMRÅDER?

- **Spredning av erfaring fra annet utviklingsarbeid de siste årene.**
(Utviklingsprogrammet for sosialkontortjenesten (1991-1994) og Program for styrking av sosialtjenesten (1994-1997).

Hvilken kjennskap har du til disse tidligere programmene på 90-tallet??

Hvordan arbeider du (eller SHD) med spredning av erfaring fra disse utviklingsprogrammene til sosialtjenestene (eller andre)?

Har du selv vært engasjert i noe av dette utviklingsarbeid? Tidligere og/eller nå?
- **Heve kvaliteten og kompetansen i sosialtjenesten sitt arbeid med klienter med sammensatte behov**

Overfor rusmiddelmissbrukere og langtidsklienter

Overfor innvandrere

Bedring av ettervernet
- **Gjøre sosialtjenesten mer brukervennlig og tilgjengelig.**

Brukermedvirkning? Tror du handlingsplanen har noen effekt på hvordan sosialarbeiderne tenker om eller konkret jobber med dette?

Hva får sosialkontorene til på dette området – hva får de ikke til? Hva ønsker/mener klientene?

Tror du K & B har hatt/vil få noen konsekvenser for ulike kontorers praksis i forhold til dette?

- **Redusere tilfeldig forskjellsbehandling i fordeling av økonomisk stønad.**

Juridiske kunnskaper generelt sett på kontorene; hvordan står det til i ditt fylke?

Handlingsplanens effekt på dette området?

Innføring av veiledende nasjonale satser.

LOKALE UTVIKLINGSPROSJEKTER

Hvor mange lokale utviklingsprosjekter er igangsatt i regi av handlingsplanen i ditt fylke? Hvor mange ble påbegynt og avsluttet ved regjeringsskiftet?

Hvilke målgrupper har de?

Hvilke problemstillinger var mest viktige/relevante?

Til slutt:

Hva representerer handlingsplanen kunnskap og brubygging for deg?