

# Forvaltning som yrke

Autonomi, skjønn og kompetanse  
i forvaltningen av trygd og  
sosiale tjenester

*Jorunn Theresia Jessen*

# Forvaltning som yrke

Autonomi, skjønn og kompetanse i forvaltningen av  
trygd og sosiale tjenester

JORUNN THERESIA JESSEN

Norsk institutt for forskning om  
oppvekst, velferd og aldring  
NOVA Rapport 15/05

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferds-samfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,  
velferd og aldring (NOVA) 2005  
NOVA – Norwegian Social Research

ISBN 82-7894-218-8  
ISSN 0808-5013

Forsidefoto: © Mikkel Østergaard / Samfoto  
Desktop: Torhild Sager  
Trykk: GCS/Allkopi

**Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:**

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring  
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo

Telefon: 22 54 12 00  
Telefaks: 22 54 12 01  
Nettadresse: <http://www.nova.no>

# Forord

Rapporten formidler resultater fra en landsomfattende spørreundersøkelse blant sosialarbeidere (i sosialkontortjenesten) og saksbehandlere (i trygde-etaten) som ble gjennomført våren 2004. Undersøkelsen har som utgangspunkt at førstelinjetjenesten er i endring og stiller spørsmål ved de to forvaltningsyrkenes autonomi og kunnskapsgrunnlag i møte med omstillinger. Sosialarbeidere og saksbehandlere er tildelt beslutningsmyndighet og ansvar for tildeling og utmåling av ytelser (trygd og økonomisk sosialhjelp) og skal iverksette sentrale sosialpolitiske mål. Samtidig har de forskjellige virkemidler og tildels ulik kompetanse og utdanningsbakgrunn. Sentrale spørsmål i rapporten er hvorvidt de to yrkesgruppene oppfatter sin rolle som hjelper og forvalter forskjellig i de to velferdssystemene. Hva slags krav og forventninger møter de i yrket som hhv. sosialarbeider og saksbehandler, og hvordan oppfatter de sin kompetanse og muligheter til å foreta selvstendige valg og vurderinger?

Prosjektet er finansiert av Sosialdepartementet (nå Arbeids- og sosialdepartementet) og godkjent av ledelsen i departementets (daværende) trygdeavdeling. Selve gjennomføringen av spørreundersøkelsen har vært avhengig av samarbeid med kontorer og personalledelse på lokalt nivå og velvilje hos ansatte ved alle de små og store kontorene som inngikk i utvalget for undersøkelsen. Takket være stor oppslutning og interesse både blant sosialarbeidere og saksbehandlere i førstelinjen kunne undersøkelsen gjennomføres uten at purring ble nødvendig. De aller fleste tok seg tid til å besvare samtlige spørsmål på skjemaet, og mange viste ekstra interesse for prosjektet ved sine skriftlige kommentarer.

En spesiell takk til professor Lars Inge Terum som har bidratt med konstruktive ideer og tilbakemeldinger i starten av prosjektet, og som ga meg muligheten for å benytte spørsmålsstillinger hentet fra Stud.Data 2003 som er i bruk ved Senter for Profesjonsstudier. I tillegg har jeg fått hjelp og gode innspill til å utforme og bearbeide spørreskjemaet fra informanter og ansatte i førstelinjen, ved både sosialkontor og trygdekontor.

Forskningsleder Ann-Helén Bay har vært en meget god støtte for meg gjennom hele prosjektperioden og stilt opp underveis når det var nødvendig å diskutere opplegg og kommentere utkast. Videre takk til Morten Blekesaune for kollegial hjelp og kontroll ved trekking av utvalg fra kommuneregisteret og til Per Erik Solem som leste manuskriptet og ga konstruktive kommentarer.

*Oslo juni 2005*

*Jorunn Theresia Jessen*

# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	7
<b>Innledning</b> .....	11
<b>1 Design og metode</b> .....	15
1.1 Spørreundersøkelsen .....	15
1.1.1 Datagrunnlag og metode .....	16
1.1.2 Framgangsmåte og innsamling av data .....	16
1.2 Trekking av utvalg .....	17
1.2.1 Sammenliknende statistikk over stillinger og kontorstørrelse .....	18
1.3 Kjennetegn ved utvalget .....	19
1.3.1 Kjønn og aldersfordeling .....	19
1.3.2 Etatserfaring og stillingsnivå .....	20
1.3.3 Arbeidsområder og oppgaver .....	21
1.3.4 Utdanningsnivå .....	24
<b>2 Autonomi – handlingsmuligheter og jobbkrav</b> .....	27
2.1 Om handlingsrammer og frihet i arbeidssituasjonen .....	27
2.1.1 Begrepet autonomi og negativ og positiv frihet .....	27
2.2 Oppfatninger av autonomi og handlingsmuligheter som forvalter .....	28
2.2.1 Styrt av regelverk og retningslinjer .....	31
2.2.2 Styrt av frister og svartider .....	33
2.3 Jobbkrav og rolleforventninger i yrket som velferdsarbeider .....	34
2.3.1 Arbeidstempo, tidspress og ressurser .....	35
2.3.2 Rollekonflikt og motstridende krav .....	37
2.3.3 Forventninger og rolleklarhet .....	40
2.4 Oppsummering .....	42
<b>3 Skjønn i forvaltningen av velferd</b> .....	43
3.1 Innledning .....	43
3.2 Forvaltning og skjønnsutøvelse i velferdsyrker .....	43
3.3 Skjønnsutøvelse i forvaltningen av trygd og sosiale ytelser .....	45
3.3.1 Skjønn i forvaltningen av økonomisk sosialhjelp .....	46
3.3.2 Skjønn i forvaltningen av trygde- og stønadsordninger .....	47
3.4 Bruk av selvstendig skjønn – hva viser undersøkelsen? .....	48
3.5 Endringer i skjønnsutøvelse og rollen som forvalter .....	51
3.5.1 Endrete muligheter for skjønn og autonome beslutninger .....	52
3.5.2 Fra forvaltning til aktivisering .....	54
3.6 Oppsummering .....	56

<b>4</b>	<b>Utfordringer og trivsel i yrket som velferdsarbeider</b> .....	57
4.1	Arbeidets substansielle mening og kilde til trivsel.....	57
4.2	Oppfatninger av utfordringer og meningsinnhold i jobben.....	58
4.2.1	Hvor meningsfylt og personlig engasjerende er arbeidet som forvalter? ..	60
4.2.2	Hvordan er muligheten for å hjelpe andre? .....	61
4.3	Jobbtilfredshet.....	63
4.3.1	Hvilke trekk ved arbeidet har størst betydning for trivsel? .....	65
4.4	Oppsummering .....	69
<b>5</b>	<b>Forvaltningskompetanse – kunnskap, holdninger eller ferdigheter?</b> .....	70
5.1	To forvaltningsyrker – to utdanningsveier.....	70
5.2	Om kompetanse og kunnskapsbegrepet .....	71
5.3	Hvor viktig er kunnskap, holdninger og personlige ferdigheter i forvaltningen av trygd og sosiale ytelser? .....	72
5.3.1	Betydningen av utdanning versus erfaring .....	73
5.3.2	Betydningen av kunnskap og ferdigheter .....	76
5.4	Holdninger og verdier .....	77
5.4.1	Hvor viktig er verdibaserte holdninger i forvaltningsyrkene? .....	77
5.5	Personlige evner og yrkesrelevante ferdigheter .....	81
5.5.1	Hvilke personlige evner og ferdigheter er nødvendig i samhandling med brukere? .....	81
5.5.2	Kommunikasjon og beslutningsevne – en felleskomponent i forvaltningskompetansen? .....	84
5.6	Oppsummering .....	85
<b>6</b>	<b>Vurdering av kompetanse og kunnskapsbehov</b> .....	86
6.1	Vurdering av egen kompetanse og mestring .....	86
6.2	Krav til kunnskap, ferdigheter og opplæring.....	88
6.3	Vurdering av kompetanseområder og behovet for kunnskap.....	91
6.4	Ulike grunner for ønsker om kompetanseutvikling.....	95
6.5	Er det samsvar mellom yrkesutøvernes kompetanse og arbeidsoppgaver?.....	97
6.6	Oppsummering .....	99
<b>7</b>	<b>Avslutning</b> .....	100
	<b>Summary</b> .....	107
	<b>Litteratur</b> .....	111
	<b>Vedlegg 1: Tabeller</b> .....	117
	<b>Vedlegg 2: Spørreskjema</b> .....	125

# Sammendrag

Denne rapporten formidler resultater fra undersøkelsen «Velferdsyrker i endring. En komparativ studie av yrkesutøvelse og kompetanse i trygdeforvaltningen og sosialtjenesten» som finansieres av Sosialdepartementet (nå Arbeids- og sosialdepartementet). Undersøkelsen dekker fire hovedtemaer: Autonomi og handlingsfrihet, muligheter for skjønnsutøvelse, jobbinnhold og trivsel, kompetanse og opplæringsbehov. Rapporten presenterer hovedfunn fra undersøkelsen som kan belyse variasjoner mellom sosialarbeidere og saksbehandlere (trygdeetaten) i deres oppfatninger av egen yrkesutøvelse.

Utviklingen i velferdssektoren og regjeringens forslag til ny arbeids- og velferdsforvaltning (NOU 2004;13) gjør det særlig interessant å undersøke ulike sider ved yrkesutøvelse og kompetanse i dagens forvaltning. Sosialarbeidere i sosialtjenesten og trygdekontorets saksbehandlere er yrkesgrupper som står sentralt ved at de har mandat til å iverksette sosialpolitiske mål og utøve skjønn. Som velferdsyrker skiller de seg fra hverandre ved at de har forskjellig profesjonstilhørighet og utdanningsbakgrunn. Denne rapporten setter søkelyset på hvilken betydning deres yrkes- og profesjonstilhørighet har for rollen som forvalter og velferdsarbeider i forvaltningens førstelinje.

Undersøkelsen er basert på en survey blant sosialarbeidere med ansvar for forvaltning (utmåling og tildeling) av økonomisk sosialhjelp innenfor den kommunale sosialtjenesten, og saksbehandlere på trygdekontor (med unntak av merkantile stillinger). De to utvalgene utgjør hhv. 25 prosent av sosialkontorene og 20 prosent av trygdekontorene i landets kommuner, trukket fra kommuneregisteret 2003. Spørreskjemaene er tilsendt og distribuert via ledelsen ved hvert enkelt kontor, som på forhånd ble kontaktet med forespørsmål om deltakelse og informasjon. Datainnsamlingen ble gjennomført våren 2004.

*Hvordan vurderer de to yrkesgruppene sine handlingsmuligheter og sin autonomi i rollen som forvalter?* Av undersøkelsen går det fram at både sosialarbeidere og saksbehandlere (trygdefunksjonærer) opplever stor grad av autonomi. Begge yrkesgrupper er gitt mandat til å foreta selvstendige vurderinger og treffe avgjørelser selv om handlingsfriheten for saksbehandlere er mer begrenset i forhold til valgmuligheter og strukturelle rammer.

Yrkesgruppene gir i like stor grad uttrykk for at de har muligheter for å arbeide selvstendig og treffe mange avgjørelser på egen hånd. Resultatet



tyder på at saksbehandlere på lokalt nivå i trygdeetaten er delegert relativ stor beslutningsmyndighet på enkeltområder og opplever at de kan ta mange avgjørelser på egen hånd, i likhet med sosialarbeidere ved sosialkontorene.

Sosialarbeidere opplever større grad av frihet til å bestemme hvordan de vil utføre arbeidet enn saksbehandlere i trygdeetaten. Forskjellen kan skyldes at saksbehandleren må rette seg etter flere regler og detaljerte retningslinjer som bestemmer hvordan hver enkelt søknad skal behandles. Selv om saksbehandlere arbeider i en regelstyrt forvaltning med andre virkemidler enn i sosialtjenesten, oppfatter de likevel sin rolle som «hjelper».

*Hvordan vurderer de to yrkesgruppene sine muligheter for å utøve skjønn?* Selv om trygdefunksjonæren og sosialarbeideren er tildelt beslutningsmyndighet innenfor ulike områder og regelverk, har begge grupper et visst rom for utøvelse av skjønn og selvstendige vurderinger ved tildeling av økonomiske ytelser og tjenester til enkeltklienter. Dette skyldes at yrkesgruppene i praksis har mange like oppgaver og funksjoner vis á vis klientene, med hensyn til veiledning, aktivering og oppfølging av enkeltgrupper. Undersøkelsen viser også at det er saksbehandlere med oppfølgingsoppgaver og klientrettet arbeid som har størst mulighet for å utøve skjønn i trygdeetaten, til forskjell fra de som har administrative saksbehandlingsoppgaver. Tre av fire sosialarbeidere mener de i stor grad har muligheter for å utøve skjønn, to av fem saksbehandlere mener det samme. Sosialarbeidere foretar dessuten oftere skjønnsmessige vurderinger enn det saksbehandlere i trygdeetaten gjør.

Aktivering av ulike grupper trygdede og sosialhjelpmottakere er etter hvert blitt en viktigere del av forvaltningens oppgave, noe som innebærer større faglig autonomi og økt bruk av skjønn. Ifølge undersøkelsen mener halvparten av yrkesutøverne at muligheter for å fatte selvstendige avgjørelser er blitt større de siste årene, både innenfor sosialtjenesten og trygdeetaten. Endringer i velferdspolitiske mål og desentralisering av oppgaver og ansvar til førstelinjen er trolig forklaringen på at forvaltningsyrkenes faglige autonomi er styrket.

*Er det forskjeller i engasjement og jobbtilfredshet mellom sosialarbeidere og saksbehandlere?* På tross av at arbeidstempo og tidspress oppleves som generelt høyt i begge yrkesgrupper, viser undersøkelsen at flertallet (85 prosent) trives i jobben som sosialarbeider og saksbehandler. Begge yrkesgrupper gir uttrykk for at jobben som velferdsarbeider i stor grad er meningsfylt, personlig engasjerende og variert. Det å ha meningsfylte og interessante arbeidsoppgaver og muligheter for å hjelpe andre betyr mest for yrkesutøvernes jobbtilfredshet (trivsel), både i sosialtjenesten og

trygdeetaten, mens forholdet til kollegaer har mindre betydning. I tillegg har mulighetene for faglig og personlig utvikling stor betydning for trivsel i begge yrker, særlig i trygdeetaten der utdanningsnivået er generelt lavt. Resultatet er i tråd med levekårsundersøkelsen 2000, som viser at det viktigste for om norske arbeidstakere er fornøyd med arbeidet (alt i alt), er muligheten for personlig utvikling og variasjon i arbeidet.

*Hvilken betydning mener yrkesutøverne at formell kompetanse, personlige ferdigheter og holdninger har for utførelsen av arbeidet?* Det er først og fremst yrkesutøvere med utdanning fra høgskole (sosiallinje eller trygdestudier o.l.) som mener at formell kompetanse er nødvendig, og at utdanning fra høgskole best kvalifiserer for arbeidet i forvaltningen, framfor intern etatsopplæring. Ansatte i lederstillinger i begge etater legger også størst vekt på utdanning og formell kompetanse. Formell utdanning og yrkesspesifikk kunnskap tillegges størst vekt blant sosialarbeidere, mens erfaring vurderes som den mest nødvendige formen for kompetanse blant saksbehandlere i trygdeetaten. Fellesnevneren i forvaltningsyrkenes kompetanse synes å være kommunikasjons- og beslutningsevne, noe de to yrkesgruppene i like stor grad mener er nødvendige ferdigheter i utøvelsen av yrket. Mens sosialarbeidere legger stor vekt på evnen til å motivere klientene i sosialt arbeid, er saksbehandlerne i trygdeetaten mer opptatt av evnen til å veilede.

Undersøkelsen tyder på at allmenne, yrkesetiske verdier og normer fra sosialsektoren også er blitt gyldige verdier blant saksbehandlere i trygdeforvaltningen som følge av mer brukerorienterte idealer og klientrettet arbeid. Toleranse og empati er ifølge undersøkelsen den viktigste grunnholdningen for begge yrker, uavhengig av profesjonstilhørighet. Selv om trygdeforvaltningen er basert på prinsipper om verdinøytralitet og likebehandling, blir personlig engasjement oppfattet som nødvendig blant saksbehandlere på trygdekontorene, det samme gjelder for sosialarbeidere.

*Hvor stort er behovet for opplæring, og på hvilke områder gir yrkesutøverne uttrykk for ønske om kompetanseutvikling?* Begge yrkesgrupper mener at jobben i stor grad krever nye kunnskaper og ferdigheter, og i særlig grad saksbehandlere som de senere årene har fått nye oppgaver knyttet til bidragsområdet og oppfølging av sykemeldte. En av tre saksbehandlere mener at arbeidsoppgavene de har krever annen eller høyere kompetanse. Likevel er det sosialarbeidere som i størst grad gir uttrykk for at de trenger mer opplæring. To av fem sosialarbeidere mener at oppgavene de er satt til å løse på sosialkontoret, krever høyere kompetanse enn den de selv innehar.

De er som yrkesgruppe mindre fornøyd med kvaliteten på arbeidet sitt sammenliknet med saksbehandlere.

I hovedsak viser undersøkelsen at de to yrkesgruppene har flere likhetstrekk. På tross av ulik profesjonstilhørighet har begge yrkesgrupper stort behov for mer kunnskap og nye ferdigheter som følge av endringer i velferdspolitikken, nye oppgaver og omorganisering av forvaltningen. Undersøkelsen viser også at de to yrkesgruppene har relativt likt verdigrunnlag som følge av likeartede oppgaver, klientrettet arbeid og brukerorienterte idealer i forvaltningen, selv om kunnskapsgrunnlaget er forskjellig.

# Innledning

Trygdeforvaltningen og sosialtjenesten er to sentrale velferdssystemer og ordninger i vårt samfunn (St.meld. nr. 14, 2002–2003). Ordningene har sitt utgangspunkt i lov om folketrygd og lov om sosiale tjenester, og er stønadssystemer som skal ivareta offentlig forsørgelse og dekke sentrale velferdsbehov hos grupper av befolkningen. De to systemene spenner over tiltak som tilsynelatende har samme formål, nemlig å *hjelp dem som ikke kan klare seg selv*. Trygdesystemet som sosialpolitisk instrument skal ivareta sosial og økonomisk trygghet og virke omfordelende. De fleste trygdeytelser er langtidsytelser som skal sikre kompensasjon ved tap av inntekt. Sosialtjenesten skal fungere som et siste sikkerhetsnett som kan fange opp hjelpebehov som ikke dekkes gjennom andre ordninger. Den overordnede målsettingen for den økonomiske sosialhjelpen er å gjøre klienten selvhjulp.

De to velferdssystemene har tradisjonelt vært preget av ulike ideologier, fagtradisjoner og tildelingssystemer (Øyen 1975, Halvorsen 1996). Som stønadssystemer er de forskjellige med hensyn til hvilke prinsipper og kriterier som vektlegges ved tildeling av ytelser. I trygdesystemet er trygdeytelsene i hovedsak basert på rettigheter og prinsippet om likebehandling, mens sosialhjelpen skal være selektiv og behovsprøvd. Samtidig er begge etater tillagt et ansvar for å følge opp arbeidslinja i sosialpolitikken. I iverksettingen av disse velferdspolitiske målene står yrkesgrupper som sosialarbeidere og trygdefunksjonærer (saksbehandlere) sentralt.

Denne rapporten er den første rapportering fra en spørreundersøkelse om sentrale trekk ved yrkesutøvelsen på lokalt nivå i de to velferdssystemene. Rapporten er i hovedsak konsentrert om temaene; autonomi, bruk av skjønn, trivsel og kompetanse. Undersøkelsen retter seg mot sosialarbeidere i sosialtjenesten og saksbehandlere (trygdefunksjonærer) i trygdeforvaltningen, og har fokus på forvaltningsrollen. Hensikten med undersøkelsen er å sammenlikne de to velferdsyrkene. En sammenlikning av de to yrkesgruppene er interessant fordi begge yrkesgrupper er tillagt viktige forvaltningsoppgaver og beslutningsmyndighet på vegne av systemet, samtidig som de skal ivareta klientens eller brukerens rettigheter og behov for økonomisk hjelp. En komparativ tilnærming av yrkesutøvelse kan samtidig bidra til økt kunnskap om forvaltningen og tjenesteapparatets virkemåte.

Til tross for at sosialtjenesten og trygdeetaten i førstelinjen har flere like målsettinger for arbeidet, så har yrkesgruppene som administrerer

tjenestene forskjellig profesjonstilhørighet. Saksbehandlerne i trygdeforvaltningen er tillagt en byråkratrolle der det ikke er stilt formelle utdanningskrav, mens sosialarbeiderne i sosialtjenesten tilhører en egen profesjon, med utdanning fra høgskole. En sammenlikning av oppgave- og kunnskapsforståelse hos de to yrkesgruppene vil derfor være aktuell med tanke på utdanningsbehov og kompetanseoppbygging for ansatte i sektoren.

Bakgrunnen for undersøkelsen er at velferdsforvaltningen de siste tiår har gjennomgått store endringer og velferdspolitiske reformer. Nye arbeidsområder, krav til service, kvalitet og brukerorientering har påvirket forvaltningens virkemåte og organisering. Denne utviklingen gjør det spesielt interessant å sammenlikne yrkesutøvelse og kompetanse i Sosialtjenesten og trygdeforvaltningen. Skillet mellom tjenester og ytelser er over tid blitt mindre markant og har ført til at sosialtjenesten og trygdeforvaltningen i dag har flere likhetstrekk. Selv om ordningene som trygdeetaten forvalter i stor grad er regelstyrt, har saksbehandlere i førstelinjen også ansvar for tjenester rettet mot enkeltpersoner. Et uttalt siktemål i sosialpolitikken er å gjøre brukeren mer selvhjulpent, og på flere områder er både sosialtjenesten og trygdeetaten pålagt oppgaver som krever tettere oppfølging og veiledning av enkeltklienter og bidra til selvforsørging framfor passiv trygding. Oppgavene innebærer større innslag av klientbaserte målsettinger som stiller krav til profesjonelle tilnærminger og metoder. Et sentralt tema for dette prosjektet er hvordan yrkesutøverne vurderer sin egen kompetanse i forhold til de oppgavene de er satt til å løse og sin rolle som hjelpere.

De to yrkesgruppene som inngår i denne studien faller inn under betegnelsen velferdsstatens yrker. Dette er velferdsyrker der utøverne går inn i hjelpe- eller omsorgsrelasjoner til andre mennesker (Heggen 2003), og er ikke bare avgrenset til etablerte profesjoner. Yrker basert på helse- og sosialfaglige utdanninger er i nyere litteratur kalt «velferdsstatens profesjoner» (Brante 1988). I følge disse definisjonene vil sosialarbeidere med fagutdanning falle inn under begge betegnelser. I følge Knutsen (1989) er velferdsstatens yrker kjennetegnet ved at de *leverer offentlige tjenester i form av behandling eller rådgivning, og at de tar sikte på å endre folks livssituasjon*. Velferdsyrkene har fått i oppgave å bestemme hvilken situasjon som eksisterer for en person som søker hjelp eller bistand, samt avgjøre hva som kan og bør gjøres innenfor et nærmere definert handlingsrom (Kjølsrød 2003). Som yrkesgrupper er de tildelt et omfattende mandat med regulerende og fordelende funksjoner som gir dem myndighet til å fatte beslutninger på et normativt grunnlag (Kjølsrød 1992, 2003). Dette betegnes som den

«samfunnsmessige kontrakten» som er etablert mellom velferdsstatens yrker, klienten og statlige myndigheter (jf. Marshall 1965).

I litteraturen er velferdsyrkene omtalt som bakkebyråkrater og levedører av offentlige tjenester. Bakkebyråkraten eller velferdsbyråkratens rolle er også beskrevet som en slags ekspeditør eller dørvakt for velferdsstatens rasjonerte goder (Lipsky 1980). De er velferdssystemenes ansikt utad og fungerer som et mellomledd mellom hjelpeapparatet og brukerne (Solheim og Øvrelid 2001). Et sentralt poeng i litteraturen er at de har stor makt fordi de transformerer og iverksetter politikkenes vedtatte mål og virkemidler gjennom sin praksis. Som velferdsyrker er sosialarbeidere og trygdefunksjonærer tillagt viktige forvaltningsroller og tjenesteytende oppgaver i den offentlige velferdsforvaltningen. Som forvaltningsyrker er de tildelt beslutningsmyndighet innenfor ulike områder og regelverk og har forskjellig handlingsrom. Samtidig har begge grupper et visst rom for utøvelse av skjønn og selvstendige vurderinger ved tildeling av økonomiske ytelser og tjenester til enkeltklienter. Et sentralt siktemål med denne undersøkelsen er å sammenlikne yrkesgruppenes vurderinger av eget handlingsrom som forvalter og tjenesteyter og deres muligheter for skjønnsbruk og selvstendige vurderinger.

Undersøkelsen er særlig relevant i forbindelse med planer om omstrukturering av dagens velferdsforvaltning (St.meld. nr. 14 2002–2003 og NOU 2004;13). Forslagene innebærer en sammenslåing av A-etat og trygdeetaten i en ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV), med én felles statlig etat for arbeidsrettede ordninger, inntektsrelaterte ytelser og pensjoner. Kommunene vil ifølge planene fortsatt beholde ansvaret for den økonomiske sosialhjelpen etter sosialtjenesteloven, men de kommunale og statlige tjenestene skal samordnes. Brukerne skal møte én dør, og det legges allerede opp til felles velferdskontorer på kommunalt nivå for særskilte brukergrupper som er arbeidsledige og mottakere av sosialhjelp eller ledighetstrygd. Argumentene for sammenslåing er ønske om en mer effektiv forvaltning, bedre brukerretting og samordning av virkemidler. I følge regjeringens forslag til ny velferdsforvaltning er dagens organisering preget av spesialisering, inndeling etter virkemidler og er ikke godt nok egnet til å gi arbeidslinjen første prioritet. En samordning og omstrukturering av etatene vil rette søkelyset mot rekruttering, utdanningsbehov og kompetanseoppbygging for ansatte i forvaltningen. Samordningen vil innebære omstillingskrav og nye oppgaver for ansatte, men kan også gi muligheter for nyrekruttering og profesjonalsisering av yrkesutøvelsen.

Denne rapporten har fokus på to yrkesgrupper som vil bli viktige aktører i den nye velferdsforvaltningen. Som velferdsyrker skiller de seg fra hverandre ved at de har forskjellig profesjonstilhørighet og utdanningsbakgrunn. Det er derfor grunn til å undersøke hvilken betydning deres yrkes- og profesjonstilhørighet har for rollen som forvalter og iverksetter i forvaltningens førstelinje. Siktemålet med rapporten er å presentere komparative data fra spørreundersøkelsen som viser forskjeller og likhetstrekk mellom yrkesgruppene i deres rolleforståelse og oppfatning av egen handlingsfrihet, skjønnsbruk og kompetanse. Følgende hovedspørsmål søkes besvart i rapporten;

- Hvilken oppfatning har sosialarbeidere og saksbehandlere av seg selv som selvstendige aktører og profesjonelle hjelpere i forvaltningen av ytelser og tjenester?
- Hvordan vurderer yrkesgruppene sine handlingsmuligheter i forhold til jobbkrav og rammebetingelser, og hvor store muligheter har de til å utøve skjønn?
- Er det forskjeller i jobbtilfredshet og engasjement hos sosialarbeidere og saksbehandlere?
- Hvilken betydning har ulike former for kompetanse i utførelsen av arbeidet, og hvordan vurderer de to yrkesgruppene sine egne evner og kvalifikasjoner?
- Hvor stort er behovet for opplæring og på hvilke områder viser yrkesutøverne behov for kompetanseutvikling?

# 1 Design og metode

## 1.1 Spørreundersøkelsen

Prosjektet er lagt opp som en todelt undersøkelse, hovedsaklig basert på survey (spørreskjema per post). Spørreundersøkelsen retter seg mot ansatte ved trygdekontor og sosialkontor, dvs. førstelinjen på kommunalt nivå.

Spørreskjemaet (vedlegg 2) inneholder spørsmål som tar sikte på å fange opp arbeidstakerens subjektive vurdering av egen arbeidssituasjon og ulike sider ved yrkesutøvelse. Temaene for spørreskjemaundersøkelsen er; autonomi og handlingsmuligheter, rom for skjønnsutøvelse, jobbinnhold og trivsel, kompetanse og opplæringsbehov.

Spørreskjemaet er relativt kort, i alt åtte sider med én sides informasjon om bakgrunn for undersøkelsen. Skjemaet er med hensikt laget såpass kort for å øke deltakelsen hos ansatte i begge etater, og er utarbeidet i to ganske like versjoner for i størst mulig grad å kunne sammenlikne svarene. Spørreskjemaet har en strukturert form som gir deltakerne (respondentene) et felles begrepsapparat de kan forholde seg til, til forskjell fra mer ustrukturerte opplegg. De fleste spørsmålene er utformet som ett sett påstander som respondentene skal besvare langs en vurderingsskala fra 1–4, eller 1–5. Tallskalaen er ment å måle styrken på en mening, ved at respondenten plasserer seg selv på en av de oppgitte tallverdiene. Bruk av slike skalaer har flere fordeler når en skal måle faktorer og egenskaper ved arbeid på individ-, gruppe- og organisasjonsnivå, og ved måling og sammenlikning av holdninger/preferanser. Gjennomsnittsverdien brukes som skåre, jo høyere skåre jo mer enig er respondentene i påstandene. Hvor sterke eller svake sammenhenger det er mellom yrkesgruppenes holdninger/preferanser til ulike spørsmål, måles ved hjelp av korrelasjonsanalyser.

Spørreskjemaet er delvis utarbeidet etter mal fra Stud.data (2003) som er i bruk ved Senter for Profesjonsstudier, Høgskolen i Oslo, kombinert med egne spørsmålsformuleringer. Spørsmål som tar sikte på å måle dimensjoner som jobbkrav, rolleforventninger og utfordringer i jobben er hentet fra samordnet levekårsundersøkelse (Kleven 2003) og Brukerveiledning QPS Nordic (2001). Brukerveiledningen inneholder spørsmålsformuleringer for kartlegging av psykologiske og sosial faktorer i arbeidet, og er i den sammenhengen testet i forhold til validitet og reliabilitet.

Undersøkelsen ble gjennomført i månedene februar, mars og april 2004.



### 1.1.1 Datagrunnlag og metode

Utvalget for undersøkelsen er sosialarbeidere ansatt i sosialkontortjenesten og saksbehandlere ansatt ved lokale trygdekontor, dvs. førstelinjen på kommunalt nivå. De kontorene som er med i undersøkelsen er basert på et tilfeldig utvalg kommuner på landsbasis. Framgangsmåten er valgt fordi både trygdekontor og sosialkontor er representert i alle landets kommuner. Kontorene varierer i størrelse og størrelsen er nært knyttet til kommune-størrelse (innbyggertall).

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

### 1.1.2 Framgangsmåte og innsamling av data

Tilgjengelig statistikk fra SSB og Sosial- og helsedirektoratet over antall personer som arbeider i offentlig sektor, gir kun opplysninger om antall årsverk, og ikke over antall personer som arbeider i tjenestene. For å framskaffe oversikt og nøyaktige tall over antall ansatte ved hvert av kontorene, ble det derfor tatt direkte kontakt med hvert enkelt sosial- og trygdekontor som inngikk i «kommuneutvalget». Opplysninger om antall personer ble framskaffet gjennom henvendelser per telefon og mail til hvert enkelt fylkestrygdekontor, mens opplysninger om antall sosialarbeidere med ansvar for økonomisk sosialhjelp (økonomisk saksbehandling) ble framskaffet via kontakt med hvert enkelt sosialkontor (eller distriktskontor i de større byene). For å sikre distribusjon av spørreskjemaer til samtlige ansatte som falt innenfor utvalgskriteriene (ansatte med forvaltningsoppgaver), var det i tillegg nødvendig å etablere forhåndskontakt og varsling per mail og telefon til alle kontorene. Selv om det var et tidkrevende arbeid å etablere kontakt med et såpass stort antall kontor, har responsen og velviljen fra ledelsen ved de fleste kontorene vært overveiende positive.

På grunnlag av opplysninger om antall ansatt ved hvert av kontorene, ble tilsvarende antall skjemaer sendt ut samlet til kontorene i utvalget. Deltakelsen var frivillig og de ansatte returnerte skjemaene enkeltvis i frankerte konvolutter. Forskningsinstituttet har ikke hatt tilgang til navnelister over tilsatte ved de kontorene som inngår i undersøkelsen, og navnet på enkeltpersoner som deltar i undersøkelsen er derfor ikke kjent for forskeren, kun kommunekode til bruk for koding av data. Prosjektet er godkjent av Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskaplig datatjeneste as.

## 1.2 Trekking av utvalg

Trekking av bruttoutvalg er foregått i to trinn; ved først å trekke et randomisert utvalg kommuner under 100 000 innbyggere (fra kommuneregisteret), og dernest foreta et stratifisert utvalg innenfor fire av fem største kommunene over 100 000 innbyggere; Bergen, Bærum, Stavanger, Trondheim. Oslo er ikke med i undersøkelsen pga. omorganisering og bydelsreformen som foregikk samtidig med undersøkelsen.

### *Utvalget fra sosialtjenesten*

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

### *Utvalget fra trygdeetaten*

- 1) Randomisert utvalg av kommuner som tilsvarende 20 prosent av landets 435 kommuner (under 100 000 innbyggere) Dette utvalget er basert på og trukket fra utvalget av kontorer innenfor sosialtjenesten.
- 2) Stratifisert utvalg av bydeler/distrikter (sentrum/øst/vest) tilsvarende 40 prosent av bydelene i de fire storkommunene; Bergen, Bærum, Stavanger, Trondheim,
- 3) Avgrenset til ansatte med ordinære saksbehandlingsoppgaver på lokale trygdekontor (inkluderer ansatte i lederstillinger og saksbehandlere, med unntak av rene merkantile stillinger).

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

Fordi antall saksbehandlerstillinger på lokalt nivå i trygdeetaten er større enn antallet sosialarbeidere innenfor den kommunale sosialkontortjenesten (når avgrenset til økonomisk sosialhjelp), har vi valgt å trekke et mindre utvalg som basis for undersøkelsen blant trygdekontoransatte (tilsvarende 20 prosent). Begge utvalgene omfatter sosialkontor og trygdekontor fra de samme kommunene (trukket fra kommuneregisteret).

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

Antall ansatte i sosialtjenesten i kommunene var i følge statistikken 5673,3 årsverk (SSB data for 2002), mens tallet på fagpersoner var på 2653 (NOU 2004:13). Bemanningen i sosialtjenesten varierer fra 0,9 årsverk til 2,8 årsverk per 1000 innbyggere. De ansatte i sosialtjenesten er kommunalt ansatte. Kontorstørrelsen varierer fra én ansatt til opp mot 150 ansatte i de store byene, og tjenesten er ulikt organisert på landsbasis. I de største byene (over 100 000 innbyggere) vil sosialtjenesten ofte være inndelt i distrikter (som regel basert på bydeler) og ansvaret for økonomisk sosialhjelp vil flere steder være atskilt fra tiltak, barnevern og andre hovedarbeidsområder.

I 2002 utgjorde antall ansatte i trygdeetaten ca. 7400 årsverk (NOU 2004:13). Omlag 5000 årsverk var på trygdekontornivå. De ansatte på trygdekontorene er statlige ansatte. Kontorstørrelsen varierer fra to til 100 ansatte og de lokale trygdekontorene er i de største kommunene/byene ofte inndelt i distriktskontorer etter bydeler. Nærmere 1/4 del av kontorene har under fire ansatte, og 3/4 av kontorene har under 16 ansatte.

## 1.3 Kjennetegn ved utvalget

Tabell 1.1. Kjennetegn ved utvalget.

Utvalget	Trygdeetaten (saksbehandlere)	Sosialtjenesten (sosialarbeidere)
Bruttoutvalg	n=1045	n=647
Nettutvalg	n=692	n=454
Svarprosent	66 %	70 %
<i>Alder;</i>		
Gjennomsnitt:	47 år	43 år
Median:	48 år	43 år
Kvinner	78 %	84 %
Menn	22 %	16 %

### *Svarprosent*

Svarprosenten blant sosialarbeidere og saksbehandlere er relativt høy i begge etater tatt i betraktning at det ikke er foretatt muntlig eller skriftlig purring. Svarprosenten viser 66 prosent i trygdeetaten og 70 prosent i sosialetaten. På tross av vanskeligheter med å etablere kontakt med enkelte kontor, har interessen for å delta i undersøkelsen vært stor blant respondenter/ansatte i begge sektorer.

### 1.3.1 Kjønn og aldersfordeling

Aldersfordelingen i utvalgene er viser en høy gjennomsnittsalder. I utvalget for sosialtjenesten er gjennomsnittsalderen 43 år, mens den er tilsvarende høyere (47 år) i utvalget for trygdeetaten.

Aldersfordelingen i utvalget viser at 43 prosent av sosialarbeiderne er over 45 år, mens 49 prosent av saksbehandlerne (i trygdeetat) er over 45 år. Tallene er i tråd med aldersfordelingen slik den framkommer i tilgjengelig statistikk (NOU 2004: 13). I følge denne statistikken er 40 prosent av de ansatte i sosialkontortjenesten over 45 år, mens 55 prosent av trygdeetatens medarbeidere er over 45 år (data fra 2002). Tallene fra trygdeetaten er ikke direkte sammenliknbare fordi statistikken omfatter alle nivåer i trygdeforvaltningen, mens utvalget i spørreundersøkelsen kun representerer de lokale trygdekontorene.

*Kjønnsfordelingen* i utvalget er relativt lik for begge etater og viser at dette i stor grad dreier seg om forvaltningsyrker med overrepresentasjon av kvinner i førstelinjen. Tabellen viser at det i sosialkontortjenesten er 84 prosent kvinner og 16 prosent menn, mens det i trygdeetaten er 78 prosent

menn og 22 prosent menn. Det er altså en litt større andel menn i trygdeetaten (utvalget). Tilsvarende data fra Sosial- og helsedirektoratet (2005) viser at tre av fire (74 prosent) fagpersoner i sosialkontortjenesten er kvinner mens 24 prosent er menn (landsdekkende undersøkelse).

Det er ingen sammenliknbar statistikk som viser kjønnsfordeling blant ansatte i trygdeetaten på lokalt nivå.

### 1.3.2 Etatserfaring og stillingsnivå

Tabell 1.2. Antall års erfaring fra trygdeetaten og sosialtjenesten. Prosent.

<b>Kontorerfaring</b>	<b>Sosialtjenesten</b> (sosialarbeidere)	<b>Trygdeetaten</b> (saksbehandlere)
Under 1 års erfaring	15	8
1–5 års erfaring	43	27
5–10 års erfaring	20	16
Mer enn 10 års erfaring	22	49
Totalt (n)	100 (431)	100 (675)
Gjennomsnitt	6,5 år	13 år

Gjennomsnittlig etatserfaring blant sosialarbeiderne i utvalget er 6,5 år (median er 6 års erfaring). De ansatte på sosialkontorene har fra 0 til 34 års erfaring fra sosialtjenesten. Hele 42 prosent av de ansatte har mer enn 5 års erfaring, mens 22 prosent har mer enn 10 års erfaring. Kun 15 prosent av sosialarbeiderne i utvalget har mindre enn 1 års erfaring. (I følge fordelingen har 24 prosent av de ansatte fra 0–2 års erfaring, mens 76 prosent har mer enn 2 års erfaring). Gjennomsnittlig arbeidserfaring blant saksbehandlere i trygdeetaten er 13 år (Median = 9 år).

De ansatte har fra 0 til 49 års erfaring fra trygdekontoret. Nesten halvparten (49 prosent) har mer enn 10 års erfaring fra trygdekontoret der de jobber, og hele 30 prosent av utvalget har mer enn 20 års erfaring. Utvalget består av et lite antall «nye» medarbeidere; bare 8 prosent av saksbehandlere har mindre enn ett års erfaring fra trygdeetaten. Til sammenlikning har hele 65 prosent mer enn 5 års erfaring fra trygdekontoret der de nå er ansatt.

Tabellen viser at det i utvalget er en høy andel ansatte med lang erfaring fra arbeidet i velferdsforvaltningen. Saksbehandlere i trygdeetaten har lengst erfaring.

Tabell 1.3. Stillingsnivå og ansettelsesforhold. Prosent.

<b>Stillingsnivå og ansettelsesforhold</b>	<b>Trygdeetaten</b> (saksbehandlere)	<b>Sosialtjenesten</b> (sosialarbeidere)
Ledere	13	22
Saksbehandlere	87	78
Sum (n)	100 (692)	100 (454)
Heltid	82	90
Deltid	18	10
Sum (n)	100 (641)	100 (401)

Spørsmålene gjelder hva slags *stilling* de er ansatt i, og ansettelsesforhold.

Tabellen viser at de fleste sosialarbeidere og trygdekontoransatte i utvalget er ansatt i underordnede stillinger der stillingsbenevnelse varierer mellom saksbehandler, kurator eller konsulent. Tabellen viser at det i utvalget er en høyere andel ledere i sosialtjenesten (22 prosent) enn i trygdeetaten (13 prosent). Kategorien «ledere» omfatter ansatte på både leder- og mellomledernivå. Andelen ledere i sosialkontortjenesten er i denne undersøkelsen noe overrepresentert sammenliknet med statistikk fra Sosial- og helsedirektoratet (2005) som viser at 15 prosent er ledere eller mellomledere.

Fordi det er vanlig at saksbehandlingsoppgaver også er tillagt ledelsen ved små og mellomstore kontorer er også kontorledere (dvs. trygdesjef og sosialleder) bedt om å delta i spørreundersøkelsen. Dette har gjort det mulig å foreta statistiske analyser for å studere forskjeller mellom ledere og underordnede.

### 1.3.3 Arbeidsområder og oppgaver

Tabell 1.4. Ulike arbeidsoppgaver som faller inn under sosialarbeiderens og saksbehandlerens arbeidsområder. Prosent.

<b>Type oppgaver</b>	<b>Trygdeetaten</b> saksbehandlere (n=692)	<b>Sosialtjenesten</b> sosialarbeidere (n= 452)
Registrere henvendelser og søknader	73	28
Saksbehandling	93	83
Råd og veiledning til brukere	87	89
Oppfølging av særskilte brukergrupper	49	64
Ledelse/ planlegging	17	27

Spørsmål: Hva slags oppgaver faller inn under ditt/dine arbeidsområder?

Kategoriene er ikke gjensidig utelukkende. Respondentene kan krysse av for flere alternativer fordi arbeidsområdet består av flere ulike oppgaver og arbeidsområder, i tillegg til administrativ saksbehandling.

Blant saksbehandlere i trygdekontorutvalget er det hele 73 prosent som har i oppgave å registrere henvendelser, til forskjell fra sosialkontortjenesten der bare 28 prosent av sosialarbeiderne oppgir at de har denne type oppgaver. Både sosialarbeidere og saksbehandlere har i stor grad råd og veiledningsoppgaver i kombinasjon med saksbehandling. Dette innebærer at de som velferdsarbeidere både har rollen om rådgivere og forvaltere.

Ved *trygdekontorene* vil registrering av søknader, krav om korttidsytelser, refusjonskrav og oppgjør ofte være en del av resepsjonsoppgavene, mens søknader om langtidsytelser, stønader og bidrag ofte blir registrert på saksbehandlernivå. Mottak og registrering vil likevel i praksis være ulikt organisert ved de forskjellige kontorene, avhengig av kontorstørrelse. Nærmere analyser viser at 24 prosent har rene saksbehandlingsoppgaver, uten tilleggsoppgaver i form av råd og veiledning/oppfølging eller administrasjon. Dette omtales i rapporten som ren administrativ saksbehandling. Det er ifølge analysene ingen saksbehandlere i utvalget fra trygdeetaten som har råd/veiledning eller oppfølgingsoppgaver uten at dette er i kombinasjon med administrativ saksbehandling. Dette viser at saksbehandlerne i trygdeetatutvalget i hovedsak er generalister, dvs. at de har flere oppgaver innenfor ett eller flere saksområder.

Råd og informasjon om ulike rettigheter og stønader er en vesentlig del av saksbehandlerens oppgaver, i tillegg til å fatte vedtak om rettighetsbaserte ytelser. Innenfor enkelte arbeidsområder skal de ansatte (saksbehandlere) aktivt følge opp brukere med sikte på rehabilitering og for avklaring av trygdestatus (langtidssykemeldte, enslige forsørgere og mottakere av tidsbegrenset uførestønad o.a.). I følge tabellen har ca. halvparten (49 prosent) av saksbehandlerne i trygdeetaten denne type oppfølgingsoppgaver.

I følge tabellen har flertallet av sosialarbeiderne (83 prosent) saksbehandling som oppgave, mens hele 89 prosent gir råd og veiledning. I følge lov om sosiale tjenester skal det ligge en individuell vurdering til grunn for tildeling av den økonomiske sosialhjelpen. Forutsetningen er at den økonomiske hjelpen skal gå hånd i hånd med rådgivning og veiledning, for å gjøre klientene mer selvhjulpne. Oppgavefordelingen i utvalget samsvarer med tilgjengelig statistikk over tjenesteområder utarbeidet av Sosial- og helsedirektoratet som viser at råd og veiledning er en like stor del av sosialarbeidernes arbeidsområde som økonomisk sosialhjelp (NOU 2004;13). Statistikken er ikke direkte sammenliknbar for andre tjenesteområder fordi den omfatter sosialtjenesten som helhet, mens utvalget for denne undersøkelsen er avgrenset til sosialkontortjenester med økonomisk sosialhjelp.

Videre viser tabellen at 63 prosent har som oppgave å følge opp særskilte klientgrupper. I alt har 28 prosent sosialarbeidere i oppgave å registrere søknadene / ta imot henvendelser. Dvs. at oppgaver av typen henvendelser/registrering i liten grad er skilt ut som eget arbeidsområde eller lagt til eget mottak slik tilfellet ofte er ved større kontorer.

Tabell 1.5. Hovedarbeidsområder for ansatte i sosialtjenesten prosent (n=452).

Hovedarbeidsområder	Sosialtjenesten (sosialarbeidere)
Ekspedisjon/Mottak	42
Økonomisk sosialhjelp	80
Tiltak/sysselsetting	45
Rus/psykiatri	46
Barnevern og flyktninger	27
Administrasjon	21

Spørsmål: *Hvilke hovedarbeidsområder har du?*

Kategoriene (variablene) er ikke gjensidig utelukkende.

Sosialarbeidere i sosialkontortjenesten har flere arbeidsområder, og har som oftest flere andre oppgaver i tilknytning til økonomisk saksbehandling. I følge tabellen oppgir flertallet (80 prosent) at økonomisk sosialhjelp er hovedarbeidsområde, mens bare 11 prosent av disse har dette som eneste arbeidsområde. I følge tabellen har 45 prosent (ca. halvparten av sosialarbeiderne) ansvar for området tiltak/sysselsetting, mens ansvar for området rus og psykiatri utgjør 46 prosent. Dette er i tråd med tall fra Sosial- og helsedirektoratets undersøkelse (2005) som viser at 35 prosent arbeider med tiltak/sysselsetting, mens 43 prosent har rus og psykiatri som ett av sine hovedarbeidsområder.

I mange kommuner er barneverntjenester og innvandrerkontor skilt ut som egne enheter, mens i andre kommuner er slike oppgaver organisatorisk knyttet til sosialtjenesten. Mange sosialarbeidere kan derfor ha flere ulike oppgaver knyttet til både sosialtjeneste og barnevern, flyktninger, rus og psykiatri, og arbeider da som generalister med ansvar for et bredt spekter av oppgaver. Ved mindre sosialkontor med få ansatte vil dette også innebære merkantile oppgaver i tillegg til støttekontakt, startlån, boligtilskudd, bostøtte, økonomisk rådgivning, omsorgslønn, utbedringstilskudd ol.



Tabell 1.6. Hovedarbeidsområder for ansatte i trygdeetaten. Prosent. (n= 692).

Hovedarbeidsområder	Trygdeetaten
Ekspedisjon/Mottak	32
Korttidstelsler	34
Helseområdet	46
Familieområdet	31
Administrasjon	13

Spørsmål: *Hvilke hovedarbeidsområder har du?*

Ikke gjensidig utelukkende kategorier.

*Korttidstelsler*; Refusjoner, sykepenger, fødselspenger ol.

*Helseområdet*; Rehabilitering, sykepenger, attføring, uførepensjon.

*Familieområdet*; Bidrag, overgangsstønning, alderspensjon.

Inndelingen er basert på organisering i saksområder etter de to hovedområdene i trygden; *Helseaksen og familieaksen*. Flere større kontor er organisert i grupper/avdelinger med ansvar for saksområder som er område-messig beslektet. Organiseringen er ment å ivareta prinsippet om helhetlig saksbehandling framfor fagspesialister på enkeltområder, selv om det innenfor enkelte arbeidsområder også har skjedd en spesialisering. Mange saksbehandlere arbeider fortsatt som generalister med ansvar for flere saksområder, i likhet med sosialarbeidere ved mindre sosialkontor.

Analyser viser at svært få saksbehandlere har rene spesialistfunksjoner knyttet til én oppgave eller arbeidsområde (ikke vist i tabell). Bare 5 prosent har ordinære ekspedisjonsoppgaver i kombinasjon med korttidstelsler. Bare et mindretall av saksbehandlere har oppgaver knyttet kun til ett hovedarbeidsområde. I alt 20 prosent har helseområdet som eneste hovedarbeidsområde, mens 22 prosent bare arbeider innenfor familieområdet. De resterende har kombinerte eller andre oppgaver.

### 1.3.4 Utdanningsnivå

Tabell 1.7. Høyeste fullførte utdanning blant sosialarbeidere og saksbehandlere. Prosent.

Utdanningsnivå	Trygdeetat (saksbehandlere)	Sosialtjenesten (sosialarbeidere)
1) Grunnskole/Realskole/yrkesskole	19	4
2) Artium/videregående	15	2
3) Annen fagutdanning	10	3
4) Deleksamen høgskole	17	4
5) Universitet (lavere grad)	5	4
6) Høgskole	22	78
7) Universitet (høyere grad)	12	5
Sum (n)	100 (692)	100 (454)

I følge tabellen har ansatte ved sosialkontorene i dette utvalget høy utdanningsprofil, sammenliknet med saksbehandlere i trygdens førstelinje. Tabellen viser at i alt 91 prosent av sosialarbeiderne i sosialkontortjenesten har en eller annen form for høyere utdanning, som innebærer alt fra del-eksamen ved høgskole til universitetsutdanning, sammenliknet med 56 prosent av saksbehandlerne på trygdekontorene.

Sosialarbeidere ved sosialkontor er satt til å vurdere behovsprøvde ytelser som krever individuell vurdering og har behandlingsoppgaver som stiller krav til sosialfaglig kompetanse. Sosialkontortjenesten har siden lov om sosial omsorg ble innført i 1965 satset på rekruttering av profesjonelle sosialarbeidere, dvs. sosionomer og barnevernpedagoger i førstelinjetjenesten. Blant sosialarbeiderne i dette utvalget er det 78 prosent som oppgir at de har høgskole (som høyeste utdanning). Den nye loven om sosiale tjenester (1985) inneholder ingen krav til fagutdanning hos de ansatte, men tilgjengelig statistikk viser at vel 50 prosent av de ansatte i sosialtjenesten har sosialfaglig utdanning (derav 42 prosent sosionomer) og 14 prosent har annen universitets- eller høgskoleutdanning, mens 14 prosent har kontor- og merkantilutdanning (NOU 2004:13). Statistikken er ikke direkte sammenliknbar med utvalget for vår undersøkelse som er avgrenset til sosialkontortjenesten i kommunene der det er flest sosionomer sysselsatt.

Allmennutdanning og etatsutdanning har fram til nå vært de vanligste former for utdanningsbakgrunn for ansatte på lokalt nivå i trygdeetaten. Tilgjengelig statistikk viser at hele 2/3 av de ansatte på lokalt nivå kun har allmennutdanning eller etatsopplæring som høyeste utdanning (RTV-statistikk i Bay/Hellevik 2002). Den interne opplæringen har hovedsakelig foregått gjennom organiserte former for grunnopplæring og saksbehandlerkurs.

I følge Statens sentrale tjenestemannsregister har trygdeetaten relativt færre ansatte med høyere utdanning enn i staten forøvrig. I 2001 hadde i alt 17 prosent av de ansatte på trygdekontorene høyere utdanning fra universitet/høgskole. I utvalget for denne undersøkelsen har 22 prosent høgskole og 12 prosent universitetsutdanning, som høyeste fullførte utdanning. Tallene er ikke direkte sammenlignbare fordi vår undersøkelse bare omfatter saksbehandlere på trygdekontornivå og utelater merkantile stillinger.

Tabell 1.8. Etatsspesifikk utdanning (saksbehandlere i trygdeetaten. Prosent.(n= 692).

	JA
1) Etatsskole i trygdeetaten	38
2) Annen etatsintern opplæring/kurs	65
3) <i>Bare intern opplæring</i> (1 og 2)	50
4) <i>Ingen intern opplæring</i>	15
5) <i>Etatsutdanning i form av høgskolestudier</i> (trygdestudier som moduler eller 1-årig utdanningsløp)	35

Spørsmålet: *Har du etatsspesifikk utdanning* (flere avkryssninger er mulig).

Svarfordelingen (3+4+5) summerer til 100 %.

Tabellen viser omfanget av ulike former for opplæring blant saksbehandlere i trygdekontorutvalget. Oversikten viser at halvparten (50 prosent) av saksbehandlerne i dette utvalget kun har intern opplæring i form av tidligere etatsskole og/eller etatsinterne kurs. Etatsskolen var tidligere den viktigste opplæringsformen fram til opprettelsen av fylkestrygdekontorene i 1991. Skolene besto av obligatorisk grunnopplæring (grunnkurs) som ga alle nytilsatte en innføring i lovgivning og saksbehandlingsprosedyrer. Deretter overtok fylkestrygdekontorene ansvaret for den interne opplæringen.

Den høye andelen ansatte som bare har intern opplæring har sammenheng med at det tidligere ikke ble stilt krav om høyere utdanning ved ansettelser i saksbehandlerstillinger på trygdekontorene. Det har heller ikke vært noen egen ekstern høgskoleutdanning rettet mot ansettelser i trygdeetaten slik tilfelle har vært for andre deler av offentlig sektor der ansettelser i saksbehandlerstillinger krever høyere utdanning i form av f.eks. kommunal linje fra høgskolen. Ansettelser i trygdesektoren har ikke vært basert på noen form for (ekstern) trygdefaglig profesjonsutdanning på høgskolenivå, i likhet med sosionomutdanningen. Kvalifisering til saksbehandlerstillinger i trygdeetaten har stort sett foregått via intern opplæring, etatskole eller kurser. I følge tabellen har én av tre saksbehandlere i utvalget for denne undersøkelsen (35 prosent) gjennomført etatsutdanning i form av høgskolestudier. For saksbehandlere har de såkalte trygdestudiene, i form av ulike studieopplegg og kombinerte trygdestudier (fra 1995–2001) ved distriktshøgskolene vært en alternativ videreutdanningsvei, i tillegg til interne opplæringskurs. Til sammen har 1400 medarbeidere (av i alt 8264 ansatte) fra alle nivåer i etaten fullført 20 vekttallsstudier tilsvarende 1-årig høyere utdanning (NOU 2004;13). Fra og med år 2001 er disse studiene avløst av det nye velferdsstudiet, etablert ved fire av landets høgskoler. Dette er et bachelor studium som kvalifiserer til administrative stillinger innen velferdsforvaltningen.

## 2 Autonomi – handlingsmuligheter og jobbkrav

### 2.1 Om handlingsrammer og frihet i arbeidssituasjonen

Når vi skal sammenlikne handlingsmuligheter og autonomi innenfor de to velferdssystemene er det viktig å se på betydningen av rammebetingelser. Ressurser, mandat og regelverk er sentrale rammebetingelser for all virksomhet og setter grenser for virksomheten og de ansattes handlingsmuligheter. Forvaltningens førstelinje styres etter og utfører sine oppgaver i henhold til instruksjoner og regler, som blant annet skal ivareta prinsipper som rettsikkerhet og likebehandling. I tillegg til lover og regelverk er arbeidsvilkår, organisering, ressurser og jobbkrav også av betydning for yrkesutøvernes muligheter til å løse oppgavene, for jobbtilfredshet og frihet i arbeidet. Denne type rammebetingelser endrer seg i takt med politiske og organisatoriske reformer, lovendringer og endringer i oppgavestruktur.

Et sentralt tema for dette kapitlet er i hvilken grad yrkesutøverne opplever seg styrt av ulike rammebetingelser, jobbkrav og rolleforventninger, og hvorvidt handlingsrammer og krav har betydning for yrkesgruppens autonomi.

#### 2.1.1 Begrepet autonomi og negativ og positiv frihet

Termen *autonomi* har innen forskning lenge vært preget av en uklar begrepsforståelse. I den kvalitative forskningen er begrepet knyttet til arbeidstakernes myndighet eller fravær av myndighet (Rasmussen 2002). Autonomi i den kvantitative forskningen har i stor grad vært operasjonalisert gjennom variabler som måler arbeidstakernes mulighet til å være selvstendige (Svalund 2003). Autonomi dreier seg i følge Engelstad (2003) om frihet til å foreta beslutninger, dvs, at han/hun selv opplever å velge framgangsmåte, og ikke er et instrument for andre i sitt arbeid. I følge Freidson (1986) har autonomi vært et avgjørende trekk ved profesjonell yrkesutøvelse, dvs. at de profesjonelle er tildelt myndighet til å foreta beslutninger ut fra et personlig, men likevel faglig skjønn. Andre forfattere har definert autonomi som det å

gi seg selv sin «egen lov», dvs. at individet velger hvilke begrensninger som skal legges på egne handlinger (Dworkin 1988: 57).

I en forståelse av arbeidstakeres autonomi er det i følge Svalund (2003) nødvendig å etablere en utvidet forståelse av begrepet ved å knytte det til begrepene positiv og negativ frihet i arbeidssituasjonen (Berlin 1969). Positiv frihet handler om frihet *til* å handle (handlingsevne), mens den negative formen handler om frihet *fra* ytre pålegg og tvang (som ikke på en eller annen måte utgår fra individet selv). Negativ frihet viser til handlingsmuligheter og er knyttet til strukturer, dvs. at posisjoner og roller i organisasjonen gir ulike muligheter for myndighet og ansvarsdeling. Disse formene for frihet viser til objektive valgmuligheter, og er knyttet til forhold som fremtrer som ytre for individet. Negativ frihet dreier seg om hvilke handlingsmuligheter som foreligger og i hvilken grad arbeidstakere kan velge mellom ulike måter å utføre arbeidet på (Engelstad 2003). Positiv frihet innebærer at arbeidstakeren har eller gis ressurser og ofte makt til å få til en ønsket handling. I store deler av arbeidslivet er denne handlingsevnen relasjonsavhengig i den forstand at den blir muliggjort gjennom kollektiv organisering og andres deltakelse (Svalund 2003).

At vi som individer «velger» å bli arbeidstakere og medlemmer i en organisasjon begrenser ikke nødvendigvis vår autonomi, selv om vi i prinsippet inngår i en arbeidskontrakt som begrenser vår frihet. Begrensningene i handlefrihet som vi får ved å inngå et arbeidsforhold vil for de fleste arbeidstakere oppfattes som velbegrunnede og legitime (Engelstad 2003). Autonomi viser ikke bare til hvor «fri» en er i forhold til valgmuligheter og strukturelle begrensninger, men også hvordan denne friheten oppfattes (Svalund 2003). Graden av autonomi hos arbeidstakere er ikke nødvendigvis avhengig av mengden innflytelse, men heller av *hva* de har innflytelse over.

I dette kapitlet velger jeg å se positiv og negativ frihet og beslutningsmuligheter som ulike sider ved yrkesutøvernes autonomi, mens rom for skjønnsmessige avgjørelser blir behandlet for seg i neste kapittel.

## 2.2 Oppfatninger av autonomi og handlingsmuligheter som forvalter

Et felles trekk ved rollen som sosialarbeider og saksbehandler (trygdeforvaltningen) er at de begge er tillagt saksbehandleroppgaver og beslutningsmyndighet på vegne av systemet, samtidig som de skal ivareta klientens eller brukerens rettigheter og behov for økonomisk hjelp. En sentral problemstilling i denne undersøkelsen er om de to yrkesgruppene oppfatter

sine handlingsmuligheter forskjellig selv om de i prinsippet har mange like mål og oppgaver som forvaltere. Hvordan vurderer de sin frihet til å foreta beslutninger, hvilken innflytelse har de over sin egen arbeidssituasjon og i hvilken grad mener de at rammebetingelsene begrenser deres handlefrihet?

I spørreskjemaet er det stilt flere spørsmål som kan belyse disse problemstillingene. Spørsmålsformuleringene knyttet til temaet arbeidsforhold er delvis hentet fra Samordnet levekårsundersøkelse (Kleven 2002) og spørreskjema utarbeidet for Studdata Fase 3 (2003) Høgskolen i Oslo.

Spørsmålene er i hovedsak formulert som påstander langs en skala (fra 1 til 5) som gir respondentene muligheter for differensierte svar, til forskjell fra ja–nei spørsmål. «Vet ikke» er ikke tatt med som mulig svarkategori, for å tvinge respondenten til å svare eller velge side. I noen tilfeller er spørsmålene negativt formulert for å unngå tendensen til ja-siing.

De aller fleste svarkategoriene er knyttet til hvor ofte et bestemt forhold forekommer (meget sjelden eller aldri – meget ofte eller alltid);

- Jobben gir muligheter for å arbeide selvstendig.
- Jobben min gjør det mulig å treffe mange avgjørelser på egen hånd.
- I jobben har jeg svært liten frihet til å bestemme hvordan jeg vil utføre arbeidet mitt.
- I hvilken grad er jobben er styrt av retningslinjer og regelverk?
- I hvilken grad er arbeidet styrt av frister og svartider?

Tabell 2.1. Autonomi – handlingsfrihet og rom for selvstendighet.

Spørsmål om handlingsfrihet og rom for selvstendighet	Sosialtjenesten (sosialarbeidere) (n=449 459)		Trygdeetaten (saksbehandlere) (n=678-690)		Diff. Gj.snitt
	Gj.snitt	% Enige	Gj.snitt	%Enige	
<b>1) Jobben gir muligheter for å arbeide selvstendig</b> (i stor/svært stor grad)	4,25	88	4,22	86	0,03
<b>2) Jobben min gjør det mulig å treffe mange avgjørelser på egen hånd</b> (enig/svært enig)	3,15	88	3,11	87	0,04
<b>3) I jobben min har jeg frihet til å bestemme hvordan jeg vil utføre arbeidet mitt</b> (enig/svært enig)	3,17	90	2,90	76	0,27**

Spm 1) Skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 5 (i svært stor grad).

Spm. 2 og 3 Skala fra 1 (svært uenig) til 4 (svært enig).

Spm.3) er opprinnelig negativt formulert ved påstanden; «I jobben har jeg svært liten frihet til å bestemme hvordan jeg vil utføre arbeidet mitt».

\*\* Signifikant på 0,01 nivå.

Spørsmålene i tabellen uttrykker forskjellige sider ved autonomi slik dette begrepet er definert i litteraturen (pkt. 1.2); i hvilken grad arbeidstakere har mulighet til å arbeide selvstendig, har frihet til å foreta beslutninger, og kan velge mellom ulike måter å utføre arbeidet på (handlingsfrihet). De to spørsmålene 1) «muligheter til å foreta avgjørelser på egen hånd» og 2) «muligheter for å arbeide selvstendig» er omtrent likelydende og måler i følge korrelasjonsanalyse den samme dimensjonen ( $r.= 0,42$ ).

Av tabellen går det fram at både sosialarbeidere og saksbehandlere (trygdefunksjonærer) opplever stor grad av autonomi. Begge yrkesgrupper gir i like stor grad uttrykk for at de har «muligheter for å arbeide selvstendig», og at «jobben i stor grad gir mulighet for å treffe mange avgjørelser på egen hånd». Tabellen viser overraskende liten forskjell mellom yrkesgruppene i graden av opplevd autonomi. Resultatet kan tyde på at saksbehandlere på lokalt nivå i trygdeetaten i stor grad er delegert beslutningsmyndighet på sine saksområder og opplever at de kan ta mange avgjørelser på egen hånd, i likhet med sosialarbeidere ved sosialkontorene.

Forskjellen mellom yrkesgruppene kommer mer til syne når det gjelder i hvilken grad de har frihet til å bestemme hvordan de vil utføre arbeidet (spørsmål 39). Svarfordelingen viser at hele ni av ti sosialarbeidere synes de har frihet til å bestemme hvordan de vil utføre arbeidet (handlingsfrihet), sammenliknet med saksbehandlere i trygdeetaten der langt færre (tre av fire) mener at de har slik handlingsfrihet. Tallene betyr også at to av fire saksbehandlere i trygden (24 prosent) mener de har liten frihet, sammenliknet med én av ti sosialarbeidere (10 prosent). Forskjellen i grad av handlingsfrihet kan skyldes at saksbehandlerne i trygdeetaten må rette seg etter lover og retningslinjer som bestemmer hvordan hver enkelt søknad skal behandles.

Begge yrkesgrupper er gitt mandat til å foreta selvstendige vurderinger og treffe avgjørelser, selv om handlingsfriheten varierer og er begrenset i forhold til valgmuligheter og strukturelle rammer. Begrensninger i handlefrihet som følge av saksbehandlingsrutiner og regler for oppgaveløsning, vil for de fleste arbeidstakere oppfattes som velbegrunnede og legitime i den grad de opplever autonomi på andre områder.

De ansatte ved trygdekontorene er i større grad styrt av administrative regler og normer for oppgaveløsning enn sosialarbeidere som også vil forholde seg til faglige og profesjonsbestemte normer. I følge Hatland (1995) er trygdekontorene preget av en relativt enhetlig administrativ kultur. Det er en hierarkisk kultur hvor faglige, politiske og administrative signaler formidles nedover og forespørsler formidles oppover i systemet. Saksbehandlerne har ikke med seg en profesjonsutdanning som gir dem et konkurrerende normsystem til det som finnes i etaten, til forskjell fra

sosialarbeidere i sosialtjenesten. Denne forskjellen blir også illustrert ved svarfordelingen i neste tabell.

## 2.2.1 Styrte av regelverk og retningslinjer

Tabell 2.2. Hvorvidt arbeidet oppfattes som regelstyrt og resultatstyrt. Prosent og gjennomsnitt.

Rammevilkår	Sosialtjenesten (sosialarbeidere) (n=449-452)		Trygdeetaten (saksbehandlere) (n=686 -690)		Diff. Gj.snitt
	Gj.snitt	Enige	Gj.snitt	Enige	
I hvilken grad er arbeidet styrt av ytre rammer?					
1) Styrte av retningslinjer og regelverk	3,88	68	4,43	90	0,55**
2) Styrte av frister og svartider	3,79	63	4,55	90	0,76**

Spørsmålene er formulert som påstander etter skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 5 (i svært stor grad).

«Enige» = tilsvarer 4 og 5 på skalaen (stor/svært stor grad).

\*\*Signifikant på 0,01 nivå.

Innen begge yrkesgrupper er det en stor andel (saksbehandlere og sosialarbeidere) som mener at de i jobben er styrt av retningslinjer og regelverk. Likevel er det slik at trygdens saksbehandlere (90 prosent) i større grad enn sosialarbeiderne (68 prosent) føler seg styrt av retningslinjer/regelverk (forskjellen er signifikant på 0,01 nivå). Forskjellen kan skyldes at saksbehandlere i trygdens førstelinje må forholde seg til et mer omfattende og tildels komplisert regelverk og detaljerte retningslinjer. Regelverket omfatter alle former for pensjon, trygd og stønader (økonomisk kompensasjon) ved bortfall av inntekt og dekning av utgifter ved sykdom, uførhet, arbeidsledighet, oppnådd pensjonsalder og ved visse endringer i familiesituasjon (som barnefødsler, tap av forsørger, skilsmisse osv.). Trygdene skal fordeles etter relativt klare kriterier og fortolkningen og anvendelsen av regler står sentralt i saksbehandlingen (Hatland 1992, Solheim 1992). En rekke rundskriv beskriver hvordan lover og forskrifter skal tolkes og praktiseres, og fungerer som hjelpeverktøy initiert fra overordnet nivå. Hensynet til rettssikkerhet, forstått som korrekt saksbehandling og likebehandling – ligger i hovedsak til grunn for at trygdekontorene har vært preget av en slik «regel- og rutinekultur».

Samtidig viser data (tabell 2.1) at saksbehandlere i trygdeetaten opplever stor grad av autonomi, i betydningen «muligheter for å arbeide selvstendig». Det å være styrt av retningslinjer og regelverk er altså ikke til



hinder for deres muligheter til å treffe selvstendige avgjørelser. Det er heller ingen statistisk sammenheng mellom disse fordelingene. Korrelasjonsanalyser viser ingen statistisk sammenheng mellom grad av ytre styring via retningslinjer/regelverk og mulighet for å arbeide selvstendig (Pearsons  $r = ,049$ ). Å arbeide selvstendig innebærer at yrkesutøverne har frihet i arbeidsutførelsen mht. hvordan de vil organisere arbeidet og samhandle med brukerne. Selv om saksbehandlerne er styrt av regler og retningslinjer, har de likevel et visst rom for selvstendighet i arbeidsutførelsen. Denne motsetningen mellom regelstyring og autonomi beskrives slik i en kommentar på spørreskjemaet:

Jeg er styrt av regelverk, men ellers synes jeg at jeg har frihet til å bestemme arbeidsdag og måten å utføre jobben på.

Autonomi handler om at arbeidsdagen i stor grad styres og organiseres av den enkelte saksbehandler i forhold til pålagte arbeidsoppgaver, innenfor de frister som gjelder på ulike saksområder. Selv om saksbehandlingen skal følge visse regler og prosedyrer vil det også være mulig å fatte egne beslutninger når det gjelder vedtak. Selv om handlingsmulighetene er begrenset (negativ frihet) er det rom for selvstendige beslutninger (handlingsevne) innenfor visse rammer.

*Sosialarbeidere* er ikke omfattet av et tilsvarende omfattende regelverk som loven om folketrygd er, men gir likevel uttrykk for at de i relativt stor grad føler seg regelstyrt. Svarfordelingen (tab. 2.2) viste at så mange som to av tre sosialarbeidere (68 prosent) i «stor grad» mener seg styrt av regelverk og retningslinjer. En mulig forklaring er at den økonomiske sosialhjelpen i stor grad er styrt av «retningslinjer» i form av veiledende normer, og at sosialarbeideren må rette seg etter fastlagte satser og datasystem som regner ut stønadsbeløpene. Regelstyringen omfatter retningslinjer for hva som skal regnes som inntekt ved beregning av sosialhjelp (f.eks. barnetrygd og kontantstøtte), og hva som skal beregnes som utgifter ved vurdering av støtte til boutgifter. Det er likevel overraskende at såpass mange i sosialtjenesten opplever at jobben er regelstyrt. Sentrale oppgaver som hører inn under sosialkontorets tjenester er å gi råd og veiledning på en rekke områder (sosiale og økonomiske spørsmål, rus og arbeidsledighet, familie- og boligproblemer), og vurdere tiltak og samarbeid med andre instanser. Innenfor disse områdene har sosialarbeiderne relativt stort handlingsrom. Dette kan også forklare hvorfor de som yrkesgruppe i så stor grad (90 prosent) opplever at de har stor «handlefrihet i måten å utføre arbeidet på» (jf. tab. 2.1), innenfor gitte rammer og retningslinjer.

### 2.2.2 Styrt av frister og svartider

Forskning på arbeidslivet viser at arbeidstakere i økende grad styres gjennom tidsfrister eller resultatkrav (Engelstad m.fl. 2003). Utredningen peker på at endringene i arbeidslivet de senere år er knyttet til nye ledelseskonsepter og styringsprinsipper, endrete produksjonsformer og økt sysselsetting i tjenesteytende næringer. Arbeidet styres ved at ledelsen setter rammebetingelser for arbeidet, ved tidsfrister eller kvalitetskrav, eller ved at klienter og kunder bestiller tjenester og stiller krav (Sennet 1998, Vike m.fl. 2002). Styring gjennom resultatkrav og tidsfrister har i følge tall fra levekårsundersøkelsen steget jevnt, og i følge forskning mener over halvparten av arbeidstakerne at effektivitetskravene knyttet til tid har økt (Grimso og Hilsen 2000).

I denne undersøkelsen (jf. tab. 2.2) finner vi forskjeller mellom sosialarbeidere og saksbehandlere i trygdeetaten når det gjelder opplevelse av styring i form av tidsfrister og svartider. De ansatte i trygdeforvaltningen opplever i større grad enn sosialarbeiderne at de er styrt (forskjellen er signifikant på 0,01 nivå). Saksbehandlere (90 prosent) opplever denne formen for resultatstyring i stor/svært stor grad, sammenliknet med 63 prosent av sosialarbeiderne. En mulig forklaring på at såpass mange opplever seg styrt av frister og svartider er at trygdeetaten de senere årene har tatt i bruk mål og resultatstyring for å øke produktiviteten og effektivisere saksbehandlingen (Jessen 2002a). Innenfor de fleste stønads- og saksområder er det gjennomført normtider og maksimum tider for behandling av stønadskrav, der det sentrale målet er å korte ned på saksbehandlingstiden. Innføring av frister/svartider skal bidra til at sakene avgjøres til «rett tid», mens resultat- og aktivitetskrav skal føre til mer effektiv tjenesteproduksjon.

Nærmere analyser (vedlegg tabell 1A) viser at saksbehandlere med lang erfaring, og saksbehandlere med ansvar for oppfølging og veiledning av spesielle brukergrupper, og er de kategorier ansatte som i størst grad føler seg styrt av frister og svartider. De som har lang etatserfaring vil i større grad enn andre medarbeidere ha opplevd endringer i form av resultatstyring og krav til normtider. De nye styringssystemene gjelder ikke bare for behandling av krav og utbetaling av trygd, men også i selve oppfølgingsarbeidet ved pålegg om bruk av ulike virkemidler (gradert eller aktiv sykemelding, yrkesrettet attføring). Et sentralt mål for etaten har blitt å redusere antallet langtidssykemeldte, få flere sykemeldte på aktive tiltak og flere enslige forsørgere i arbeid eller kvalifiseringstiltak, og virkemidlene er i stadig større grad styrt av tidsfrister og målbare indikatorer (Innst. S.nr. 105, 1992–2000). Saksbehandlere som jobber med langtidssykemeldte vil oppleve at den innsatsen de gjør (produksjon) måles i form av antall aktive

sykemeldinger eller antall tiltak. Dette kan oppleves som vanskelig hvis det styrer innsatsen på en måte som begrenser bruken av andre metoder og virkemidler i oppfølgingsarbeidet og den enkelte saksbehandlers handlefrihet.

## 2.3 Jobbkrav og rolleforventninger i yrket som velferdsarbeider

Jobbkrav er i denne sammenhengen operasjonalisert som krav til arbeidstempo (rask arbeidsutførelse), tidspress (for lite tid), og ressurstilgjengelighet (avgrenset til oppgave/personalressurser). Dette er samtidig jobbkrav som uttrykker noen relevante sider ved «negativ frihet» (jf. pkt.1.2) som er knyttet til arbeidstakernes muligheter til å løse arbeidsoppgavene, avhengig av posisjon/stilling i virksomheten og tilgang på ressurser. Jobbkravene kan også framtre som motstridende fordi de til sammen krever for mye av yrkesutøveren, selv om de er innbyrdes forskjellige. Eller oppgavene kan være så sammensatte og fragmenterte at det er vanskelig å finne ro nok til å skape en meningsfull helhet av arbeidet. I denne undersøkelsen spør vi om yrkesutøverne møter motstridende krav og forventninger i rollen som hhv. sosialarbeider og saksbehandler, og hvordan kan forskjeller mellom yrkesgruppene forstås?

I sosiologisk teori har rollebegrepet flere betydninger. Det mest vanlige i organisasjonsforskning er å forstå roller som instrumentelle, dvs. ett sett av oppgaver, plikter eller målbestemte handlinger knyttet til en jobbposisjon (Katz og Kahn 1966). Roller i en organisasjon består ikke bare av normative krav men også av oppgaver og problemer som skal løses. Det å utføre en oppgave innebærer både å fortolke og definere egen arbeidssituasjon og håndtere informasjonen og kravene som stilles. Dette innebærer at uklarhet og konflikter (rollestress) blir uunngåelig i mange arbeidssituasjoner, siden yrkesutøvernes arbeidssituasjon sjelden er helt entydige. Rolleforventninger i form av uklarhet betegner en situasjon der yrkesutøveren ikke får tilstrekkelig informasjon eller har en udefinert eller uoversiktlig arbeidskontekst (Engelstad 1990). Uklarheten har ofte sammenheng med styringssystemer og måten beslutninger fattes på i organisasjonen/bedriften. Det kan føre til at jobbkravene blir utydelige slik at yrkesutøveren er i tvil om hva som er riktig å gjøre eller hvordan oppgavene skal utføres.

Krav og forventninger som rettes mot rollen kan også være innbyrdes motstridende slik at det å ta hensyn til noen krav nødvendigvis vil føre til en konflikt med andre krav (Kahn 1974). I arbeidssammenheng forekommer

slike rollekonflikter blant yrker som innehar «grenseroller» i en organisasjon – dvs. yrkesroller der ansatte representerer organisasjonen overfor omverdenen. Omsorgs- og serviceyrker vil være typiske eksempler på slike grenseroller der de ansatte både skal ta seg av klienter/kunder og være brukerorientert, ta hensyn til kunden/klientens krav og behov, og samtidig være lojale overfor organisasjonen.

### 2.3.1 Arbeidstempo, tidspress og ressurser

For å belyse temaene jobbkrav og rolleforventninger har jeg i undersøkelsen benyttet spørsmålsformuleringer fra Brukerveiledning QPS Nordic 2001 (spørreskjema for kartlegging av psykologiske og sosiale faktorer i arbeidet), og fra Kasarek (1979). Spørsmål om tidspress og arbeidstempo er her definert som kvantitative jobbkrav, mens spørsmål om motstridende krav og tilstrekkelige ressurser/hjelpemidler i arbeidet er definert som rolleforventninger. Spørsmålene er i hovedsak formulert som påstander om yrkesutøvernes arbeidsmiljø;

- Jobben min krever at jeg arbeider svært raskt.
- Jeg har nok tid til å få gjort jobben.
- Jeg får ofte oppgaver uten tilstrekkelige ressurser til å fullføre dem.
- Jeg er ikke utsatt for motstridende krav fra andre.

Tabell 2.3. Jobbkrav og rolleforventninger. Prosent.

Jobbkrav og rolleforventninger	Sosialtjenesten (sosialarbeidere) (n=438-451)		Trygdeetaten (saksbehandlere) (n=648-685)		Diff. Gj.snitt
Jobben krever raskt tempo ( <i>Svært enig/enig</i> )	88	3,13	93	3,32	0,19**
Har for <u>lite</u> tid ( <i>svært enig/enig</i> )	67	2,82	70	2,90	0,08
Utsatt for motstridende krav (rollekonflikt) ( <i>svært enig/enig</i> )	72	2,89	55	2,61	0,28**
Får oppgaver uten tilstrekkelige ressurser til å fullføre dem ( <i>nokså ofte/meget ofte/alltid</i> )	29	3,11	38	3,19	0,08

Følgende spørsmål er stilt som påstander med skala fra 1–4.; - «Jobben min krever at jeg arbeider *svært raskt*», «Jeg har *nok* tid til å få gjort jobben» (omkodet) - Jeg er ikke utsatt for motstridende krav fra andre (omkodet).

Spørsmål med skala 1–5; «Får du oppgaver uten tilstrekkelige ressurser til å fullføre dem?» (1=meget sjelden/aldri) og (5=meget ofte/alltid).

\*\*Signifikant på 0,01 nivå

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

I følge tabellen gir begge yrkesgrupper uttrykk for at jobben stiller høye krav til både arbeidstempo og tid. Blant saksbehandlerne i trygdeetaten mener hele 93 prosent at jobben krever at de arbeider svært raskt, mens 88 prosent av sosialarbeiderne opplever krav til høyt arbeidstempo. Sammenliknet med sosialarbeiderne opplever saksbehandlere i trygdeetaten et noe større arbeidstempo (jf. gjennomsnittlig svarscore). En mulig forklaring på denne forskjellen kan være at trygdeetaten spesielt de siste årene har innført resultatkrav og tidsfrister innenfor de fleste saksområder. Hovedinntrykket er likevel at begge yrkesgrupper opplever høye jobbkrav innenfor sine respektive etater, der de antakelig møter økte krav til effektiv saksproduksjon og tidsbruk som følge av nye styringskonsepter. Også når det gjelder tidspress er situasjonen ganske lik for begge yrkesgrupper. Både sosialarbeidere (67 prosent) og saksbehandlere (70 prosent), synes de har for lite tid til å utføre jobben. Svarfordelingen viser altså at to av tre velferdsarbeidere (begge yrkeskategorier) mener at de har for lite tid til å få jobben gjort og opplever tidspress i omtrent like stor grad.

På spørsmålet om yrkesutøverne har tilstrekkelig med (oppgave) ressurser svarer én av tre sosialarbeidere (29 prosent) at de «nokså eller meget ofte/alltid» får oppgaver uten tilstrekkelige ressurser til å løse dem, sammenliknet med to av fem saksbehandlere (38 prosent). Dette er relativt høye tall med tanke på at de som velferdsarbeidere er avhengige av konkrete ressurser og tiltak for å lykkes med sosial rehabilitering. I kommentarene til spørreskjemaet kommer det fram at ressursituasjonen er et problem for mange sosialarbeidere og at de opplever et stort gap mellom behov for faglig arbeid og oppfølging av klienter og hva de kan tilby som følge av tidspress og mangel på personalressurser.

Når saksbehandlere i spørreundersøkelsen gir uttrykk for relativt stort tidspress, høyt arbeidstempo og ressursmangel, kan dette ha sammenheng med at arbeidssituasjonen de senere årene har vært preget av omfattende regelendringer og nye lovpålagte områder i tillegg til omorganisering og nedbemanning av de små trygdekontorene (Jessen 2002a). Eksempler på slike endringer er bidragsområdet med endringer i bidragsreglene, og sykepenge-

området med økning i sykemeldinger og krav til oppfølging av sykemeldte. Arbeidet er ifølge de ansatte preget av tidspress fordi vedtakene skal fattes innenfor fastsatte svarfrister under forhold med avgrenset tid og informasjon. Flere uttaler at tidspresset og arbeidstempoet er blitt forverret som følge av flere saker og søknader, og beskriver en arbeidssituasjon der «oppgavene øker mens de ansatte blir færre»<sup>1</sup>. Nye arbeidsområder som oppfølging av sykemeldte og samarbeid med andre etater krever at de ansatte i tillegg skal bruke mer tid på brukersamtaler og samarbeidsmøter, og derved øker tidspresset. Samtidig har brukernes forventninger til service og effektivitet, og deres bevissthet omkring rettigheter, endret seg.

Av kommentarene til spørreskjemaene går det fram at en del ansatte opplever rollebelastning i form av kombinasjonen «stor saksmengde, for få personer/ansatte, få ressurser, liten tid og mye mas fra brukere». Andre studier har pekt på at det (i følge ansatte) settes av for lite tid til den enkelte bruker, og at det ikke er tilstrekkelige muligheter for å prioritere oppfølging av klienter som følge av ressursituasjonen ved de mindre trygdekontorene (Jessen 2002b). Arbeidssituasjonen ved mange små kontorer er kjennetegnet av at ressursene er utilstrekkelige i forhold til arbeidsoppgavene. Dette var også en av grunnene til at enkelte fylkestyngdekontor iverksatte forsøk med regionalt samarbeid og samling av tyngre saksområder på regionalt nivå (Jessen 2000b).

### 2.3.2 Rollekonflikt og motstridende krav

Forventninger rettet mot yrkesrollen kan komme til uttrykk som konflikt i form av motstridende krav. For å belyse graden av rollekonflikt hos de ansatte har jeg i undersøkelsen stilt spørsmålet om de ansatte er utsatt for motstridende krav fra andre. Totalfordelingen framstilt i foregående tabell viser at begge yrkesgrupper i stor grad mener de er utsatt for motstridende krav. I alt 72 prosent av sosialarbeiderne opplever motstridende jobbkraav sammenliknet med 55 prosent av saksbehandlerne i trygdeetaten (jf. tabell 2.3). Saksbehandlerne vil i likhet med sosialarbeidere møte ulike forventninger fra flere hold (publikum, etatsledere, egen profesjon osv). En av de vanligste rollekonfliktene for begge yrkesgrupper vil være tid nok til enkeltklienter og tid nok til saksarbeid – et dilemma som ofte følger av for stor arbeidsmengde. Når krav fra brukerne om bedre informasjon og service skal kombineres med krav til effektivitet kan dette oppleves som mot-

---

<sup>1</sup> Fokus-intervjuer foretatt jan. 2005 med trygdekontoransatte, som er under utdanning på deltidsstudiet «Velferdsadministrasjon» Høgskolen i Agder.

stridende og vanskelig i en ellers presset arbeidssituasjon. Krav om bedre kvalitet på saksbehandlingen (f.eks. uføresaker), kvalitet i oppfølgingsarbeidet og tid til klientbehandling kan lett komme i motsetning til effektivitetskravene som følger av kravene til rask saksbehandling.

Rollekonfliktene er i følge undersøkelsen større blant sosialarbeiderne, men det er vanskelig å si hva dette kan skyldes. Forskjellen i gjennomsnitt er som vist i tabellen 0,28 poeng og statistisk signifikant. Brukerkrav eller klientens behov for hjelp kan komme i konflikt med sosialarbeiderens faglige vurderinger, regelverk eller kommunens økonomiske rammer for å yte den hjelpen som ideelt sett er ønskelig sett fra et faglig ståsted.

Motstridende krav vil i noen tilfeller dreie seg om motsetningen mellom rollen som portvakt og rollen som tjenesteyter og hjelper. Både sosialarbeidere og saksbehandlere er satt til å utøve kontroll, samtidig som de oppfatter seg selv som tjenesteytere og delvis hjelpere. Som saksbehandlere i forvaltningens førstelinje står de ansikt til ansikt med klienter som har behov og forventninger om hjelp i form av trygd eller sosialhjelp. Behovene kan ikke alltid innfris innenfor lovens rammer eller ut fra faglige skjønnsmessige vurderinger eller gjeldende praksis, og som lovens forvaltere må de opptre i rollen som portvakt.

Når nesten to av tre sosialarbeidere (72 prosent) opplever at de utsettes for motstridende krav kan dette dels forklares med at de (i likhet med saksbehandlere på trygdekontor) skal kombinere kravene til effektivitet, kvalitet og service. I tillegg er de som sosialarbeidere og forvaltere satt til å administrere en behovsprøvd ordning innenfor varierende og stramme budsjett-rammer. Sosialarbeideren på et sosialkontor opptre i to roller og er tillagt to funksjoner – som hjelper og som kontrollør (Lingås 1996, Kokkin 1998). En vanlig form for rollekonflikt vil nettopp være konflikten mellom hjelp og kontroll som kan oppstå når hensynet til klientens behov skal kombineres med forvaltningens regelverk og portvaktrolle. Implisitt i sosialarbeiderens funksjon ligger også oppgaven med å utøve sosial kontroll som innebærer at sosialarbeideren fatter administrative vedtaket som angir hvor lenge sosialhjelpen gis (midlertidig) og der loven åpner for og sette betingelser for hjelp (Ford 2003).

Rollen som sosialarbeider er per definisjon en hjelperolle, og sosialarbeidere er gjennom sin utdanning som sosionomer opplært til å utøve klientbehandling. Forvaltning innebærer regelorientering, kontroll og administrering av lover og tiltak og har tradisjonelt hatt liten plass i fagutdanningen som sosialarbeidere. Selv om hjelp og kontroll er to dimensjoner som er nært forbundet i sosialforvaltningen, har sosialarbeidere i stor grad framhevet hjelp

og behandling som sine viktigste oppgaver (Lewin 2004 og Selzter 1995, Terum 2003). Dette kan være en mulig forklaring på at konflikten mellom hjelperollen og forvaltningsrollen kan oppleves som vanskelig for sosialarbeideren, til forskjell fra saksbehandleren på et trygdekontor. Hjelperollen er i sosialarbeiderlitteraturen knyttet til klientomsorg og/eller behandlingsorientering, og til en positiv tolkning av yrkesrollen. I følge studier ønsker sosialarbeidere helst å være klientens advokat som forsvarer dennes interesser mot systemet eller loven (Høilund 2001). Kontrollrollen har derimot vært knyttet til forvaltning, regel- eller systemorientering, og til en negativ tolkning av sosialarbeiderrollen ved at den strider mot sosialarbeiderens forventninger. Dersom forvaltningsoppgaver blir forbundet med en vanskelig og problematisk sosialarbeiderrolle, vil de to rollene være vanskelig å kombinere. Enkelte har hevdet at sosialarbeidere opplever seg som behandlere i situasjoner der de heller burde se på sin egen rolle som forvaltere (Christiansen 1977). Utfordringen for utdanningsinstitusjonene, og for sosialarbeidere som arbeider med økonomisk sosialhjelp vil derfor være å kombinere og integrere behandling med forvaltning av lover og regler. Dersom forventninger til en behandlingsrolle ikke kan kombineres med forvaltningsrollen vil dette kunne oppleves som motstridende og problematisk.

Empiriske studier har vist at rollekonflikt har sammenheng med jobb-utforming og stillingsstruktur (Engelstad 1990). Konflikter knyttet til handlingsmuligheter er strukturavhengig og ansatte i lederposisjoner vil være spesielt utsatt for motstridende krav fra sine overordnede og sine underordnede som gjør at de lettere kommer i krysspress mellom ulike interesser. Tilsvarende viser resultatene fra denne undersøkelsen at stillingsnivå har betydning for opplevelse av rollekonflikt også i denne type yrker.

Tabell 2.4. Utsatt for motstridende krav (rollekonflikt) etter stillingsnivå. Sosialarbeidere (n=438) og saksbehandlere (n=681). Gjennomsnitt.

Utsatt for motstridende krav	Sosialtjenesten		Trygdeetaten		Differanse
	Gj.snitt	Prosent	Gj.snitt	Prosent	Gj.snitt
Ledere	3,04	84	2,29	71	0,12
Underordnede/ Saksbehandlere	2,84	70	2,57	54	0,27
Differanse	0,20	14	0,35	17	0,15*

Spørsmålet «Jeg er ikke utsatt for motstridende krav» er formulert som en påstand på en fire-punkt skala fra «svært uenig» til «svært enig», og positivt reformulering («utsatt for»).

Ledere = de som er ansatt i stilling som leder eller mellomleder.

\*Forskjellen er signifikant på 0,05 nivå.



Tabell 2.4 viser at ledere, i større grad enn andre underordnete (saksbehandlere og sosialarbeidere), opplever at de er utsatt for motstridende krav. Dette gjelder både for ledere i sosialtjenesten og i trygdeetatens førstelinje. Forskjellen mellom trygdekontorledere og underordnete saksbehandlere er noe større (0,35) enn mellom sosiallederne og underordnete sosialarbeidere (0,20). En mulig forklaring kan være at ledere står i en mellomposisjon mellom krav fra politisk/administrativ ledelse og hensynet til underordnete.

Ledere må uansett etat forholde seg til politiske vedtak og økonomiske innstramminger, mens sosialledere vil stå nærmere den politiske ledelsen i et kommunalt system. Nyere organisasjonsforskning har påvist at ansvar og myndighet i økende grad blir atskilt og at ansvar i stor grad desentraliseres ned til de operative lederne og mellomledere, mens handlingsfriheten og handlingsevnen beholdes sentralt (Rasmussen 2002, Kvande 2002). For ledere betyr det at jo lengre ned i organisasjonspyramiden de er plassert, desto større avstand er det mellom ansvaret de er pålagt og myndigheten de har over sitt eget ansvarsområde. Ansatte i lederlederposisjoner vil av den grunn oppleve større press og andre former for motstridende krav enn underordnete.

### 2.3.3 Forventninger og rolleklarhet

Rolleforventninger i form av uklarhet er i studier operasjonalisert ved flere dimensjoner (Rizzo m.fl. 1970, van Sell m.fl. 1981), i form av spørsmål/ utsagn som respondentene skal ta stilling til. Spørsmålene som stilles i arbeidslivsundersøkelser er ofte om arbeidstakerne er sikre på hvor mye autoritet de selv har, om de har klare mål for sin jobb, føler at de bruker tiden riktig, kjenner sitt eget ansvarsområde og vet nøyaktig hva som er forventet av dem i jobbsammenheng. Denne operasjonaliseringen ligger nær opp til beskrivelser av sider ved uklare roller og de mål som er brukt i norske arbeidsundersøkelser (Engelstad 1990) og Brukerveiledning QPS nordic (2001). I mitt materiale er antall spørsmålsformuleringer som kan belyse graden av rolleklarhet begrenset. Undersøkelsen inneholder følgende to spørsmål som er innbyrdes høyt korrelert ( $r = ,59$ ), og i følge QPS Nordic måler graden av rolle(u)klarhet;

- *Er det fastsatt klare mål for arbeidet ditt?*
- *Vet du nøyaktig hva som forventes av deg i jobben?*

Tabell 2.5. Forventninger og rolleklarhet. Prosent og gjennomsnitt.

	1) Vet nøyaktig hva som forventes		2) Har fastsatt klare mål for arbeidet	
	Sosialtjenesten (sosialarbeidere)	Trygdeetaten (saksbehandlere)	Sosialtjenesten (sosialarbeidere)	Trygdeetaten (saksbehandlere)
Sjelden/ Aldri	5	2	8	2
Av og til	17	8	24	9
Nokså ofte	52	45	48	47
Meget ofte/alltid	26	45	20	42
Total	100 (450)	100 (692)	100 (451)	100 (692)
Gjennomsnitt**	3,96	4,33	3,80	4,28

Gjennomsnittet på en skala fra 1 (meget sjelden/aldri) til 5 (meget ofte/alltid).

Verdiene 1 (meget sjelden/aldri) og 2 (nokså sjelden) er slått sammen.

\*\*Differansen mellom gjennomsnittene er signifikant på 0,01 nivå.

Tabellen viser at både sosialarbeidere og saksbehandlere i stor grad vet hva som forventes av dem, selv om det er forskjeller mellom yrkesgruppene i vurderingen av rolle(u)klarhet. Blant sosialarbeidere er det bare 5 prosent som opplever uklare forventninger, dvs. at de vet sjelden/aldri hva som forventes, mens en stor andel på i alt 78 prosent (nokså/meget ofte/alltid) vet hva som forventes. Tilsvarende tendens ser vi blant saksbehandlerne i trygdeetaten der en høy andel av de spurte nokså/meget ofte vet hva som forventes (i alt 90 prosent), mens bare 2 prosent sjelden eller aldri vet det. Forskjellen mellom yrkesgruppene i deres vurdering av spørsmålet går også fram av gjennomsnittskårene som viser en signifikant forskjell på 0,37 mellom gjennomsnittene.

Undersøkelsen viser også at saksbehandlerne på trygdekontoret i større grad opplever klare mål for arbeidet sitt sammenliknet med sosialarbeiderne. (Tabellen viser at gjennomsnittlig differanse er 0,48.) Blant sosialarbeidere er det én av tre (i alt 32 prosent) som av og til eller sjelden opplever klarhet om målene, mens to av tre (i alt 68 prosent) synes de (nokså eller meget ofte/alltid) har klare mål for arbeidet sitt i sosialtjenesten. Blant trygdens saksbehandlere synes derimot hele 89 prosent at målene er klare.

Forskjellen mellom de to yrkesgruppene er tydeligst når vi ser på andelen som svarer «meget ofte/alltid». Her viser prosentfordelingen at saksbehandlerne i mye større grad enn sosialarbeiderne meget ofte/alltid både vet hva som forventes og har klare mål for arbeidet.

Et karakteristisk trekk ved den lovpolitiske utvikling er at lovtekstene i liten grad gir direkte veiledning for de iverksettende instanser (Jacobsen 1997). Selv om det foreligger rundskriv og retningslinjer både fra statlig og kommunalt hold, eksisterer det sjelden detaljerte forskrifter for de enkelte yrkesgrupper. Dette vil i ulik grad åpne for fortolkninger og valg av strategier blant bakkebyråkrater i førstelinjen. Når sosialarbeiderne i noe

mindre grad enn saksbehandlerne i trygden vet hva som forventes og i større grad opplever uklare mål for arbeidet, kan det skyldes at målstyring og detaljerte forskrifter for arbeidet er forskjellig i de to forvaltningsetatene. Selv om oppgavene i trygdeetatens førstelinje er varierte og tildels komplekse, vil regler og forskrifter i større grad definere arbeidsområdet for trygdens saksbehandlere enn tilfellet er for sosialarbeidere. Oppgavene ved et sosialkontor kan ofte være udefinerbare, og sosialarbeideren står som fagperson noe friere i forhold til skjønnsutøvelse, faglig problemforståelse og oppgaveløsning. Dette betyr ikke nødvendigvis at de opplever rolleklarheten som vanskelig, men at de oftere vil oppleve usikkerhet i forhold til hva som er riktig å gjøre (eksempelvis ved vurderinger av behov) og hvordan oppgavene skal løses.

## 2.4 Oppsummering

- Sosialarbeidere i sosialtjenesten har i følge spørreundersøkelsen større handlingsrom enn saksbehandlere på trygdekontor, som i stor grad er begrenset av regelverk, retningslinjer og normer for oppgaveløsning. Hele ni av ti sosialarbeidere (90 prosent) synes de har frihet til å bestemme hvordan de vil utføre arbeidet, sammenliknet med tre av fire (76 prosent) saksbehandlere i trygdeetaten.
- Ytre rammebetingelser styrer de ansatte i stor grad, både innen sosialtjenesten og i trygdeetaten. Omlag to av tre sosialarbeidere opplever at de er styrt av regelverk/retningslinjer og tidsfrister, sammenliknet med ni av ti saksbehandlere i trygdeetaten der saksproduksjon og bruk av virkemidler i økende grad er styrt av saksbehandlingstider og resultatkrav. Arbeidstempo og tidspress oppfattes som generelt høyt i begge etater. Krav til rask arbeidsutførelse oppleves størst blant saksbehandlere i trygdeetaten.
- Undersøkelsen viser at sosialarbeidere og saksbehandlere opplever like stor grad av autonomi i arbeidet. Selv om handlingsmulighetene er begrenset av ytre rammer (regler og frister) er det rom for selvstendige beslutninger i betydningen muligheter til å arbeide selvstendig og foreta avgjørelser på egen hånd.
- Sosialarbeidere er oftere utsatt for motstridende krav og forventninger sammenliknet med saksbehandlere i trygdeetaten som tradisjonelt har vært styrt av administrative regler og etatens normer for oppgaveløsning og i større grad vet nøyaktig hva som forventes i jobben.
- Ledere er i større grad enn underordnete (saksbehandlere og sosialarbeidere), utsatt for motstridende krav og krysspress mellom ulike interesser fordi de står i en mellomposisjon.

## 3 Skjønn i forvaltningen av velferd

### 3.1 Innledning

Dette kapitlet tar sikte på å identifisere variasjoner i skjønnsbruk, slik det oppfattes og fortolkes i forvaltningens førstelinje. Utgangspunktet for undersøkelsen er at begge yrkesgrupper er tildelt beslutningsmyndighet, forvaltningsansvar og rettleidningsoppgaver i forvaltningen av trygd- og sosiale ytelser, og at dette forutsetter bruk av skjønn. Et sentralt spørsmål er hvordan velferdsarbeidere som forvalter trygd og sosiale velferdsytelser vurderer sine muligheter til å utøve dette skjønn og foreta selvstendige valg og vurderinger.

I de to velferdssystemene er rommet for skjønn delvis definert og begrenset av lover og retningslinjer, men har ulik karakter. Den økonomiske sosialhjelpen skal være selektiv og behovsprøvd, og sosialarbeiderens oppgave er å vurdere behov og foreta en helhetlig vurdering av klientens situasjon, basert på et faglig skjønn. Saksbehandlere i trygdeataten behandler søknader om trygd og stønader etter et regelverk hvor likebehandling og rettsikkerhet er viktige forvaltningsnormer, og hvor det administrative og juridiske skjønn står sentralt. Dette skulle tilsi at skjønnsbruken er forskjellig for de to forvaltningsyrkene og at trygdens regelverk gir mindre rom for skjønn og frihet i tildeling og utmåling av ytelser enn innenfor sosialtjenesten.

Undersøkelsen stiller tre sentrale spørsmål som kan belyse disse antakelsene:

- *Hvordan vurderer de to yrkesgruppene sine muligheter til å foreta selvstendige valg og vurderinger?*
- *I hvilken grad gir jobben som sosialarbeider og saksbehandler muligheter for å utøve selvstendig skjønn?*
- *I hvilken grad har mulighetene for å fatte selvstendige avgjørelser blitt større eller mindre de siste årene?*

### 3.2 Forvaltning og skjønnsutøvelse i velferdsyrker

Et karakteristisk trekk ved velferdstatens yrker er at de er tildelt autonomi og myndighet til å utøve skjønn (Ramsøy og Kjølørød 1986). Selv om autonomi har vært et avgjørende trekk ved profesjonell yrkesutøvelse, er mange yrkes-

grupper i velferdsbyråkratiet også tildelt oppgaver som krever skjønnsutøvelse, selv om disse ikke er profesjoner basert på egne fagutdanninger. Disse går under betegnelsen «street-level» byråkrater (Lipsky 1980).

I litteraturen (Adler og Asquith 1981) gjøres det et skille mellom profesjonelle og ikke- profesjonelle når det gjelder utøvelsen av skjønn (dømmekraft). Profesjonell og administrativ skjønnsutøvelse betegner et slikt skille, der administrativ betyr at skjønnsutøvelsen er underlagt regler og retningslinjer som yrkesutøveren skal fortolke og basere seg på (Prottas 1979) når de foretar faglige eller administrative beslutninger. I en del tilfeller kan det administrative skjønnnet være nokså vidt og innebære valg mellom flere regler, eller det kan være at reglene er tvetydige og motsetningsfulle. Profesjonelt skjønn er mer vidtgående og vurderingene skal foretas på grunnlag av faglig kompetanse basert på utdanning. Regler kan være utgangspunkt for vurderingene, men disse skal brukes skjønnsmessig i det enkelte tilfelle (Solheim og Øvrelid 2001).

Velferdsyrkenes skjønnsutøvelse er også sett på som en strukturell nødvendighet ved velferdsarbeidet (Knutsen 1989). Dette har sammenheng med at mange former for tjenesteyting og oppgaver ikke kan standardiseres, og at problemene til den enkelte klient eller hans/hennes situasjon ofte er av kompleks natur, slik at det er nødvendig å ta hensyn til individuelle forhold og konkrete situasjoner (Rothstein 1991). I følge Weber (1971) foreligger det en moralsk og juridisk samfunnskontrakt mellom velferdsstatens yrker og samfunnet som oppdragsgiver. Denne kontrakten gir profesjoner og yrkesgrupper mandat til å fatte beslutninger på et normativt grunnlag. Yrkene får sine oppdrag fra samfunnet, både gjennom yrkeslover og de mer generelle retningslinjene i arbeidslivet og gjennom såkalte rammelover. Mange av de oppgavene som velferdsyrkene utfører er ikke knyttet til formuleringer i lover, regler eller retningslinjer. Lov om sosiale tjenester, lov om folketrygd og bidragslovgivningen angir mål og verdier som skal realiseres ved hjelp av bestemte virkemidler (tiltak og ytelser), men som likevel åpner for faglige og administrative skjønnavgjørelser innenfor lovens rammer. Velferdsstatens yrker (og institusjoner) er i følge Kjølørød (2003) gitt vide fullmakter til beslutningsfatning, men må til gjengjeld bygge opp legitimitet for sin virksomhet ved å bli stilt til ansvar for sine handlinger. Forfatteren kaller dette for «et system av delegert og kontrollert autonomi med de offentlige myndigheter som garantist».

Det at staten har delegert ansvar og myndighet til yrkesgruppene betyr at iverksettingen av velferdspolitikken i stor grad er overlatt til en eller flere yrkesgrupper med spesiell kunnskap innenfor ulike fagområder. Selv om

yrkesutøvernes autonomi er begrenset av den samfunnsmessige kontrakten og de statlige kontrollmulighetene, har de gjennom rammelovgivning og delegering av ansvar og oppgaver til lokalt nivå fått politikernes tillit (Olsen 1978, Christensen og Egeberg 1997).

### 3.3 Skjønnsutøvelse i forvaltningen av trygd og sosiale ytelser

Et felles trekk ved rollen som sosialarbeider og saksbehandler (trygdefunksjonær) er at de begge er tillagt forvaltningsoppgaver og beslutningsmyndighet på vegne av systemet, samtidig som de skal ivareta klientens eller brukerens rettigheter og behov for økonomisk hjelp. Begge yrkesgrupper er gitt mandat til å foreta skjønsmessige vurderinger, selv om handlingsrommet varierer både mht. fortolkning av regler og mål-middel vurderinger.

Sosialarbeidere og trygdefunksjonærer er begge tildelt en «portvaktrolle». Begrepet er synonymt med dørvakt og betegner en person som står i porten/døråpningen og slipper noen inn og stenger andre ute på grunnlag av mer eller mindre klart definerte kjennetegn. I overført betydning vil begge de to forvaltningsyrkene som inngår i denne studien ha en slik utsilingsfunksjon vis á vis brukerne på flere tidspunkt i saksbehandlingsprosessen. Denne utsilingen foregår med utgangspunkt i regelanvendelse og ved utøving av skjønn.

I følge litteraturen kan det skilles mellom sterkt og svakt skjønn avhengig av hvilken grad skjønnet er bestemt og definert av regler. En yrkesutøver eller yrkesgruppe har et svakt rom for skjønn når loven definerer kriteriene for skjønnsutøvelsen; Loven gir rett til å fatte beslutninger/vedtak eller foreta behandling under gitte tilfeller/vilkår, men yrkesutøveren har likevel et visst spillerom for å bestemme hvem som tilfredsstill kriteriene (Terum 2003, Dworkin 1986 ). I henhold til *lov om sosiale tjenester* står sosialarbeideren friere i utøvelsen av faglig skjønn enn det saksbehandlere i trygdeetaten gjør, og har per definisjon et relativt sterkt rom for skjønn. Skjønnsutøvelse innenfor sosialforvaltningen er nærmere beskrevet som valg mellom ulike handlingsalternativer, der valget baserer seg på regler, retningslinjer, organisering og sosiale kontrollmekanismer, hensyn til effektivitet, kultur, profesjonelle ideologier og personlige vurderinger (Austnes 2001;37).

I trygden er skjønnsvurderinger ofte knyttet til klassifisering av saks-tilfeller og vilkår basert på forhåndsbestemte regler (administrativt skjønn), men saksbehandlerne har også et visst beslutningsrom når det gjelder å

fortolke regler og vurdere vilkår. Skjønnsutøvelse gir større muligheter for å ta hensyn til brukernes individuelle behov, men åpner samtidig opp for forskjellsbehandling. Regionale forskjeller i vurdering av uføresaker er blant annet forklart med bakgrunn i ulike holdninger hos de ansatte når de vurderer saksforhold og håndterer regelverk innenfor saksområdet (RTV 1988).

### 3.3.1 Skjønn i forvaltningen av økonomisk sosialhjelp

*Utøvelse av faglig og personlig skjønn* står sentralt i økonomisk sosialhjelp. Faglig skjønnsutøvelse innebærer en såkalt helhetlig vurdering av klientens individuelle behov og livssituasjon, som gjør at kriteriene for økonomisk sosialhjelp har vært og fortsatt er uklare og diffuse, sammenliknet med trygdens ordninger og stønader (Terum 2003). I følge lov om sosiale tjenester skal det ligge en individuell vurdering til grunn for tildeling av den økonomiske hjelpen. Forutsetningen er at denne hjelpen skal gå hånd i hånd med rådgivning og veiledning, for å gjøre klientene mer selvhjulpne.

Selv om den økonomiske sosialhjelpen er basert på en individuell rett, gir loven rom for stor grad av skjønn (NOU 2004:13). Formålsbestemmelsen i loven skal gi veiledning om hvordan skjønnet skal utøves. Fordi vedtak etter lov om sosial tjenester skal fattes etter en individuell vurdering i hver sak, har sosialarbeideren både rett og plikt til å foreta en slik vurdering. Sosialarbeiderne skal avklare hva som skal gjøres, hvordan og hvor mye ressurser som skal settes inn (Terum 2003).

*Behovsprøvede ytelser er selektive ytelser*, dvs. at ytelsene er avgrenset og knyttet til spesielle kategorier eller vilkår i loven. Disse vilkårene kan være mer eller mindre diffust eller presist uformet i lovtekstene, slik som formuleringen i lov om sosiale tjenester; «de som ikke kan sørge for sitt livsopphold». Når vilkårene eller kriteriene er diffuse vil det gi yrkesutøveren større rom for tolkninger og selvstendige vurderinger slik som i lov om sosiale tjenester. Behovsvurderingene skal baseres på situasjonsinnsikt framskaffet gjennom klientkontakt, teoretisk kunnskap og praktisk erfaring. I praksis er det vide grenser for hvilke faktorer som kan trekkes inn i sosialarbeidernes vurdering av søkerens krav om økonomisk sosialhjelp, sammenliknet med trygdeetaten. Samtidig er det få enkle standarder for hvordan de ulike tilfellene skal håndteres og hvordan ulikhet skal behandles. Dette innebærer at sosialarbeiderne stilles overfor spørsmål av etisk og moralsk karakter.

Behovsprøving innebærer å vurdere hvorfor de økonomiske ressurser ikke strekker til, søkerens økonomiske ressurser, arbeidsmoral, arbeidsevne

og arbeidsmuligheter (Terum *ibid*). I følge Eriksen & Terum (2000) er dette egentlig normative spørsmål der personlige verdier og moralsyn vil virke inn på avgjørelser. Sosialarbeideren må fatte beslutninger som hviler på skjønn og dømmekraft som involverer verdisyn og moraloppfatning. Studier av sosialarbeideres skjønnsutøvelse ved sosialkontor konkluderer med at sosialarbeiderens yrkesutøvelse i begrenset grad er styrt av rettsregler og sosialfaglige argumenter, men at sosialarbeideren handler ut fra et uspesifisert og verdimelessig kunnskapsgrunnlag når de tar skjønnsmessige avgjørelser om sosialhjelp (Andenæs 1992, Terum 1997).

Som *forvaltere* er sosialarbeideren tildelt en rolle preget av relativ autonomi. Selv om lovgivningen gir sosialarbeideren rett til å bruke offentlige midler for å bedre klientenes livssituasjon og rett til å gripe inn i enkeltmenneskers liv, setter loven også grenser for sosialarbeiderne i deres frihet til å velge hvilke mål som skal forfølges og hvilke virkemidler som kan tas i bruk (Ohnstad 1999, Terum 2003). Som forvaltere av økonomisk sosialhjelp må sosialarbeiderne i likhet med trygdens saksbehandlere både ivareta hensynet til rasjonell problemløsning, og visse prosedyremessige krav. I tillegg er utmåling av sosialhjelpen etter hvert blitt nokså standardisert ved at sosialarbeiderne må forholde seg til kommunale retningslinjer og normerte satser.

### 3.3.2 Skjønn i forvaltningen av trygde- og stønadsordninger

*Saksbehandlerne i trygdeetaten* behandler søknader om trygd og stønader etter et regelverk som gir mindre rom for skjønn og frihet i tildeling og utmåling, men hvor likebehandling og rettsikkerhet er viktige normer i saksbehandlingen. *Lov om folketrygd* har som formål å gi stønad til livsopphold ved bortfall av inntekt pga. sykdom, legemsfeil, svangerskap og nedkomst, uførhet og tap av forsørger. Sammenliknet med lov om sosialtjenester er Lov om folketrygd og bidragslovene mer rettighetspreget, selv om skjønnsmessige vurderinger også er et trekk ved tildeling av enkelte ytelser (som tilfellet er ved vurdering av uførepensjon og grunn/hjelpestønad). Saksbehandlingen er på mange områder regelstyrt og standardisert, og følger forskrifter som utdyper loven. Rett til trygdeytelser er i flere tilfeller definert gjennom klare regler og kriterier, som innebærer mekanisk tildeling (f.eks. barnetrygd, alderstrygd o.l.). Reglene skal motvirke vilkårlig tildeling av ytelser, sikre en viss forutsigbarhet, ivareta rettsikkerheten og bidra til størst mulig lik behandling av like tilfeller.

Selv om saksbehandlingen i mange trygdesaker er regelorientert må det likevel utøves administrativt skjønn i fortolkning av mange lover og regler.



På enkelte saksområder kreves det høy grad av trygdefaglig skjønn i behandling av krav/søknader, eksempelvis uføretrygd, grunn/hjelpestønad, rehabiliteringspenger, barnebidrag og klage- og tilbakekrevingsaker.

Når grensene for hva som er riktige vedtak ikke er klart fastlagt i lovverket kan saksbehandlerens vurdering bli avgjørende for utfallet. I behandlingen av uføretrygdsaker skal det både foretas vurdering av uføregrad, ervervsevne og om vilkårene er innfridd, og kriterier for tildeling av uførepensjon tilsier både administrativt og profesjonelt skjønn. I behandling av grunn- og hjelpestønad (folketrygdlovens § 6–4) er kriteriene for tildeling blitt gradvis strengere og knyttet til skjønnsvurderinger av hjelpe- og tilsynsbehov. Saksbehandlere skal vurdere og tallfeste hvor stort behov søkeren har for tilsyn og pleie, og avgjørelser kan bli preget av trygdefunksjonærens subjektive vurderinger. Dette kan føre til at like saker kan bli vurdert forskjellig, slik som ved tildeling av økonomisk sosialhjelp.

### 3.4 Bruk av selvstendig skjønn – hva viser undersøkelsen?

Tabell 3.1. Mulighet til å utøve skjønn. Prosent og gjennomsnitt.

	<b>Sosialtjenesten</b> (sosialarbeidere) n=451-454)		<b>Trygdeetaten</b> (saksbehandlere) (n=682-688)		<b>Diff.</b>
	Gj.snitt	Prosent	Gj.snitt	Prosent	Diff.
<b>Rommet for skjønnsutøvelse</b>					
1) I jobben min foretar jeg <u>ofte</u> skjønnsmessige vurderinger	3,38	97 (enige)	2,90	74 (enige)	0,48**
2) Jobben gir muligheter for å utøve selvstendig skjønn	3,88	74 (i stor grad)	3,20	38 (i stor grad)	0,68**

1) skala fra 1–4 (1=svært uenig, og 4= svært enig).

2) Skala fra 1–5 (1= ikke i det hele tatt, og 5 = i svært stor grad).

\*\* Signifikant på 0,01 nivå.

Spørsmålene i tabellen er formulert som påstander og handler om to sider ved skjønnsutøvelsen i velferdsforvaltningen: 1) Hvorvidt de som yrkesutøvere *ofte* foretar skjønnsmessige vurderinger (omfang) og 2) I hvilken grad de har muligheter for å utøve selvstendig skjønn. Det framgår av tabellen at sosialarbeidere i større grad enn trygdens saksbehandlere mener at jobben gir muligheter for å utøve skjønn og at de oftere foretar skjønnsmessige vurderinger. Dette kan tilskrives forskjellene i lovverk og arbeidsoppgaver (omtalt tidligere i kapitlet) som gir trygdens saksbehandlere relativt mindre muligheter for skjønnsutøvelse enn sosialarbeiderne. Saks-

behandlere i førstelinjen må forholde seg til et omfattende regelverk som i stor grad følges av en rekke forskrifter, retningslinjer og rundskriv utarbeidet på sentralt hold i Rikstrygdeverket. I følge ansatte fungerer disse som påbud og direktiver som begrenser rommet for selvstendig skjønn (Jessen 2002 b), sammenliknet med lov om sosiale tjenester som gir sosialarbeideren større handlingsrom.

På spørsmålet om jobben gir *muligheter for å utøve selvstendig skjønn*, svarer 38 prosent av saksbehandlerne i trygden i stor grad, mens 40 prosent svarer at de i noen grad har muligheter til selvstendig skjønnsutøvelse og 22 prosent svarer i liten grad. Til sammenlikning svarer hele 74 prosent av sosialarbeiderne at jobben gir store muligheter for å utøve skjønn, mens 22 prosent sier i noen grad og bare 4 prosent i liten grad. (Svarfordelingen er ikke vist i tabell, kun andelen «stor/svært stor grad».).

Nærmere analyser av data (lineær regresjon) viser at muligheter for å utøve skjønn varierer med type oppgaver og stilling (ansvar) i begge etater (vedlegg, tabell 2a og 2b). Sosialarbeidere og saksbehandlere som innehar lederposisjon (leder og mellom leder) har i større grad enn ordinære saksbehandlere mulighet for å utøve selvstendig skjønn. Ansatte med ansvar for oppfølging/tiltak overfor brukergrupper har i størst grad mulighet til å utøve skjønn. Dette går også fram av analyser knyttet til andre spørsmål som viser at mulighetene til å treffe avgjørelser på egen hånd (jf. kap. 2.2.1) har sammenheng med type oppgaver, og i særlig grad oppfølgingsområdet. For trygdeetaten kan forskjellene forklares med at oppfølgingsarbeidet innebærer oppgaver som veiledning, motivering og aktivering av enslige forsørgere, langtidssykemeldte og personer på rehabilitering/attføring, til forskjell fra administrativ saksbehandling (av refusjonskrav, pensjonsjusteringer og vedtak). Slike oppgaver stiller andre krav til mål-middel vurderinger enn økonomisk, administrativ saksbehandling, som i større grad er regelorientert. Trygdefunksjonærer har tradisjonelt vært en yrkesgruppe som kun utøvet administrativt skjønn knyttet til klassifisering av sakstiltfeller og vilkår basert på forhåndsbestemte regler (Knutsen 1989). Denne rollen er etter hvert endret som følge av nye lovpålagte oppgaver og ansvarsområder med muligheter for utøvelse av skjønn, i likhet med sosialarbeidere i sosialtjenesten.

Svarfordelingen (tabell 3.1, spm. 2) viser at så mange som tre av fire (74 prosent) saksbehandlere (i trygdeforvaltningen) mener at de ofte foretar skjønnsmessige vurderinger. Dette er en overraskende høy andel i en forvaltning der regelstyring og likebehandling fortsatt er sentrale prinsipper. Til sammenlikning er det i sosialetaten hele 97 prosent som svarer at de ofte

foretar skjønnsmessige vurderinger (uavhengig av stilling, arbeidsoppgaver og saksområde).

Når en såpass stor andel sier at de ofte foretar skjønnsmessige vurderinger (uavhengig av saksområde), kan dette være uttrykk for at skjønn utøves på ulike nivåer og faser i behandlingen av en sak, under arbeidet med i registrering og informasjonsinnhenting, og i samhandling med klienter både i rådgivnings- og beslutningsfasen.

I trygdeetaten vil saksbehandling på områdene helse- og familierelaterte ytelser/stønader i hovedsak følge regelorienterte prosedyrer for behandling og innebærer stor grad av administrativt skjønn. Saksbehandlerens oppgave er å vurdere det enkelte tilfellet i forhold til relativt detaljerte lover og foreskrifter, men også her vil det være nødvendig å utøve skjønn på ulike stadier i saksbehandlingen. Selv om det ved alle krav om trygdeytelser skal foreligge dokumentasjon fra lege om diagnose, helsetilstand mv., må saksbehandleren på sin side gjøre en konkret vurdering av behovet for å utdype de medisinske opplysningene og omfanget av disse ut i fra hva kravet gjelder og de opplysningene som foreligger. I visse tilfeller vil trygdekantoret også ta stilling til om spesialisterklæring eller annen informasjon skal innhentes. Trygdefunksjonærens skjønn kan derved medvirke til hva slags (medisinske) opplysninger som kommer fram i en sak. Videre kan trygdefunksjonæren avgjøre hvorvidt en skal unnlate å innhente sosialrapport i trygdesaker (Solheim 1991). Dette betyr at selv om saksbehandleren ikke nødvendigvis utøver profesjonelt skjønn, dvs. vurderer hva slags form for behandling klientene er best tjent med (Knutsen 1989), har de likevel et visst beslutningsrom mht. å innhente og vurdere informasjon, vurdere vilkår, anvende regelverket og gi råd. Nyere studier bekrefter også at yrkesutøvelsen til trygdefunksjonærene er preget av skjønnsutøvelse i ulike deler av saksbehandlingsprosessen (Solheim 1992, Jessen 2002 b). Dette er med på å forklare hvorfor en så høy andel av saksbehandlerne i trygdeetaten svarer at de ofte foretar skjønnsmessige vurderinger.

Sosialtjenesten er en svært sammensatt tjeneste som omfatter forebygging av sosiale problemer, råd og veiledning, og spesielle tjenester/tiltak overfor grupper som funksjonshemmede, eldre pleietrengende og rusmisbrukere o.a. Sosialarbeidere i sosialkontortjenesten driver klientrettet arbeid på flere områder som innebærer at de har mange muligheter for profesjonell og personlig skjønnsutøvelse. Mulighetene for skjønnsutøvelse vil variere mellom sosialarbeidere som kun vurderer og behandler søknader om økonomisk sosialhjelp (dvs. ren saksbehandling) og sosialarbeidere med andre tilleggsoppgaver av typen behandling, oppfølging og tiltaksarbeid. I følge

Rundskriv I-45/1998, er økonomisk stønad definert som en skjønnsmessig ytelse, men for de som kun har oppgaver knyttet til økonomisk saksbehandling vil rommet for skjønn være relativt avgrenset som følge av veiledende retningslinjer og standardiserte satser. I følge lov om sosiale tjenester § 5-1 skal saksbehandleren *vurdere hvorvidt søkerens situasjon er slik at han/hun ikke er i stand til å sørge for sitt livsopphold*. I praksis vil saksbehandlingen styres av retningslinjer og kommunal praksis for tildeling av økonomisk hjelp til livsopphold som reduserer saksbehandlerens muligheter for skjønnsutøvelse etter denne paragrafen. Lov om sosiale tjenester § 5-2 åpner derimot i langt større grad for bruk av skjønn. Her heter det at *økonomisk hjelp kan gis til personer som trenger det for å overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon*. Fordi mange av sosialkontorets klienter har sammensatte problemer vil det være nødvendig å foreta en skjønnsmessig og helhetlig vurderinger av klientenes livssituasjon for å kunne finne fram til tiltak eller henvide videre i hjelpeapparatet. I mange tilfeller vil sosialhjelpsmottakere ha rusproblemer eller sosiale/psykiske vansker i tillegg til en vanskelig økonomisk situasjon, noe som krever at sosialarbeideren tar i bruk faglige vurderinger og metodiske tilnæringer i oppfølging og motiveringsarbeidet. Sosialarbeidere skal i henhold til loven foreta individuelle vurderinger av søkerens situasjon, og loven om sosiale tjenester gir liten veiledning for sosialarbeidernes vurderinger (NOU 13; 2004). Sammenliknet med lov om folketrygd gir dette sosialarbeideren et mandat som innebærer et relativt sterkt skjønn.

### 3.5 Endringer i skjønnsutøvelse og rollen som forvalter

Velferdssektoren har de siste tiår gjennomgått store endringer. Nye forvaltningsoppgaver og krav til service, kvalitet og brukerorientering har påvirket forvaltningens virkemåte og organisering. Samtidig har lovendringer og velferdspolitiske reformer gitt velferdsyrkene nye oppgaver og større ansvar på flere områder. I trygdeetaten er desentralisering av ansvar og beslutningsmyndighet ført ned på det enkelte trygdekontor, slik at de ansatte tar avgjørelser i flere saker enn tidligere. Oppgavemessig delegering var en viktig reformstrategi som startet allerede tidlig på 80-tallet med overføring av saksområder og avgjørelsesmyndighet til lokale trygdekontor (Jessen 2002a). Aktiverings- og arbeidslinja i velferdspolitikken har gitt yrkesgruppene i velferdsforvaltningen større ansvar for koordinering av tiltak og aktivering av enkeltklienter.

Delegering av oppgaver, desentralisering og lokal frihet i valg av mål og virkemidler har samtidig ført til sterkere resultatstyring og systemkontroll fra sentralt hold. Modernisering av tjenesteproduksjonen i kommunal-sektoren signaliserer at ressursbruken skal endres, og at ressurser styres mot tjenesteyting og service (St.meld. nr. 31, 2000–01). I følge kritikerne går utviklingen i retning av mer standardiserte tjenester i stedet for tilpassete tjenester, og redusert innsats innenfor den sosiale tjenesteproduksjonen (Ford 2003). Dette er endringer som vil ha betydning for velferdsyrkenes rolle og deres muligheter til å foreta selvstendige beslutninger og utøve faglig skjønn. På bakgrunn av denne utviklingen er det interessant å undersøke hvordan yrkesutøverne selv vurderer sine muligheter for autonomi og skjønnsutøvelse, og om rommet for skjønnsutøvelse har endret seg over tid.

### 3.5.1 Endrete muligheter for skjønn og autonome beslutninger

Tabell 3.2. Synes du mulighetene for å fatte selvstendige avgjørelser er blitt større eller mindre de siste årene? Prosent og gjennomsnitt.

<b>Endringer i selvstendige avgjørelser</b>	<b>Sosialtjenesten (sosialarbeidere)</b>	<b>Trygdeetaten (saksbehandlere)</b>
Noe/mye større	48	47
Omtrent det samme	32	35
Noe/mye mindre	8	6
Vet ikke/ikke aktuelt	13	12
Gjennomsnitt	3,65	3,60
Total (n)	100 % (n= 454)	100 % (n= 692)

Spørsmålet er rekodet fra 5 til 3 verdier.

Undersøkelsen viser at muligheten for å fatte selvstendige avgjørelser oppfattes å ha blitt større de siste årene, både for sosialarbeidere og saksbehandlere. På dette området er de to yrkesgruppene svært like i sine vurderinger. I følge tabellen mener omlag halvparten av utvalget at de over tid har fått større avgjørelsesmyndighet som yrkesutøvere. Bare én av tre saksbehandlere og sosialarbeidere mener at mulighetene for å fatte selvstendige avgjørelser er omtrent de samme som før, mens et fåtall opplever at mulighetene er blitt mindre.

Innenfor Trygdeetaten mener i alt 47 prosent av saksbehandlerne at muligheten for å fatte selvstendige avgjørelser er blitt større (uavhengig av saksområder, stilling og utdanning). Økningen kan ses i lys av utviklingen i etaten der delegering av oppgaver til lokalt nivå og beslutningsmyndighet

over tid er desentralisert til ytre etat. Dette har gitt saksbehandlere større autonomi og mulighet for skjønnsutøvelse. Endringen forklares med at saksbehandleren i større grad skal utøve selvstendig skjønn, tilpasset brukeren, men innenfor det formelt juridiske riktige regelverket (iflg. kommentarer til spørreskjemaet). Selv om forvaltningen av ytelser i stor grad er regelstyrt, har rundskrivene de siste årene lagt mindre vekt på detaljerte bestemmelser og mer vekt på å gi saksbehandlerne et grunnlag for å utøve faglig skjønn på flere områder (NOU 2004:13).

I tillegg til forvaltning av ytelser har etaten fått flere tjenesteytende oppgaver med sikte på å gjøre brukeren mer selvhjulpen. Saksbehandlere har fått nye oppgaver og ansvar for oppfølging og veiledning av brukergrupper. Dette gjelder særlig oppfølging av sykemeldte og innsatsen i forbindelse med et inkluderende arbeidsliv, enslige forsørgere, bidragsområdet, og forvaltning og tildeling av hjelpemidler. Rådgivning, informasjon og samhandling med enkeltbrukere og andre aktører innen forvaltningen, helsevesenet og arbeidsgivere har etter hvert blitt en viktigere del av aktiviteten ved trygdekontorene. I tillegg til bruk av skjønn ved tildeling av ytelser, er dette områder som gir økt rom for faglig skjønn og selvstendige vurderinger.

Nærmere analyser (vedlegg tab. 3a og b) viser at oppfatningen (om at mulighetene for selvstendige avgjørelser har blitt større) varierer med arbeidserfaring. Saksbehandlere med lang erfaring fra trygdeetaten er den kategorien som i størst grad mener at det har skjedd endringer, ved at muligheten for selvstendige avgjørelser har endret seg over tid (signifikante forskjeller på 0,01 nivå). Bakgrunnsdata (kap.1) viste at lang etatserfaring var et særtrekk ved utvalget fra trygdeetaten, noe som tyder på at førstelinjen består av stabile medarbeidere. I følge analysen (vedlegg tab. 4b) er saksbehandlere med mer enn 25 år etatserfaring den kategorien ansatte som i størst grad opplever at mulighetene for selvstendige avgjørelser er blitt større. (Denne kategorien utgjør omlag ¼ av det totale utvalget.) De mest erfarne saksbehandlerne vil naturlig nok ha en lengre yrkeskarriere som gjør at de har et lengre perspektiv på endringer. Vurderingen kan derfor tillegges stor vekt. Dette er medarbeidere som har fulgt endringer over tid og fått erfare ulike arbeidsmessige konsekvenser av organisatoriske og velferds-politiske reformer. Mange har opplevd organisatoriske endringer med følger for arbeids- og ansvarsdeling og større spesialisering av oppgaver. Dette vil også gi større handlingsfrihet og mulighet for selvstendige avgjørelser.

I sosialtjenesten finner vi en tilsvarende høy andel, i alt 48 prosent av sosialarbeiderne i følge tabell 3.2, som mener at muligheten for å fatte selvstendige avgjørelser er blitt større. Dette til tross for innføring av veiledende

retningslinjer for utmåling av sosialhjelp (2001), standardisering og færre muligheter for kommunale tiltak og tilleggsytelser som følge av økonomiske innstramninger i sosialbudsjettene (i følge skriftlige kommentarer i skjemaene).

Nærmere analyser av datamaterialet (vedlegg, tab. 4a og 4b) viser at sosialarbeidere med lederansvar (leder og mellomlederstillinger) i større grad enn andre medarbeidere (kurator eller sosialkonsulentstillinger) mener at rommet for selvstendige avgjørelser er blitt større de siste årene (uavhengig av etatserfaring og arbeidsområde). Dette kan tolkes dit hen at det administrative nivået i sosialtjenesten over tid er delegert beslutningsmyndighet og avgjørelser på områder som tidligere var tillagt sosialutvalg og lokale nemnder.

Samtidig har lov om sosialtjenester og forskrifter åpnet for bruk av vilkår på flere områder. Dette innebærer at rommet for selvstendige avgjørelser og skjønn også vil øke. I følge NOU 2003:13 har det skjedd en betydelig utvikling i sosialtjenesten i det siste tiåret selv om dette ikke er like godt dokumentert som i statlig forvaltning. I følge utredningen har endringer i lov- og regelverk hatt stor betydning for sosialkontortjenesten i kommunene. Endringer som nevnes er gjeldsordningsloven med vekt på økonomisk rådgivning (1993), økt kommunalt ansvar for rusmiddelmissbrukere og muligheter for å pålegge arbeid for sosialhjelp (2001).

### **3.5.2 Fra forvaltning til aktivering**

I følge velferdsarbeidernes oppfatninger er handlingsrommet og mulighetene for selvstendige vurderinger blitt større innenfor både sosialtjenesten og trygdeetaten. Dette til tross for standardisering av den økonomiske sosialhjelpen (retningslinjer innført 2001) og på tross av trygdeetatens omfattende rundsskriv-regime og prosedyreregler.

I følge Terum (2003) har sosialarbeiderne en portvaktrolle der de er satt til å avgjøre hvilke klienter som skal fritas for plikten til å forsørge seg selv og dermed sikres offentlig forsørgelse. I tillegg til økonomiske vedtak skal sosialarbeideren også foreta en helhetlig vurdering av klientenes situasjon mht. arbeid, helse og sosiale problemer som gir store muligheter for å utøve selvstendig skjønn. I den nye sosialtjenesteloven er det åpnet for muligheter til å stille vilkår for tildeling av økonomiske ytelser (§ 5–4 og § 5–8) ved at det i større grad enn tidligere er mulig å stille krav om at arbeidsledige sosialhjelpsmottakere skal utføre «passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen». Intervjuer med sosialarbeidere viser at det å knytte vilkår til den økonomiske hjelpen gjøres med jevne mellomrom, og da særlig overfor yngre stønadsmottakere. I en studie av kommunenes bruk av vilkår fram-

kommer det at sosialkontorene la stor vekt på aktivitet og bruk av vilkår om arbeid for sosialhjelp. Dette ble vurdert både som et pedagogisk virkemiddel og sosialiseringstiltak, så vel som hjelp til selvforsørging (Vik-Mo 1999).

For saksbehandlerne i trygden har nye arbeidsoppgaver i forbindelse med innstramninger i reglene for rehabilitering og sykepenger og stønad til enslige forsørgere, pålagt etaten både tettere oppfølging og kontroll av stønadsmottakere (Jessen 2002). Trygdefunksjonæren har i større grad fått rollen som rådgiver, veileder, informasjonsinnhenter og samhandlingspartner (Solheim 1991). Selv om saksbehandlingen i trygden på mange områder er regelstyrt og tildels standardisert, er det innen flere stønadsområder også rom for *skjønnsmessige vurderinger av vilkår og av søkerens funksjonsevne*, som i uføresaker og grunn/hjelpestønad. Selv om utmåling av ytelser er klart definert, har det blitt et større innslag av skjønn i vurderingen av om vilkårene for ytelser og tjenester er oppfylt (NOU 200:13). Utviklingen tilsier at muligheten og rommet for skjønnsutøvelse har endret seg og vil få konsekvenser for yrkesstatus, behov for kompetanse og profesjonalisering av saksbehandleryrket.

I den nye velferdspolitikken er det et uttrykt mål å avløse passive stønader (trygder og langvarig sosialhjelpsstønad) med aktiviserende ordninger (St.meld. nr. 39, 1991–92, St.meld. nr. 35 1994–95). Aktiviserende ordninger kan være alt fra rehabilitering, kvalifisering eller sysselsettings-tiltak og arbeid for trygd. Begge forvaltningssystemene er pålagt å iverksette arbeidslinja som viktig velferdspolitisk mål. Tjenestene skal som følge av dette være tiltaksrettede selv om virkemidlene som etatene selv rår over vil variere. Dette kan være noen mulige forklaringer på hvorfor en såpass stor andel sosialarbeidere og saksbehandlere (ca. halvparten av utvalget i begge yrkesgrupper) opplever at rommet for selvstendige avgjørelser er blitt større.

Som følge av den sterke vektleggingen av arbeidslinjen er det grunn til å tro at denne type aktiviteter vil komme til å få økt betydning og omfang, og derved utvide rommet for skjønn og selvstendige vurderinger også i en framtidig velferdsforvaltning. Både innenfor trygde- og sosialforvaltningen er omfanget av skjønn og selvstendige vurderinger relativt stort. På denne bakgrunn er det viktig å stille spørsmål ved hvilken type faglig kompetanse som bør sikres når yrkesutøvelsen forutsetter så stor grad av skjønnsutøvelse, og om den faglige kompetansen og kvaliteten på skjønnen er god nok i forhold til det handlingsrommet som saksbehandlere og sosialarbeidere er tildelt per i dag.



## 3.6 Oppsummering

- Jobben i sosialtjenesten gir større muligheter for å utøve selvstendig skjønn enn jobben som saksbehandler ved et trygdekontor. Tre av fire sosialarbeidere (74 prosent) mener de i stor grad har muligheter for å utøve skjønn, sammenliknet med to av fem saksbehandlere (38 prosent). Sosialarbeidere foretar dessuten oftere skjønnsmessige vurderinger enn trygdens saksbehandlere.
- Saksbehandlere med oppfølgingsoppgaver har i følge undersøkelsen størst mulighet for å utøve skjønn i trygdeetaten, fordi slike oppgaver innebærer veiledning, motivering og aktivering av enkeltsøkere, til forskjell fra administrativ saksbehandling.
- Halvparten av utvalget synes at muligheter for å fatte selvstendige avgjørelser er blitt større de siste årene, både innenfor sosialtjenesten og trygdeetaten. Dette følger av endringer i velferdspolitiske mål (arbeidslinja) og desentralisering av oppgaver og ansvar til første-linjen.
- Aktivering av ulike grupper trygdede og sosialhjelpmottakere er etter hvert blitt en viktigere del av forvaltningens oppgave, og innebærer økt bruk av skjønn i forvaltningen.

# 4 utfordringer og trivsel i yrket som velferdsarbeider

## 4.1 Arbeidets substansielle mening og kilde til trivsel

Dette kapitlet tar for seg utfordringer ved velferdsarbeidet og sentrale trekk som kan ha betydning for engasjement og trivsel i yrket som hhv. sosialarbeider og saksbehandler. I følge litteraturen vil yrkesarbeid påvirke yrkesutøvernes selvbilde, være kilde til mening og bidra til selvforståelse (Bielby og Bielby 1989). Dimensjonen meningsfylt arbeid har uklare grenser og er i høy grad individuelt bestemt. En jobb som gir mening for en person behøver ikke gjøre det for en annen (Byrkjeland 1998). Engasjement og jobbinvolvering er i den forbindelse to sentrale dimensjoner som handler om individets subjektive tilknytning til arbeidslivet. Yrkesmessig engasjement handler om arbeidets betydning for yrkesutøveren, dvs. hvorvidt yrkesarbeidet oppfattes som en meningsfull og viktig aktivitet (Ellingsæter 1995). Mens involvering handler om i hvilken grad yrkesutøvere er opptatt av eller interessert i de arbeidsoppgavene de er satt til å løse. I arbeidsforskningen blir det ofte satt likhetstegn mellom variasjon, interessante oppgaver og meningsfullt arbeid (Byrkjeland 1998). For de aller fleste vil variert arbeid bli oppfattet som mer givende enn monotont og rutinemessig arbeid. Interessant arbeid er et uklart kjennetegn ved yrkesutøvelsen, men sikter ofte til at arbeidet gir en viss grad av intellektuelle utfordringer for arbeideren, avhengig av utdanning og evner. Et tredje kjennetegn på at arbeid er meningsfullt er at det også er utviklende, det vil si at arbeidstakeren blir stilt overfor nye oppgaver og krav til kunnskap.

I følge Makt og demokratiutredningen (Engelstad m.fl. 2003) har arbeidstakerne fått mer innflytelse over arbeidsutførelsen og sin egen arbeidssituasjon de senere år. Utredningen konkluderer med at arbeidstakere som har mye frihet i arbeidssituasjonen er mest fornøyd, og at økt frihet i arbeidslivet generelt fører til mer autonome arbeidstakere. Sosiale bakgrunnsvariable og individuelle ressurser som utdanning og stillingsnivå i virksomhetene, har ingen betydning for om man er tilfreds eller misfornøyd. Det er ingen eller liten forskjell mellom ansatte i forskjellige typer virksom-

heter når det gjelder grad av misnøye, men forfatterne antar at bedriftskultur, samarbeidsforhold og konflikter i den enkelte bedrift vil spille en rolle for arbeidstakernes trivsel og misnøye. Dette kan i følge utredningen tyde på at den subjektive opplevelsen av arbeidsforhold antakelig varierer like mye som de objektive forholdene i seg selv.

I denne undersøkelsen spør vi i hvilken grad de ansatte oppfatter arbeidet sitt som variert, interessant, meningsfullt, engasjerende og viktig, og hvordan de ser på sitt eget yrke som hjelpere. Hvor tilfredse (alt i alt) er velferdsarbeiderne i yrket som henholdsvis sosialarbeider og saksbehandler, og hva betyr jobbinnhold og personlig engasjement for grad av tilfredshet? Sentrale variabler i denne forbindelse er hvorvidt sosialarbeidere og saksbehandlere har; meningsfylt arbeid, interessante arbeidsoppgaver, mulighet til å utvikle seg videre på områder de har interesse for, muligheter for å arbeide selvstendig, varierte arbeidsoppgaver, muligheter for å hjelpe andre, kan få støtte og hjelp fra kollegaer, har tilstrekkelige ressurser til å fullføre oppgavene. Dette er spørsmål/påstander som i følge arbeidsforskningen har stor betydning for jobbtilfredshet (Byrkjeland 1998).

## 4.2 Oppfatninger av utfordringer og meningsinnhold i jobben

Et sentralt trekk ved all yrkesutøvelse vil være hvorvidt arbeidet er meningsfullt og viktig for den enkelte arbeidstaker, om arbeidsoppgavene oppfattes som varierte eller interessante, om yrket innebærer kontakt med andre mennesker, muligheter for å hjelpe andre osv. (Ellingsæter 1995). Dette vil også være mål på viktige dimensjoner som engasjement og involvering.

I undersøkelsen har vi følgende spørsmål formulert som påstander (tabell 4.1) som kan belyse disse sidene ved yrkesutøvelsen:

Tabell 4.1. Oppfatninger av arbeidets utfordringer og meningsinnhold. Prosent og gjennomsnitt.

Vurdering av jobbinnhold	Sosialtjenesten (sosialarbeidere) (n=451-454)		Trygdeetaten (saksbehandlere) (n=688-692)		Diff. Gj.snitt
	Prosent	Gj.snitt	Prosent	Gj.snitt	
1. Interessante oppgaver (stor/svært stor grad)	80	4,11	77	4,06	0,05
2. Meningsfylt arbeid (nokså /meget ofte/alltid)	91	4,33	91	4,35	0,02
3. Viktig og betydningsfull jobb (stor/svært stor grad)	82	4,09	77	4,03	0,06
4. Varierte arbeidsoppgaver (enig/svært enig)	95	3,32	94	3,23	0,09*
5. Personlig engasjement (enig/svært enig)	96	3,30	94	3,26	0,04

Spørsmålene 1, 2 og 3 har skala fra 1–5; «Ser du på arbeidet ditt som meningsfylt?» (prosentandel angir nokså ofte/meget ofte eller alltid), og «I hvilken grad vil du si at din nåværende jobb gir interessant arbeidsoppgaver?» og «jobben er viktig og betydningsfull for deg»? (prosentandel angir i stor/svært stor grad).

Spørsmålene 4 og 5 har skala fra 1–4 og er formulert som påstander «I jobben min har jeg varierte arbeidsoppgaver» og «Jeg er personlig engasjert i arbeidet mitt». Prosentandelen angir enig/svært enig.

\* Signifikant på 0,05 nivå

Tabellen viser at et stort flertall i begge yrkesgrupper gir uttrykk for at de synes arbeidet er variert. I oversikten over arbeidsområder/oppgaver (kap.1.3.3.) går det fram at de fleste saksbehandlere og sosialarbeidere i utvalget jobber som generalister, dvs. har oppgaver innenfor flere arbeidsområder (som også omfatter informasjon, råd og veiledning overfor brukere), mens et fåtall har ensartede oppgaver i form av administrativ saksbehandling, korttidsytelser/refusjoner eller mottak. Blant ledere er det også vanlig å ha saksbehandling og/eller oppfølgingsoppgaver i tillegg til personaladministrasjon. Dette kan forklare hvorfor en stor andel i hver yrkesgruppe (sosialarbeidere og saksbehandlere) i såpass stor grad synes at de har varierte arbeidsoppgaver. I sosial og trygdeforvaltningen vil det naturlig nok være mange arbeidsoppgaver som også har innslag av rutiner og gjentakelser som gjøre at jobben ikke nødvendigvis oppleves like interessant eller viktig for den enkelte hele tiden. Tabellen viser samtidig at det er signifikante forskjeller i gjennomsnittsskåre mellom de to forvaltningsyrkene og at sosialarbeidere i litt større grad mener de har varierte oppgaver.

Det er ifølge undersøkelsen liten forskjell mellom de to yrkesgruppene i deres oppfatninger av yrkets utfordringer og meningsinnhold. Tabellen viser at et stort flertall i begge yrkesgrupper synes at jobben både gir

interessante arbeidsoppgaver og at arbeidet oppleves som viktig og betydningsfullt for den enkelte. Det er små forskjeller mellom de to yrkesgruppene i deres vurderinger. Tabell 4.1 viser at sosialarbeidere vurderer jobben sin som litt mer viktig og betydningsfull sammenliknet med saksbehandlere i trygdeetaten, men forskjellen er liten og ikke statistisk signifikant. Trygdefunksjonæryrket tradisjonelt har hatt en lavere status fordi det ikke er en egen profesjon, og at det blant saksbehandlere i trygdeetaten ikke er kultur for å framheve saksbehandling og eget arbeidet som betydningsfullt. Det er sannsynlig å anta at høyere utdanningsnivå og nye studieretninger innenfor velferdsarbeid/administrasjon på bachelor-nivå, har påvirket yrkesgruppens holdning til yrkets status og saksbehandlernes vurdering av eget arbeid som viktig og betydningsfullt.

#### 4.2.1 Hvor meningsfylt og personlig engasjerende er arbeidet som forvalter?

Undersøkelsen viser at sosialarbeidere og saksbehandlere i førstelinjen i nesten like stor grad vurderer arbeidet sitt som meningsfylt, og de gir uttrykk for stort personlig engasjement i arbeidet. Av samtlige spørsmål framstilt i tabell 4.1 er det *personlig engasjement* som tillegges størst vekt i begge yrkesgrupper. I trygdeetaten er det hele 94 prosent som sier seg enig/svært enig i utsagnet «Jeg er personlig engasjert i arbeidet mitt», sammenliknet med 96 prosent av sosialarbeiderne. Det å være personlig engasjert i arbeidet, handler i denne sammenheng om hvorvidt yrket som forvalter og velferdsarbeider oppfattes som en meningsfull og viktig aktivitet, uavhengig av type arbeidsoppgaver. Det som karakteriserer begge yrkene er imidlertid råd og veiledningsoppgaver, brukerkontakt og klientrettet arbeid. Yrket som velferdsarbeider krever evne til deltakelse fordi det relasjonelle og kommunikative aspektet ved arbeidet innebærer engasjement i forhold til andre mennesker (Terum 2003). Medmenneskelig engasjement er i dag en anerkjent og viktig dimensjon i profesjonelt omsorgsarbeid som kommer til uttrykk gjennom omtanke og interesse for pasienten/klienten som enkeltindivid med et konkret hjelpebehov, og ikke bare som et kasus eller et saksforhold (Skaug 1998).

Når sosialarbeidere i sosialforvaltningen i såpass sterk grad gir uttrykk for personlig engasjement i arbeidet kan det ha sammenheng med selve faget sosialt arbeid, profesjonens grunnholdning og ideologi. Samtidig vil det faglige engasjement uttrykke et medmenneskelig engasjement hos de som har valgt denne type yrker, og ikke bare en «profesjonell» holdning som yrkesutøverne er forpliktet til som en del av en yrkesrolle. Å engasjere seg i

klienten vil også være nødvendig i rehabiliteringsarbeidet, der oppfølging og motivering av brukere/søkere er en del av saksbehandlerens oppgave. Velferdsarbeiderens engasjement og tro på endring og personlige ressurser hos vedkommende klient kan være avgjørende for prosessen.

Det at arbeidet i så stor grad oppfattes som meningsfullt kan nettopp være fordi yrket gir muligheter til å hjelpe andre mennesker, enten hjelpen gis i form av informasjon, råd/veiledning eller ved å fremme krav om økonomisk hjelp. Dvs. at arbeidet kan være meningsfylt og tilfredsstillende for ens egen del, som yrkesutøver og fagperson, og meningsfylt for de trygd- og sosialhjelpssøkerne en skal hjelpe.

Det at arbeidet er meningsfylt og personlig engasjerende, er to dimensjoner ved jobben som er nært forbundet, og som har stor betydning for begge yrkeskategorier. Over 90 prosent av yrkesutøverne i begge utvalg (både sosialarbeidere eller saksbehandlere) vurderer yrket sitt som meningsfylt og personlig engasjerende. Til sammenlikning er det en noe mindre prosentandel som mener at de har en viktig og betydningsfull jobb. Blant saksbehandlerne er det hele 46 prosent som meget ofte/alltid ser på arbeidet sitt som meningsfylt, mens 31 prosent i svært stor grad mener at de har en viktig og betydningsfull jobb. Tilsvarende er det 42 prosent blant sosialarbeiderne som meget ofte/alltid ser på arbeidet sitt som meningsfylt, mens 30 prosent mener at jobben i svært stor grad er viktig og betydningsfull (prosentfordeling ikke vist i tabell). Hvorvidt jobben vurderes som viktig og betydningsfull har antakeligvis sammenheng med hvordan den enkelte oppfatter sitt arbeid i en større yrkesmessig sammenheng.

#### **4.2.2 Hvordan er muligheten for å hjelpe andre?**

I trygdesystemet er trygdeytelsene i hovedsak basert på rettigheter og prinsippet om likebehandling, mens sosialhjelpen skal være selektiv og behovsprøvd. De fleste trygdeytelser er langtidsytelser som skal sikre kompensasjon ved tap av inntekt. Sosialhjelpen er ment å være en midlertidig ytelse og den overordnede målsettingen er å gjøre klienten selvhjulpen. Hjelpen skal i følge loven bygge på en helhetlig vurdering (analyse) av søkerens økonomiske, sosiale og helsemessige situasjon. Hjelpen skal ideelt sett bygge opp under personens egne ressurser, evner og ansvar for å klare seg selv, og innebærer at hjelpebehovet skal ses i sammenheng med individuelle faktorer og lokale arbeidsmarkedsforhold. Saksbehandlerne i trygdeetaten skal primært hjelpe brukerne til å få de ytelsene de har krav på i følge loven. Samtidig har trygdeetaten også ansvar for å gi hjelp til enkeltpersoner med sikte på å gjøre brukeren mest mulig selvhjulpen. I følge trygdeetatens

strategiplan (RTV 1992), er hjelp til selvhjelp et eget satsningsområde som omfatter oppgaver knyttet til aktivisering og oppfølging av særlige brukergrupper.

En sentral forskjell mellom de to systemene er at sosialhjelpen er et kommunalt ansvar der nivå og omfang av hjelpen påvirkes av den kommunale økonomien, mens trygdene som statlig ansvar har lik utmåling over hele landet og ikke er begrenset av budsjettammer.

Dette tilsier at lovverket og de to velferdssystemene gir sosialarbeidere og saksbehandlere ulike rammer og føringer når de skal hjelpe brukeren, og at mulighetene for å yte bistand og individuell hjelp vil være forskjellig for de to yrkesgruppene.

Følgende tabell viser hvordan sosialarbeidere og saksbehandlere vurderer sine muligheter for hjelpe andre og yte bistand til klientene de møter.

Tabell 4.2. Hvordan sosialarbeidere og saksbehandlere vurderer sine muligheter for å hjelpe andre? Prosent.

Yrkesutøvernes muligheter til å hjelpe	Sosialtjenesten (sosialarbeidere) (n=448)		Trygdeetaten (saksbehandlere) (n= 689)		Diff.
	Gj.snitt	% I stor grad	Gj.snitt	% I stor grad	
<i>Jobben gir gode muligheter til å hjelpe andre</i>	4,16	83	4,07	78	0,9

Spørsmålet; I hvilken grad vil du si at nåværende jobb gir gode muligheter til å hjelpe andre? Skala fra 1–5 (1= ikke i det hele tatt, og 5 = i svært stor grad).

Selv om de to velferdssystemene rår over ulike virkemidler, viser undersøkelsen at begge yrkeskategorier opplever at de har relativt like gode muligheter til å hjelpe den enkelte klient eller bruker. I sosialtjenesten mener fire av fem sosialarbeidere (83 prosent) at jobben gir gode muligheter for å hjelpe andre. Rollen som sosialarbeider er per definisjon en hjelperolle. Selv om ansatte i sosialtjenesten er satt til å utøve myndighet og kontroll som forvalter av den økonomiske sosialhjelpen, er det stor enighet om at jobben gir gode muligheter for å hjelpe andre uavhengig av arbeidsområde og stillingsnivå i sosialtjenesten. I sosialt arbeid vil det å hjelpe ikke nødvendigvis bety det samme som å løse problemet for klienten, men å bidra til endring ved å hjelpe klienten til selv å finne løsninger på problemet og unngå klientifisering, dvs. hjelp til selvhjelp. Dette er også et sentralt begrep i lov om sosiale tjenester, der målet for klientarbeidet er rehabilitering.

I likhet med sosialarbeiderne mener et flertall blant saksbehandlerne i trygdeetaten (78 prosent) at de i stor grad har muligheter til å hjelpe. Dette er

en høy andel sett i forhold til at jobben som saksbehandler verken er definert som et behandler- eller omsorgsykke. Forskjellen i gjennomsnittsskåre mellom de to yrkesgruppene er svært liten. I følge prosentfordelingen er det 17 prosent i sosialtjenesten og 22 prosent i trygdeetaten som synes de har små muligheter for å hjelpe andre (svarprosent er ikke vist i tabell). Undersøkelsen viser at saksbehandlerne i trygdeetaten i overraskende stor grad definerer sin egen rolle som hjelper, samtidig som de er satt til å utøve kontroll i forhold til regler og likebehandlingsprinsipper. Som tidligere beskrevet har saksbehandleren flere oppgaver og roller i møte med brukeren. De er regelforvaltere og myndighetsutøvere, samtidig som de skal være veiledere og hjelpere. Når en såpass stor andel definerer sin rolle som hjelpere kan det ha sammenheng med de «nye» oppgavene som vil prege selvforståelsen til saksbehandlerne. Én mulig fortolkning er at det å hjelpe er ensbetydende med det å sikre at klientene får de rettighetene han/hun har krav på. Å hjelpe kan videre forstås som det å bistå søkeren med råd, informasjon og veiledning om muligheter og rettigheter.

Nærmere analyser (vedlegg tabell 5a og b) viser at saksbehandlere med ansvar for oppfølging av særskilte brukergrupper og ansatte i lederstillinger i størst grad mener at jobben i trygdeetaten gir muligheter for å hjelpe andre. Som ledere har de mandat og beslutningsmyndighet som gjør at de i større grad enn andre saksbehandlere kan fatte vedtak og innvilge krav. I oppfølgingsarbeid er formålet å motivere stønadsmottakere for selvforsørgelse via arbeidstrening og kvalifiseringstiltak, og hjelpen som gis har karakter av å være formålsrettet og endringsorientert, i likhet med sosialt arbeid. Analysene viser ingen tilsvarende forskjeller blant undergrupper av sosialarbeidere. Som yrkesgruppe gir de i stor grad uttrykk for at jobben gir gode muligheter for å hjelpe andre, uavhengig av om arbeidet er å behandle søknader om økonomisk hjelp eller det er tiltak og oppfølging av klienter.

### 4.3 Jobbtilfredshet

I følge litteraturen viser grad av trivsel og tilfredshet tilbake til individets opplevelse av egen situasjon på jobben, mens grad av misnøye som oftest viser til forhold utenfor individet, slik som arbeids- og ledelsesforhold, forhold mellom ansatte osv. (Engelstad 1990). Det betyr at tilfredshet ikke nødvendigvis er det samme som fravær av misnøye. I denne undersøkelsen er vi interessert i å se hvor stor grad av trivsel det er blant ansatte i velferdsforvaltningen og hva som betyr mest for graden av jobbtilfredshet hos de to



yrkesgruppene. Hvilke forskjeller og likheter er det mellom sosialarbeidere og saksbehandlere mht. jobbtilfredshet?

Tabell 4.3. Jobbtilfredshet blant sosialarbeidere og saksbehandlere. Prosent. Gjennomsnitt.

Hvor tilfreds er du med jobben din?	Sosialetaten (sosialarbeidere)	Trygdeetaten (saksbehandlere)
Svært tilfreds	24	25
Ganske tilfreds	62	60
Verken/eller	10	9
Ganske/svært utilfreds	4	6
Gj.snitt	4,05	4,02
Sum (n)	100 (n=448)	100 (n=686)

Spørsmålet «*alt i alt hvor tilfreds er du med jobben din?*» har skala fra 1 (svært utilfreds) til 5 (svært tilfreds).

Tabellen viser at den generelle jobbtilfredsheten i de to velferdsyrkene vi studerer er svært høy. Gjennomsnittsskåren for begge yrkesgrupper ligger på litt over 4.0, tilsvarende verdien «ganske tilfreds». De to yrkesgruppene er jevnt over svært like i sine oppfatninger når det gjelder graden av jobbtilfredshet (alt i alt), og prosentfordelingen viser at hele 85 prosent er ganske/svært tilfreds. Resultatet viser at det er nesten ingen forskjell i svarfordeling og gjennomsnittsskåre når vi sammenlikner generell jobbtilfredshet blant sosialarbeidere og saksbehandlere. Nærmere analyser (ikke vist i vedlegg) viser at sentrale variabler som profesjonstilhørighet, utdanningsnivå og etatserfaring har liten betydning for generell trivsel i de to yrkesgruppene. Det er overraskende små forskjeller i jobbtilfredshet mellom de erfarne og de mer uerfarne medarbeidere, og mellom ansatte med forskjellig utdanningsnivå. Det er imidlertid andre sider ved yrkesutøvelsen, slik som graden av innhold og mening, som har langt større betydning for trivsel (neste tabell 4.4).

Undersøkelsen viser at én av fire ansatte (25 prosent) sier seg svært tilfredse med jobben innenfor begge yrkeskategorier. I de to yrkene er det like mange prosent (omlag 60 prosent) som sier de er ganske tilfredse, mens bare et lite fåtall er utilfredse med jobben. Dette kan tilsynelatende virke motsetningsfylt med tanke på det arbeidspress som det rapporteres om i førstelinjetjenesten, og at rollen som portvakt kan være krevende og problemfylt, noe også denne undersøkelsen viser (jf. kap. 2). Når yrkesutøverne likevel gir uttrykk for så høy grad av trivsel kan det være fordi det yrket medfører faglige og personlige utfordringer og nær kontakt med brukere

som gjør at arbeidet oppleves interessant, på tross av regelstyring og tidsfrister.

Hovedtendensen er i tråd med andre arbeidslivsstudier som viser at flertallet av arbeidstakerne sier seg (ganske/svært) fornøyd med sin nåværende jobb (Engelstad 2003). Spørsmålet «*Hvor fornøyd er du med jobben alt i alt?*» er også stilt i levekårsundersøkelsen (2000) der norske arbeidstakere i høy grad (35 prosent) sier seg svært fornøyd med sin nåværende jobb, mens kun 3 prosent sier seg ganske/svært utilfreds. Dette kan forklares med at forventningene til jobben og arbeidsplassen på mange måter er gitt gjennom arbeidsarbeidskontrakten. Selv om arbeidstakere kan ønske seg en annen jobb, med andre utfordringer og arbeidsoppgaver, vil de fleste respondenter uttrykke tilfredshet alt i alt.

#### **4.3.1 Hvilke trekk ved arbeidet har størst betydning for trivsel?**

I følge forskningen har arbeidstakere generelt en gjennomgående sterk tendens til å si seg tilfreds med arbeidet, selv om det for utenforstående kan virke uinteressant/ikke attraktivt (Engelstad 1990: 207). Slike tendenser er påvist i arbeidsforskning gjennom flere år. I en vurdering av arbeids- og levekårsundersøkelser hevder Byrkjeland at arbeidstakere har lett for å si seg fornøyd når de blir bedt om å gradere hvor tilfredse de er med ulike arbeidsforhold (Byrkjeland 1998: 30–31). Dette er trolig forklaringen på at respondentene gir overveiende positive svar og at de svarer uten å relatere spørsmålet til sin egen hverdag, i tillegg til at yrkesutøverne antakelig ikke vil bli framstilt som en misfornøyd yrkesgruppe. Den høye graden av jobbtildfredshet kan derfor tolkes som uttrykk for forventninger i større grad enn som en avspeiling av arbeidstakernes faktiske situasjon. Forventninger til arbeidet og til forholdene på arbeidsplassen er på mange måter definert gjennom arbeidskontrakten. Selv om mange kan ønske seg en annen type jobb vil de fleste arbeidstakere likevel, under de gitte betingelser, si seg fornøyde med sin nåværende jobbsituasjon. Det som er vel så interessant er derfor å undersøke hvilke sider eller trekk ved arbeidet som har størst betydning for trivsel.

I tabellen nedenfor er sammenhengen mellom yrkesutøvernes generelle jobbtildfredshet og enkelte trekk/dimensjoner ved arbeidet uttrykt ved hjelp av korrelasjonsanalyse (pearsons r).

Tabell 4.4. Samvariasjon mellom arbeidstakernes jobbtilfredshet (alt i alt) og ulike trivselsfaktorer. (Pearsons r )

Trekk ved arbeidet som har størst betydning for jobbtilfreds	Fornøyd med jobben alt i alt	
	Sosialtjenesten (n=454)	Trygdeetaten (n=686)
<i>Trivselsdimensjoner</i>		
Opplever arbeidet som meningsfylt	,444	,489
Interessante arbeidsoppgaver	,441	,461
Muligheter til å hjelpe andre	,365	,351
Muligheter for videreutvikling	,319	,406
Muligheter for å arbeide selvstendig	,279	,365
Forholdet til kolleger (støtte og hjelp)	,247	,125
Varierte arbeidsoppgaver	,210	,332
Ressurser nok til oppgaveløsning	,174	,146

Pearsons r = korrelasjonskoeffisient som måler grad av samvariasjon mellom variabler (spørsmål stilt i spørreskjemaet). Samtlige korrelasjoner vist i tabellen er signifikante på 0.01 nivå.

Analysen (korrelasjon) viser at i denne type velferdsyrker har opplevelsen av meningsfylte og interessante arbeidsoppgaver større betydning for trivsel enn variasjon i arbeidsoppgaver og ressurstilgang. Faktorer som arbeids-tempo, tidspress og ytre styring i form av /retningslinjer eller frister, har svært liten betydning for trivsel/mistrivsel (dvs. de er ikke statistisk signifikante og korrelerer lavt ) og er ikke tatt inn i tabellen.

Undersøkelsen viser at det å ha meningsfylte og interessante arbeidsoppgaver har størst betydning for yrkesutøvernes jobbtilfredshet (dvs. korrelerer høyest av alle trivselsdimensjoner) som er inkludert i undersøkelsen). Denne tendensen gjelder for begge yrkesgrupper. Dernest har muligheter for å hjelpe andre, for videreutvikling og arbeide selvstendig stor betydning for jobbtilfredshet.

Det mest grunnleggende i forhold til jobbtilfredshet (trivsel) for begge yrkeskategorier er at de ser arbeidet sitt som meningsfylt. Som tidligere beskrevet kan dette ha sammenheng med at tjenesteytende oppgaver og behandling er positivt ladet og per definisjon til nytte for andre mennesker. De som jobber i velferdsyrker med service, omsorg, forvaltning eller undervisning vil ofte ha en særegen interesse for arbeid med mennesker. Bruker og klientrelasjonen innebærer en form for samhandling og personlig engasjement som oppleves meningsfylt, selv om det også kan innebærer vanskelige skjønnsavgjørelser og konfliktsituasjoner, noe som denne undersøkelsen bekrefter.

I tillegg til at interessante og meningsfylte arbeidsoppgaver har stor betydning for jobbtilfredshet, er også mulighetene for videreutvikling viktig

for trivsel blant ansatte i de to forvaltningsyrkene. For saksbehandlere i trygdeetaten har muligheten for faglig og personlig utvikling enda større betydning enn for sosialarbeiderne i den kommunale sosialtjenesten. Dette kan ha sammenheng med at kompetansebehovet er større i trygdeetaten der utdanningsnivået generelt er lavt, samtidig som saksbehandlerne stilles overfor stadig nye servicekrav og oppgaver. Mulighet for videreutvikling vil antakeligvis ha større betydning i en slik situasjon, sammenliknet med sosialtjenesten der flertallet har en profesjonsutdanning. Resultatet er i tråd med levekårsundersøkelsen 2001 som viser at det viktigste for om norske arbeidstakere er fornøyd med arbeidet (alt i alt), er knyttet til utfordringer, slik som personlig utvikling og variasjon i arbeidet. Det vil si at norske arbeidstakere generelt legger størst vekt på utfoldelsesmulighetene i arbeidet.

I tillegg til interessante og meningsfulle arbeidsoppgaver er mulighetene for å hjelpe et trekk ved yrket som er høyt korrelert med jobbtilfredshet/trivsel. Sosialarbeideryrket er et omsorgsyrke som i stor grad er basert på en profesjonsideologi der hjelp, støtte og omsorg er sentrale verdier i yrkesutøvelsen. Det å hjelpe andre er nettopp en dimensjon som per definisjon er meningen med jobben som sosialarbeider. Yrker som sosialarbeider og trygdefunksjonær/saksbehandler innebærer en rolle der de som velferdsbyråkrater må møte enkeltmenneskers behov både for hjelp og bistand, ytelser og tjenester. For begge yrkesgrupper er muligheten for å hjelpe sterkt korrelert med jobbtilfredshet. Undersøkelsen bekrefter at rollen som hjelper oppfattes som viktig innenfor begge forvaltningssystemene, men at hjelperollen (muligheten) er enda viktigere for sosialarbeidernes trivsel ( $r = .364$ ) enn for saksbehandlerne ( $r = .351$ ). Dersom motivet for å søke seg til yrket er å hjelpe andre, vil trivsel i yrket også være avhengig av at mulighetene for å hjelpe faktisk er tilstede, slik yrkesutøverne i denne undersøkelsen også gir uttrykk for (jf. tabell 4.2). For saksbehandlerne (tabell 4.4) har muligheten for videreutvikling og selvstendige og interessante arbeidsoppgaver noe større betydning for jobbtilfredshet enn det å hjelpe andre. For sosialarbeidere er meningsfylt arbeid og interessante arbeidsoppgaver av størst betydning for jobbtilfredshet.

Forholdet til kollegaer er uttrykk for den sosiale dimensjonen ved arbeidet. Denne dimensjonen viser til vilkår for samhandling med andre, både det å få støtte, aksept og respekt for egen person og arbeid eller det å gi støtte. I følge arbeidslivsundersøkelser har den sosial kontakten med kollegaer stor betydning og omtales som sosial tilfredshet (Byrkjeland 1998). I yrker der arbeidsoperasjonene er monotone, rutinemessige og uinteressante, kan den sosiale dimensjonen representert ved kameratskapet i

arbeidskollegiet ha stor betydning for trivsel og gjøre at jobben vurderes som tilfredsstillende alt i alt. I denne undersøkelsen ser vi at forholdet til kollegaer har mindre betydning, sammenliknet med andre faktorer.

I tillegg til det substansielle innholdet i jobben viser analysen at autonomi også er et trekk ved arbeidssituasjonen som har betydning for jobbtilfredshet. De som har mulighet for å arbeide selvstendig er mer tilfredse med jobben alt i alt, og denne sammenhengen er sterkere blant saksbehandlere i trygden enn blant sosialarbeidere. Tilsvarende sammenhenger finner vi når det gjelder det å være leder (vist i neste tabell).

Tabell 4.5. Jobbtilfredshet blant sosialarbeidere (n=442) og saksbehandlere (n=683) etter stillingstype.

Jobbtilfredshet	Sosialtjenesten (sosialarbeidere)		Trygdeetaten (saksbehandlere)	
	Underordnet	Ledere	Underordnede	Ledere
<i>Hvor tilfreds er du med jobben din?</i>				
Svært/ganske tilfreds	85	96	84	98
Verken/eller	11	2	10	2
Svært/ganske utilfreds	4	2	6	0
Sum (n)	100 (n=392)	100 (n=50)	100 (n=637)	100 (n=46)

Spørsmålet; «*Hvor tilfreds er du med jobben din alt i alt?*» er omkodet fra 5 til 3 verdier. Forskjellen i prosentfordeling mellom underordnet og leder er signifikant på 0,05 nivå.

Tabellen viser at det er signifikante forskjeller mellom ledere og underordnede saksbehandlere og sosialarbeidere (uten lederfunksjoner) når det gjelder jobbtilfredshet. En mulig forklaring på at ledere, på tross av sin ofte vanskelige mellomposisjon (mellom ansatte og overordnet beslutningsnivå), er mer tilfreds med jobben enn underordnede, kan være at de er delegert beslutningsmyndighet og kan fatte selvstendige beslutninger i større grad. Dette er i tråd med resultater fra levekårsundersøkelsen (2000) som viser at ledere generelt er noe mer fornøyd med jobben alt i alt enn andre ansatte (Engelstad m.fl. 2003). Organisasjonsstudier viser at generell tilfredshet i enkelte virksomheter er fordelt etter stillingsnivå (Engelstad 1990). De som utfører lederfunksjoner har høy generell tilfredshet og mindre uklarehet knyttet til rollen som leder. Ansatte som har selvstendige oppgaver uten lederfunksjoner har derimot lav tilfredshet, mens de som har rutineoppgaver har middels tilfredshet. Det er først og fremst gruppen med lederoppgaver som skiller seg ut fra andre ansatte ved at de er mer tilfredse. Slik er det også blant sosialarbeidere og saksbehandlere i vår undersøkelse.

## 4.4 Oppsummering

- Sosialarbeidere og saksbehandlere opplever i like stor grad at arbeidet er meningsfylt og personlig engasjerende.
- Begge yrkesgrupper er i stor grad enige i at de har varierte arbeidsoppgaver, selv om sosialarbeidere gir uttrykk for mest variasjon i arbeidet.
- Undersøkelsen viser at begge yrkeskategorier synes de har like gode muligheter til å hjelpe den enkelte klient eller bruker, selv om de to velferdssystemene rår over ulike virkemidler.
- Saksbehandlerne oppfatter sin egen rolle som hjelper i like stor grad som sosialarbeidere. Dette kan ha sammenheng med trygdeetatens serviceideologi og nye oppgaver og arbeidsområder som vil prege yrkesutøvernes selvforståelse.
- I likhet med de fleste andre yrker er den generelle jobbtilfredsheten blant velferdsarbeiderne svært høy. Hele 85 prosent sier seg ganske/svært fornøyd med jobben alt i alt i begge yrkesgrupper.
- Det å ha meningsfylte, interessante arbeidsoppgaver og muligheter for å hjelpe, har størst betydning for yrkesutøvernes jobbtilfredshet både i sosialtjenesten og trygdeetaten.
- Jobbtilfredshet er størst blant de som innehar lederstillinger.

## 5 Forvaltningskompetanse – kunnskap, holdninger eller ferdigheter?

### 5.1 To forvaltningsyrker – to utdanningsveier

Temaet for dette kapitlet er variasjoner i kunnskapsforståelse og ulike former for kompetanse blant yrkesutøverne i sosialtjenesten og trygdeforvaltningen. Hvilke kunnskaps- og ferdighetskrav møter yrkesutøverne i rollen som forvaltere og rådgivere, og hva slags kompetanse mener de selv er nødvendig i den praktiske yrkesutøvelsen?

Selv om sosialarbeidere og saksbehandlere i trygdeetaten har flere likeartede oppgaver, har de tradisjonelt hatt ulik profesjonstilknytning og utdanningsbakgrunn. Som følge av ulike fagtradisjoner i sosial- og trygdeforvaltningen er det stilt forskjellige krav til kompetanse og utdanning blant velferdsarbeiderne. Sosialarbeidere i sosialtjenesten skiller seg fra saksbehandlere ved trygdekontorene ved at de i hovedsak har en egen fagutdanning som sosionomer eller barnevernpedagoger. En hovedgrunn til dette er at saksbehandlingsoppgavene på sosialkontor ble forbeholdt yrkesutøvere med sosialarbeiderutdanning når lov om sosial omsorg ble innført i kommunene i 1964. I følge statlige sentrale pålegg skulle bare tjenestemenn med spesiell fagutdanning ha ansvaret for veiledning og sosial behandling. Hensikten med å ansette utdannede sosialarbeidere ved sosialkontorene var å sikre kvalitet i vurderingen av klientenes behov, ved bruk av sosialfaglig skjønn. Selv om denne bestemmelsen ikke er tatt inn i den nye loven om sosial tjenester (1985), er fagutdannede sosialarbeidere fortsatt i flertall og etterspurt som faggruppe i sosialkontortjenesten.

Det har fram til nå ikke vært tilsvarende utdanningsløp som særskilt kvalifiserer for eller er beregnet på stillinger innenfor trygdeetatens første linje (Bay og Hellevik 2002). De ansatte i trygdeetaten har tradisjonelt hatt lav allmenn utdanning, og opplæringen har hovedsakelig foregått internt ved organiserte former for grunnopplæring og saksbehandlerkurs. Den tradisjonelle yrkeskarrieren for saksbehandlere i trygdeetaten er blitt karakterisert som «vid inngang og trang utgang» (Solheim 1992:70). Arbeid i trygdeetaten har gjerne betydd en livslang karriere og utskifting av medarbeidere har vært liten. Det vil si at de som begynte i etaten på 60- og 70-tallet i stor

grad har fortsatt sitt arbeid der. Saksbehandlerne har gjennom intern opplæring opparbeidet seg kompetanse innenfor trygdelovgivning og de prosedyremessige reglene som gjelder for forvaltningsvedtak generelt. Hele to tredjedeler av de ansatte på lokalt nivå har allmennutdanning eller etatsopplæring som høyeste utdanning (Bay og Hellevik 2002). Samtidig har nyrekruttering og kompetanseheving pågått utover 90-tallet, og etaten har de siste årene blitt mer opptatt av kompetanseutvikling og kvalifikasjonskrav ved å etablere studieopplegg ved ulike distriktshøgskoler med sikte på videreutdanning og kvalifisering av ansatte (jf. kap.1. pkt 3.4 om utdanningsnivå).

På denne bakgrunn er det interessant å undersøke holdninger til utdanning og behovet for formell kompetanse blant de to forvaltningsyrkene, og spesielt i forhold til planene om samordning av etatene og kravet om tverrfaglig samarbeid (NOU 2004; 13). I denne undersøkelsen spør vi yrkesutøverne om hva slags type kunnskap og ferdigheter som de selv mener er nødvendig for oppgaveutførelsen (kap. 4), og om det er samsvar mellom yrkesgruppenes oppgaver og kompetanse (kap. 5).

## 5.2 Om kompetanse og kunnskapsbegrepet

Kunnskap som anvendes i utøvelsen av et yrke (working knowledge) har ofte flere former; formal kunnskap, praktisk kunnskap og ferdigheter (Freidson 2002). Formal kunnskap er knyttet til spesialisert kunnskap og teoretiske disipliner, mens praktisk kunnskap er i følge Freidson; «learned by experience, and instrumental for performing concrete tasks in concrete settings». Den praktiske kunnskapen er viktig i utøvelsen av profesjonell praksis. Ferdigheter (skills) er evnen til å bruke kunnskapen i utførelsen av oppgavene, og refererer til dyktighet.

Karakteristisk for profesjonelt arbeid er at yrkesutøverne både definerer problemet, tar beslutninger og utfører arbeidet, dvs. iverksetter behandling eller tiltak (Mintzberg (1979:79). Mye av den praktiske kunnskapen og de praktiske ferdighetene er utviklet og lært i arbeidssituasjonen («on the job training»), og er i stor grad basert på praktisk tenkning, såkalt «skilled practical thinking» (Scribner 1986). Den praktiske tenkningen er kjenetegnet ved fleksibilitet som krever at yrkesutøveren kan tilpasse kunnskapen til situasjonen og løsningen til problemet, og er mer enn bare mekanisk bruk av kunnskap (Freidson 2002). Det vil si at yrkesutøvelsen ikke bare forutsetter kunnskaper og ferdigheter, men må baseres på personlig og profesjonelt skjønn.



Kunnskapsbegrepet er i dag gjenstand for drøftinger i både forskning og undervisning, og i praksisfeltet. I faglitteraturen er man etter hvert blitt opptatt av begrepet «samlet kompetanse» (Nygren 2004). Den samlede kompetansen består av flere former for kunnskap eller ulike kvalifikasjoner som påvirker og er avhengig av hverandre. I tillegg til teoretisk og yrkes-spesifikk kunnskap legges det stadig mer vekt på den personlige kompetanse som en viktig del av den samlede kompetansen (Skaug 1998, Nygren 2004). Personlig kompetanse dreier seg om evnen til å bruke seg selv som person i yrkesutøvelsen og er knyttet til yrkesutøverens subjektivitet og den enkeltes verdier og holdninger (Skaug *ibid*). Denne formen for kompetanse har å gjøre med yrkesutøverens menneskelige kvaliteter og personlige væremåte overfor andre, også kalt for personlig og erfaringsbasert viten. Den personlige kompetansen utvikles gjennom de erfaringene vi gjør i livet, avhengig av hvordan disse fortolkes og bearbeides. Utgangspunktet er at velferds- og omsorgsarbeideren både skal være fagmenneske og medmenneske, og at de har bestemte holdninger og verdier som respekt og likeverd, omsorg og omtanke for klienten.

Innenfor sosialt arbeid legges det vekt på at faget ikke bare består av teoretisk kunnskap og yrkesmessige ferdigheter, men også har en verdiforankring som i følge Kokkin (1998) betyr at «kunnskap og verdier anvendes i en personlig form». Sosialfaglig kompetanse er i litteraturen beskrevet som både kunnskapsbasert arbeidsmetodikk og som verdibaserte grunnholdninger, ervervet gjennom utdanning (Conradi og Vindegg 2001). Dette er omtalt som en endrings- og løsningsbasert tilnærming som baserer seg på individets rettigheter og egne muligheter til å få til endring. Toleranse, akseptering, empati og involvering er viktige elementer i denne grunnholdningen. Med utgangspunkt i det samlede kompetansebegrepet vil jeg sammenlikne yrkesutøvernes oppfatninger av formell versus personlig og erfaringsbasert viten. Spørsmålet er hvilken betydning ulike former for kompetanse har i utførelsen av arbeidet.

### **5.3 Hvor viktig er kunnskap, holdninger og personlige ferdigheter i forvaltningen av trygd og sosiale ytelser?**

I velferdsyrkene vil det være nødvendig med flere av de formene for kunnskap som er beskrevet, både generell og yrkesspesifikk og erfaringsbasert kunnskap. Denne undersøkelsen retter søkelyset mot yrkesutøvernes egen

kunnskapsforståelse og deres vurderinger av og behov for kompetanse i dagens velferdsforvaltning. Spørsmålene er formulert som påstander og delvis utarbeidet etter mal fra Stud.Data (2003), supplert med egne spørsmål;

- Arbeidsoppgavene krever formell kompetanse i form av *utdanning* (høgskole)
- Arbeidsoppgavene krever først og fremst praksiserfaring/ intern opplæring
- I hvilken grad er bred generell kunnskap *nødvendig* i ditt nåværende arbeid?
- I hvilken grad er yrkesspesifikk kunnskap *nødvendig* i ditt nåværende arbeid?
- I hvilken grad er praktiske ferdigheter *nødvendig* i ditt nåværende arbeid?

### 5.3.1 Betydningen av utdanning versus erfaring

*Hvor viktig er formell utdanning i forhold til erfaring for utøvelsen av yrket som hhv. sosialarbeider og saksbehandler?*

Tabell 5.1. Betydningen av formell (teoretisk) utdanning og erfaring. Prosent og gjennomsnitt.

Yrkesutøvernes vurdering av kompetanse	Sosialtjenesten (sosialarbeidere)		Trygdeetaten (saksbehandlere)		Forskjeller
	Prosent Enige	Gj. snitt	Prosent Enige	Gj. snitt	
Arbeidsoppgavene krever;					Diff. gj.snitt
1) Utdanning (høgskole)	90	3,51	56	2,51	1,00**
2) Erfaring	41	2,23	81	3,12	0,89**
Antall (n)		(445)	(665)		

Påstander; 1) «Arbeidsoppgavene krever formell kompetanse i form av utdanning (høgskole ol), 2 ) «Arbeidsoppgavene krever først og fremst erfaring og/eller intern opplæring. Skala fra 1 (helt uenig) til 4 (helt enig).

\*\* Forskjellene er signifikante på 0.01 nivå.

I følge tabellen er det store forskjeller mellom de to yrkesgruppene mht. hvor stor betydning de tillegger formell utdanning. Flertallet av sosialarbeiderne (90 prosent) i utvalget legger vekt på formalkompetanse, mens bare 56 prosent av saksbehandlerne ved trygdekontorene er enig i at arbeidsoppgavene deres krever formell kompetanse i form av utdanning. I følge nærmere analyser (vedlegg tabell 5.6) er det en klar tendens til at ansatte i lederstillinger og de med høyere utdanning legger større vekt på utdanning/formell utdanning, enn ansatte i ordinære saksbehandlerstillinger. Denne

forskjellen gjelder både i trygdeetaten og i sosialtjenesten. (I dette utvalget har 27 prosent av sosialarbeiderne lederstillinger, mens 15 prosent av saksbehandlere er ledere i trygdeetaten.) I trygdeetaten (utvalget) er det et høyere utdanningsnivå blant de som innehar lederstillinger, noe som forklarer hvorfor ledere i trygdeetaten er mer opptatt av utdanning enn det de underordnede er. Fordi lederstillinger innebærer personalansvar, er det sannsynlig at organisasjonens personal- og kompetansepolitikk vil bestemme ledernes syn på utdanningskrav og virksomhetens behov for fornyelse og formell kompetanse. Dette er særlig relevant for ledere i trygdeetaten der det offisielle målet er å bli en «profesjonell serviceetat». Funnet er i samsvar med undersøkelser blant ansatte i sentralforvaltningen som viser at ansatte med lederansvar i større grad enn andre legger vekt på modernisering og utvikling (Christensen og Lægneid 1998).

Videre viser analysene (vedlegg, tabell 6) at vurdering av formell kompetanse varierer med erfaring blant saksbehandlere i trygdeetaten. Desto lengre saksbehandlere har jobbet i trygdeetaten (etatserfaring), jo mindre vekt legger de på krav til formell kompetanse, til forskjell fra sosialtjenesten der erfarne og mindre erfarne sosialarbeidere i like stor grad mener at formell kompetanse er nødvendig. Ansatte med lang etatserfaring fra trygdeetaten er sosialisert og opplært i en organisasjonskultur der «kravet» har vært intern opplæring og mange års praktisering for å bli en god saksbehandler. For denne kategorien saksbehandlere vil formell utdanning antagelig ha mindre betydning enn antall års erfaring fra yrket.

Hvorvidt trygdekontorets ansatte vurderer formalkompetanse og utdanning som viktig for arbeidet deres, er avhengig av hvilke oppgaver eller ansvarsområder de har (vedleggstabell 7). Analysen viser at saksbehandlere med ansvar for oppfølging av sykemeldte, enslige forsørgere og andre, dvs. klientrettede oppgaver, legger større vekt på krav til formell utdanning enn de som kun har saksbehandlings- og rådgivningsoppgaver. I tillegg viser analysen at de med høgskolebakgrunn i større grad enn saksbehandlere uten slik utdanningsbakgrunn, mener at arbeidsoppgavene krever formell utdanning.

I sosialtjenesten derimot er vurderingen av formell utdanning uavhengig av erfaring og type arbeidsoppgaver. Her er det først og fremst profesjonstilknytning (dvs. høgskoleutdanning) som har betydning (effekt) for hvor viktig de mener formell utdanning er for oppgaveutførelsen i sosialtjenesten. I tillegg viser analysen at kvinnelige ansatte legger mer vekt på utdanning enn det menn gjør.

*Hvor viktig er erfaringer og praksis for utøvelsen av yrket som sosialarbeider og saksbehandler?*

I tillegg til teoretisk og allmenn kunnskap om sosiale forhold og problemer vil yrkesutøveren gjennom praksis erverve en kontekstspesifikk kunnskap om hvilke problemer som praksisfellesskapet velger å definere som relevante og legitime (Nygren (2004)). All utvikling av kunnskap og ferdigheter bygger derfor på en eller annen form for erfaring i praksisfeltet. Denne undersøkelsen viser at *praksis erfaring og intern opplæring* langt større betydning enn formell utdanning blant ansatte i trygdeetatens førstelinje (jf. tab.5.1). Hele 81 prosent av saksbehandlerne mener at arbeidsoppgavene først og fremst krever praksis og erfaring, sammenliknet med sosialarbeiderne som i denne sammenheng tillegger erfaring (praksis og/eller intern opplæring) relativt liten betydning (41 prosent enige). Nærmere analyser (lineær regresjon) av materialet viser imidlertid at både stillingsnivå og antall års erfaring har betydning for hvorvidt yrkesutøverne synes at erfaring er en nødvendig form for kompetanse i førstelinjen (vedleggstabell 7). Ansatte med lang erfaring fra hhv. sosialtjenesten og trygdeetaten tillegger erfaring og praksis større betydning enn medarbeidere med mindre erfaring. Denne tendensen gjelder for begge yrkesgrupper. Desto mer praksis de har som saksbehandlere eller sosialarbeidere i forvaltningen, desto viktigere mener de yrkeserfaring er for å løse arbeidsoppgavene. Videre viser analysen at ansatte i ordinære saksbehandlerstillinger (underordnete) i større grad enn ledere legger vekt på erfaringskunnskap som nødvendig del av yrkeskompetansen. Betoningen av «kravet» til erfaring blant erfarne medarbeidere kan være uttrykk for uenighet mellom ansatte i førstelinjen om hva som er den mest nødvendige og relevante kompetansen i slike yrker. Erfarne medarbeidere vil naturlig nok legge større vekt på praktisk kunnskap og erfaringsbasert viten. De som har lang erfaring vil oppleve fordelen av å ha opparbeidet rutiner og samarbeidsnettverk, og vil lettere kunne tilpasse kunnskapen til situasjonen enn nye og relativt uerfarne medarbeidere. Videre kan det være uttrykk for et ønske om anerkjennelse hos gruppen av saksbehandlere og sosialarbeidere som over tid har valgt å være i underordnete stillinger framfor å gjøre administrativ karriere som ledere.

### 5.3.2 Betydningen av kunnskap og ferdigheter

Tabell 5.2. Vektlegging av kunnskap og ferdigheter etter yrkestilhørighet. Prosent og gjennomsnitt.

Yrkesutøvernes vurdering av nødvendig kompetanse	Sosialtjenesten (sosialarbeidere) (n=446-447)		Trygdeetaten (saksbehandlere) (n=668-684)		Differanse
	Gj. snitt	Nødvendig i stor grad	Gj. snitt	Nødvendig i stor grad	
Ulike kompetanseformer					Forskjeller i gj.snitt
<i>Bred generell kunnskap</i>	4,43	92	4,21	82	0,22**
<i>Yrkesspesifikk kunnskap</i>	4,24	87	3,84	65	0,60**
<i>Praktiske ferdigheter</i>	3,76	64	3,45	50	0,14**

Spørsmål 1, 2, 3; *I hvilken grad er disse formene for kompetanse nødvendige i ditt nåværende arbeid?* (skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 5 (i svært stor grad (5)). \*\* Signifikant på 0.01 nivå.

Tabellen viser at *bred, generell kunnskap* vurderes som den mest nødvendige formen for kunnskap både blant sosialarbeidere og saksbehandlere. Generell kunnskap omfatter flere former for almenkunnskap og kan være både praktisk og teoretisk fundert.

I tillegg til bred, generell kunnskap legger saksbehandlere i trygdeetaten størst vekt på erfaring/praksis (jf. tab. 5.1), mens sosialarbeidere legger størst vekt på utdanning (tab. 5.1) og yrkesspesifikk kunnskap. Dette kan forstås på bakgrunn av at arbeidsområdet for de to yrkesgruppene er forskjellig i forhold til regelverket, og at det over tid er stilt forskjellige kompetansekrav til ansatte i førstelinjen som følge av ulike fagtradisjoner.

*Yrkesrelevant kunnskap* er en viktig komponent i den profesjonelle kompetansen og kjennetegnes ved kunnskap som i profesjonell praksis viser seg å være en ressurs i yrkesutøverens oppgaveløsning (Nygren 2004). For de to yrkeskategoriene som inngår i denne studien vil yrkesspesifikk kunnskap omfatte alle former for kunnskap som er relevante for oppgaveløsning i forvaltning, rehabilitering eller behandlingsarbeid. Dette kan både være kunnskap om trygdefaglige eller sosialfaglige spørsmål, sosiale forhold/problemer, lovgrunnlag og regelanvendelse ol. Undersøkelsen (tabell 5.2) viser at sosialarbeidere i sosialtjenesten legger større vekt på yrkesspesifikk (sosialfaglig) kunnskap enn det saksbehandlere på trygdekontoret gjør (gj.snittsdifferansen = 0,60). Forskjellen kan skyldes at sosialarbeidere som en følge av fagutdanning og profesjonstilhørighet er mer opptatt av det teoretiske kunnskapsgrunnlaget og mer bevisst på betydning av formelle kvalifikasjoner. Arbeidsmetodikken i sosialt arbeid er en viktig del av fagutdanningen og oppfattes som en nødvendig ferdighet og et verktøy for samhandling og problemløsning i sosialt arbeid.

Ut fra tabell 5.2 ser vi at praktiske ferdigheter tillegges relativ mindre betydning sammenliknet med generell og yrkesspesifikk kunnskap. I forvaltningen vil skriftlig saksframstilling og teknisk kunnskap som edb- bruk antakelig kunne defineres som en type praktisk ferdigheter mens det klienttrettete arbeidet er mer basert på kommunikative ferdigheter. Selv om det i denne undersøkelsen er vanskelig å vite hva respondentene oppfatter som praktiske ferdigheter, er de relativt lavt rangert som relevant kompetanse i både trygde- og sosialforvaltningen.

## 5.4 Holdninger og verdier

### 5.4.1 Hvor viktig er verdibaserte holdninger i forvaltningsyrkene?

Følelsesmessig nøytralitet, universalisme (likebehandling) og saklighet er i litteraturen framhevet som det klassiske byråkrati- og forvaltningsidealet (Parson 1968, Weber 1971). Regelorientering og upersonlighet er ansett som forutsetningen for likebehandling og har derfor vært viktige prinsipper i forvaltning av trygder som er rettighetsbaserte. I sosialfaglig litteratur derimot framstilles følelses- og verdimesig engasjement som en forutsetning for å lykkes med sosialt endringsarbeid (Mayer og Timms 1970, Uggerhøj 1995). Den tradisjonelle profesjonalismens idealer om verdi og følelsesnøytralitet er et foreldet prinsipp i utøvelsen av sosialt arbeid (Parson 1968). Det vil derfor være rimelig å anta at personlige holdninger og kompetanse har mindre betydning for saksbehandlerne i et regelorientert system enn i et behovsprøvet system. I hvilken grad legger sosialarbeidere og saksbehandlere vekt på personlige verdier og holdninger i yrket som velferdsarbeidere? Er det slik at verdiene i sosialt arbeid er spesifikt knyttet til utøvelsen av sosialt arbeid som fag, mens saksbehandlere i trygdeetaten er mindre opptatt av slike verdier i sitt yrke som forvaltere?

#### *Toleranse, empati og engasjement*

Personlige evner og egenskaper er nært forbundet med verdier og holdninger hos den enkelte yrkesutøver, slik som evnen til å se og forstå andres behov, evne til innlevelse i andres problemer, toleranse, empati osv. Undersøkelsen (tab. 5.4) viser at både saksbehandlere og sosialarbeidere legger stor vekt på personlige kompetanse (evner og holdninger) i utøvelsen av yrket. En viktig grunn til at personlig evner, ferdigheter og holdninger anses som nødvendig

for begge yrkesgrupper, er trolig det at sosiale relasjoner og samarbeid har såpass stor plass i yrkesutøvelsen og er av betydning for brukerne.

Tabell 5.3. Betydningen av personlige evner (verdier og holdninger) i arbeidet som sosialarbeider og saksbehandler. Prosent og gj.snitt.

I hvilken grad blir følgende evner oppfattet som nødvendig kompetanse i yrkesutøvelsen;	Sosialtjenesten (sosialarbeidere) (n=)		Trygdeetaten (saksbehandlere) (n=)		Diff. gj.sn.
	Gj.snitt	Prosent Stor/svært stor grad	Prosent Stor/svært stor grad	Gj.snitt	
Etisk vurderingsevne	4,60	96	4,00	76	0,60**
Toleranse, evne til å verdsette ulike synspunkter	4,66	98	4,33	86	0,33**
Evne til innlevelse	4,71	97	4,25	85	0,46**
Evne til personlig engasjement	4,32	88	3,95	72	0,63**

\*\* Forskjellene er signifikante på 0.01 nivå (anova).

Spørsmålet; I hvilken grad er disse formene for kompetanse (-etisk vurderingsevne, -toleranse, -evne til innlevelse og - personlig engasjement) nødvendige i ditt nåværende arbeid? Skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 5 (i meget stor grad). Prosent viser andel som har svart i stor/svært stor grad.

Selv om begge yrkesgrupper tillegger personlig kompetanse stor betydning, er det likevel sosialarbeidere som i størst grad framhever personlig kompetanse som nødvendig for arbeidet sitt.

*Toleranse, empati og involvering* er viktige elementer i sosialt arbeid og er en del av deres profesjonelle grunnholdning. Dette framgår også av tabell 5.3 som viser at sosialarbeidere legger størst vekt på evne til innlevelse og toleranse som dimensjoner i den personlige kompetansen. Undersøkelser blant høgskolestudenter (Heggen 2004) viser at sosialarbeidere sosialiseres til å innta de «riktige» grunnholdningene i utdanningen, og at studentene i sosialt arbeid legger stor vekt på denne type holdninger, sammenliknet med en del andre utdanningsgrupper (jf. sykepleiere o.l.). Sosialarbeidernes utdanning preges av kunnskapsmessige, ferdighetsmessige og holdningsmessige spørsmål som påvirker den enkeltes rolleforståelse og den faglige praksis.

Når vi sammenlikner yrkesgruppene viser tabellen at toleranse og empati er de to holdningene som tillegges størst vekt/betydning, både blant saksbehandlere og sosialarbeidere. Hele 85 prosent av saksbehandlerne i trygden mener at empati (evne til innlevelse) er nødvendig i yrket som saksbehandler, mens nesten samtlige sosialarbeidere (97 prosent i utvalget) mener at denne formen for kompetanse er nødvendig i sitt i arbeid. Til-

svarende mener 86 prosent av saksbehandlerne og 98 prosent av sosialarbeiderne at toleranse er viktig. Dette tyder på at de som velferdsarbeidere tilhører et praksisfellesskap og en intern organisasjonskultur som bidrar til felles forståelse av de samme grunnleggende holdninger og yrkesverdier i utøvelsen av arbeidet.

### *Etisk vurderingsevne*

I yrket som sosialarbeider er etisk vurderingsevne og dømmekraft nødvendig for å håndtere konflikter og dilemmaer i yrkesutøvelsen. På et sosialkontor vil sosialarbeidere bli stilt overfor problemstillinger av normativ karakter der de ofte må argumentere ut fra egne verdier og normer i møte med moralske spørsmål (Eriksen og Terum 2001). Fordi det ikke finnes vitenskaplig kunnskap eller klare regler som kan danne grunnlag for alle slike avgjørelser, er det lett å bli usikker på sin egen rolle og avgjørelser. Det har også vært stilt spørsmål om hvorvidt sosialarbeiderutdanningen og kompetanse er tilstrekkelig i forhold til å utvikle etisk refleksjon og bevissthet og god personlig dømmekraft (Midtsundstad 1995). Tilsvarende vil saksbehandlere møte problemer og vanskelige avgjørelser i forhold til å trekke grensen mellom de som skal innvilges trygd og de som skal få avslag. Det å vurdere sykdom og arbeidsevne for tildeling av trygdeytelser, slik som uføretrygd, attføring og rehabiliteringspenger, vil også stille krav til etisk vurderingsevne hos saksbehandlere i tilfeller der regler eller faglige kriterier er uklare.

Undersøkelsen viser at etisk vurderingsevne tillegges noe større betydning (96 prosent) blant sosialarbeidere enn blant saksbehandlere i trygden (76 prosent). Samtidig er det slik at sosialarbeidere i større grad enn saksbehandlere opplever vanskelige etiske valgsituasjoner i arbeidet sitt. På spørsmålet «opplever du at dine oppgaver medfører vanskelige etiske valgsituasjoner?» svarte 28 prosent av sosialarbeiderne nokså/svært ofte eller alltid, sammenliknet med en liten andel (5 prosent) av saksbehandlerne (svarfordeling ikke vist i tabell). Forskjellene mellom de to yrkesgruppene i synet på etisk vurderingsevne har sammenheng med at handlingsrommet og muligheten for bruk av skjønn (dømmekraft) er forskjellig for de to gruppene. Selv om saksbehandlere også må fatte beslutninger i etiske og moralske spørsmål der motstridende interesser og krav er involvert, har de mindre rom for skjønn (jf. kap. 3, tabell 3.4) og etiske vurderinger, sammenliknet med sosialarbeiderne.



Tabell 5.4. Sammenheng mellom muligheten for å utøve selvstendig skjønn og evne til etisk vurdering i sosialtjenesten (sosialarbeider n= 446) og trygdeetaten (saksbehandlere n=678). Prosent.

Muligheter for å utøve selvstendig skjønn						
Evne til etisk vurdering	Har ikke/ i liten grad rom for skjønn		Har i noen grad rom for skjønn		I stor/ svært stor grad rom for skjønn	
	Sosialtjenesten	Trygdeetaten	Sosialtjenesten	Trygdeetaten	Sosialtjenesten	Trygdeetaten
Ikke i det hele tatt/ i liten grad	5	14	1	5	0	6
I noen grad	5	17	7	21	2	18
I stor/ svært stor grad	90	69	92	74	98	76
Sum	100	100	100	100	100	100

Spørsmålet: «I hvilken grad er etisk vurderingsevne nødvendig i ditt nåværende arbeid?» og «I hvilken grad gir jobben muligheter til å utøve selvstendig skjønn». nivå. Skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 5 (i meget stor grad) er i tabellen omkodet til tre svarkategorier.

Bivariat sammenheng er signifikant på 0.01 nivå

Tabell 5.4 viser at desto større muligheter yrkesutøverne har til å utøve selvstendig skjønn, jo mer nødvendig er evnen til etisk vurdering. Sosialarbeidere er den yrkesgruppen som har størst rom for skjønnsutøvelse og som i størst grad mener at etisk vurderingsevne er nødvendig i arbeidet. Blant de som opplever at jobben i sosialtjenesten i stor/svært stor grad innebærer muligheter for å utøve skjønn, mener 98 prosent at jobben krever evne til etisk vurdering.

Som generalister vil sosialarbeidere ved mindre og mellomstore sosialkontor ha mange ulike arbeidsoppgaver som forutsetter evne til faglig og etisk vurdering. Dette gjelder ikke bare på det økonomiske området. Evnen til etisk vurdering innebærer evnen til å overveie ulike sider ved sammensatte og vanskelige situasjoner, knyttet til omsorgssvikt, familievold, rus og psykiatri. Dette er områder uten standardiserte retningslinjer som stiller sosialarbeideren overfor krav om faglig skjønnsutøvelse og etiske refleksjoner. Forskjellen (jf. tabell 5.5) kan også være et tegn på at saksbehandlere som gruppe er mindre bevisste de etiske sidene ved yrkesutøvelsen og rollen som portvakt i systemet. De fleste har heller ingen fagutdanning der etiske spørsmål blir fokusert, slik som i sosialarbeiderutdanningen.

#### *Personlig engasjement eller verdinøytralitet i møte med klienter og brukere?*

I mange av yrkene i helse- og sosialsektoren vil idealet om verdi og følelsesnøytralitet være praktisk umulig i yrkesutøvelsen. Både fordi personlige verdier og holdninger er en nødvendig og integrert del av menneskets

handlingsgrunnlag og fordi klientrettet arbeid er relasjonsbasert i sin karakter (Nygren *ibid*). I likhet med sosialarbeiderne er personlig engasjement i stor grad vurdert som nødvendig for saksbehandlere i førstelinjen, selv om de arbeider innenfor en regelorientert forvaltning basert på prinsipper om verdinøytralitet og likebehandling. Undersøkelsen viser at personlig kompetanse og holdninger som toleranse, personlig engasjement og empati tillegges overraskende stor betydning også i saksbehandleryrket. I følge tabell 5.4 er det i alt tre av fire (72 prosent) som mener at evnen til personlig engasjement er nødvendig i jobben som saksbehandler, selv om det tillegges noe mindre betydning enn toleranse og empati. Personlig engasjement innebærer at brukeren og hans/hennes situasjon ikke bare behandles som en «sak», men som en «person». Dette er i tråd med etatens nye serviceidealer og brukerorienteringsprinsipp for kontakt og samhandling med brukerne. Samtidig gir etatens strategi- og verdigrunnlag også signaler om hvilke holdninger som saksbehandlerne bør innta overfor brukerne. I følge etatens verdidokumenter heter det at «trygdefunksjonæren skal se helheten i den enkeltes situasjon. Publikum skal ikke betraktes som tilfeller, men som individer ut fra sine egne forutsetninger. De som henvender seg skal bli møtt med respekt» (Trygdeetatens strategiplan 1992). Dette innebærer at personlig tjenesteyting er blitt en viktig del av etatens service, og at saksbehandlere læres opp internt til serviceholdninger som imøtekommenhet og respekt. I likhet med sosialarbeiderne er evnen til engasjement i stor grad vurdert som nødvendig forutsetning for saksbehandlerens arbeid i trygdeetatens førstelinje, selv om de arbeider innenfor en regelorientert forvaltning basert på prinsipper om verdinøytralitet og likebehandling.

## 5.5 Personlige evner og yrkesrelevante ferdigheter

### 5.5.1 Hvilke personlige evner og ferdigheter er nødvendig i samhandling med brukere?

Personlig kompetanse omfattes av begrepet human kapital (Becker 1993) som innebærer både formell og uformell kompetanse, der både samarbeidskompetanse og personlige egenskaper er viktige elementer i tillegg til fleksibilitet, endringsvilje og tillit hos medarbeidere. Krav om samarbeidsferdigheter, omstillingsevne, selvstendighet og kreativitet er blitt stadig mer viktig i det moderne arbeidslivet. Sentrale personlige ferdigheter i såkalte velferdsyrker kan oppsummeres med stikkordene; evne til engasjement, interesse,

forståelse og tålmodighet, evne til å motivere, evne til å konfrontere (direkthet og åpenhet), dømmekraft og vurderingsevne.

Felles for sosialarbeidere og saksbehandlere er at de er frontlinjepersonell, dvs. at de jobber i førstelinjen og befinner seg på bakkebyråkratnivå (Lipsky 1980). Begge yrkesgrupper møter klienter og brukere ansikt til ansikt, i en samhandlingsrelasjon som gir både yrkesutøvere og klienter mulighet til å påvirke beslutningssituasjoner, og i en relasjon som av den grunn kan være konfliktfylt. En slik situasjon vil preges av ulike, og tildels motstridende krav til effektivitet og service innenfor de strukturelle rammene som forvaltningen gir (jf. kapittel 2). Hvilke evner og ferdigheter legger yrkesutøverne størst vekt på i sitt arbeid i førstelinjen, og er det noen forskjeller i sosialarbeidernes og saksbehandlernes vurdering av hva som er mest nødvendig i arbeidet ved sosialkontor til forskjell fra trygdekontor?

Spørsmålene i tabell 5.5 nedenfor er utformet som påstander og delvis utformet etter mal fra Stud.data, (fase 3. utarbeidet 2004), supplert med egne spørsmål og svaralternativer (jf. spørreskjema/vedlegg).

Tabell 5.5. I hvilken grad personlige ferdigheter og evner vurderes som nødvendig kompetanse. Prosent.

Vektlegging av personlige ferdigheter og evner	Sosialtjenesten (sosialarbeidere) (n= 451-455)		Trygdeetaten (saksbehandlere) (n=683-689)		Diff. gj.snitt
	gj.snitt	prosent	gj.snitt	prosent	
<i>Kommunikasjon</i> (muntlig/skriftlig)	4,58		4,57		0,01
<i>Beslutningsevne og initiativ</i> (indeks)	4,46		4,36		0,10
<i>Samarbeidsevne</i> (stor/svært stor grad)	4,71	(98)	4,55	(94)	0,16**
<i>Evne til å veilede</i> (stor/svært stor grad)	4,32	(85)	4,42	(90)	0,10**
<i>Motivere andre</i> (stor/svært stor grad)	4,55	(95)	4,19	(81)	0,36**
<i>Håndtere konflikter</i> (stor/svært stor grad)	4,51	(93)	4,03	(74)	0,48**
<i>Vurdere andres behov</i> (stor/svært stor grad)	4,51	(94)	4,18	(82)	0,33**

\*\*Forskjellene er signifikante på 0.01 (Anova). Spørsmålet «I hvilken grad er disse formene for kompetanse nødvendige i ditt nåværende arbeid?» er formulert som påstander på en skala fra 1-5 (*ikke i det hele tatt – i meget stor grad*). Prosentandel angir i stor/svært stor grad.

Tabellen viser variasjoner mellom forvaltningsyrkene når det gjelder oppfatningen av hvilke evner og ferdigheter som er mest nødvendige i utøvelsen av yrket som velferdsarbeider.

Evne til samarbeid og kommunikasjon er de to ferdigheter/evner som tillegges størst vekt innenfor begge yrkesgrupper (høyest gjennomsnittlig svarscore).

*Evne til samarbeid* vil i likhet med sosialtjenesten være viktig for trygdekontoransatte som etter hvert har fått en mer aktiv rolle som følge av nye oppgaver (deltakelse i basisgrupper, rehabilitering og attføringsarbeid og oppfølging av langtidssykemeldte), og p.g.a. utadrettet virksomhet og kontakt med andre instanser (arbeidskontor, sosialkontor, leger og helsevesen).

Selv om trygdeytelsene i hovedsak er basert på rettigheter, er evnen til å vurdere behov likevel høyt vurdert blant saksbehandlere i trygdeetaten (82 prosent) sammenliknet med sosialtjenesten (94 prosent) der sosialhjelp i utgangspunktet skal være selektiv og behovsprøvd. Dette støtter opp under andre resultater fra undersøkelsen som viser at rommet for skjønnsbruk også blir oppfattet som relativt stort i begge etater (jf. kapittel 3).

Når vi sammenlikner yrkesgruppenes oppfatninger av evnen til motivere og veilede, ser vi at sosialarbeidere legger større vekt på evnen til å motivere klientene (gj.snitt = 4,55) enn det saksbehandlerne i trygdeetaten gjør (gj.snitt=4,19). Evne til å motivere andre tillegges stor betydning blant sosialarbeidere som følge av at målsettingen for sosialhjelpen forutsetter endringsarbeid. Sosialhjelpen er ment å være en midlertidig ytelse og den overordnede målsettingen er å gjøre klienten selvhjulpen.

Saksbehandlere på trygdekontor legger derimot større vekt på evnen til å veilede. På spørsmålet (sp. 6b) i skjemaet om hvilke arbeidsoppgaver «som faller inn under ditt arbeidsområde», oppga hele 87 prosent av saksbehandlerne at de har «råd og veiledning» som arbeidsområde i trygdeetaten (jf. kapittel 1.3.3). Det er derfor ikke overraskende at en såpass stor andel saksbehandlere legger vekt på evnen til å veilede (90 prosent). Råd og veiledning er også en lovpålagt oppgave i sosialtjenesteloven, men i forhold til andre ferdigheter (blant annet evne til å motivere og håndtere konflikter) legger sosialarbeiderne noe mindre vekt på veiledning (85 prosent). En mulig forklaring kan være at prinsippet om hjelp til selvhjelp og arbeidsmetodikken i sosialt arbeid forutsetter andre tilnærminger og problemløsnings-teknikker.

Bakgrunnen for at veiledning tillegges stor vekt i yrket som saksbehandler, er trolig en følge av nye og lovpålagte oppgaver. Pålegg om tidlig intervensjon overfor sykemeldte, foreløpig uførepensjon og bruk av attføring for å få flere trygdede over i arbeid, skjerpet kontroll og oppfølging, har antakelig endret trygdefunksjonærens rolle i retning av mer rådgivning. Den største forskjellen mellom yrkesgruppene gjelder vurdering av evnen til å «håndtere konflikter». Dette er den formen for kompetanse som saksbehandlerne ved trygdekontoret tillegger minst betydning, mens sosialarbeidere i større grad møter konflikter i form av konfrontasjoner med klienter, antakelig fordi

hjelpen er behovsprøvd. Undersøkelsen viser likevel at tre av fire saksbehandlere (74 prosent) mener evnen til å vurdere konflikter er viktig, noe som tyder på at de som forvaltere også opplever konfrontasjoner med brukerne.

### 5.5.2 Kommunikasjon og beslutningsevne – en felleskomponent i forvaltningskompetansen?

Med utgangspunkt i svarene kan vi si at kommunikasjon- og beslutningsevne er fellesnevneren i forvaltningsyrkenes kompetanse, fordi disse ferdighetene tillegges like stor vekt. Svarfordelingen (tabell 5.5) viser at sosialarbeidere og saksbehandlere legger like stor vekt på evnen til muntlig og skriftlig kommunikasjon (prosentfordelingen er ikke vist i tabell). I tillegg er beslutningsevne og initiativ av like stor betydning for utøvelsen innenfor begge yrker. I følge analysen er det ingen signifikante forskjeller mellom de to yrkenes vurdering av kommunikasjon- og beslutningsevne. Både sosialarbeidere og saksbehandlere mener at muntlig kommunikasjonsevne er like nødvendig som skriftlige kommunikasjonsferdigheter. I forvaltning og saksbehandlingsyrker er evne til skriftlig kommunikasjon nødvendig i forbindelse med saksutredninger, innstillinger/vedtak og skriftlig informasjon. Førstelinjen er etatens ansikt utad og tilliten fra brukerne er avhengig av god informasjon og samhandling med brukere og samarbeidspartnere. Kommunikativ kompetanse er i dag ansett som viktig i alle former for rådgivning, veiledning og servicearbeid. Etter hvert som service- og brukervedvirkning er innført som prinsipp i forvaltningen og råd og veiledning er blitt en viktig del av oppgavene i trygdeetaten, vil muntlig kommunikasjon og samtaleteknikk få større betydning som kompetanse også i saksbehandleryrket.

I likhet med annet omsorgsarbeid krever sosialt arbeid på sosialkontor direkte kommunikasjon og samhandling mellom yrkesutøveren og den enkelte klient. En stor del av saksvurderingen skal baseres på skjønn og faglig vurderinger som er avhengig av personlige opplysninger, personkjennskap og kunnskap om klientens livssituasjon. For å vurdere andres behov er de avhengig av kommunikativ kompetanse og vilje til å se situasjonen fra klientens side. I følge Schön (1984) vil denne type tilnærming og metoder være en form for «reflektert handling» som skiller seg fra teknikk og vitenskap. Evnen til å kommunisere med brukere og klienter krever en viss erfaring og praksisopplæring. For fagutdannede sosialarbeidere er kommunikasjon samtidig en del av kunnskapsgrunnet i faget sosialt arbeid og en ferdighet som til dels læres og oppøves gjennom profesjonsutdanningen. Når evne til muntlig kommunikasjon tillegges tilsvarende stor betydning blant

saksbehandlerne i trygden blir det desto viktigere å øke kompetansen i forvaltningens førstelinje.

## 5.6 Oppsummering

- Bred, generell kunnskap vurderes som den mest nødvendige formen for kunnskap både blant sosialarbeidere og saksbehandlere.
- Formell utdanning og yrkesspesifikk kunnskap tillegges størst vekt blant sosialarbeidere, mens erfaring vurderes som den viktigste kompetansen for saksbehandlerne i trygdeetaten.
- Ansatte i lederstillinger legger større vekt på utdanning/formell kompetanse, enn ansatte i ordinære saksbehandlerstillinger i begge etater.
- Personlig kompetanse (ferdigheter og holdninger) har stor betydning for yrkesutøvelsen, og toleranse og empati oppfattes som den viktigste grunnholdningen i begge yrker.
- Tre av fire saksbehandlere legger vekt på evnen til personlig engasjement i arbeidet sitt, selv om likebehandling og verdinøytralitet tradisjonelt har vært viktige prinsipper i trygdeforvaltningen.
- Etisk vurderingsevne tillegges større betydning blant sosialarbeidere enn blant saksbehandlere, som har mindre rom for skjønn og i mindre grad opplever vanskelige etiske sider ved arbeidet sitt.
- Kommunikasjon- og beslutningsevne er ferdigheter som tillegges like stor betydning i begge yrker, og framstår som fellesnevneren i forvaltningssyrkenes kompetanse.
- Sosialarbeidere legger større vekt på evnen til å motivere klientene enn det saksbehandlerne i trygdeetaten gjør, som på sin side legger større vekt på evnen til å veilede.

# 6 Vurdering av kompetanse og kunnskapsbehov

Dette kapitlet vil ta for seg variasjoner i kompetansebehov og yrkesgruppenes vurdering av egne kvalifikasjoner. Sentrale problemstillinger er;

- Hvordan vurderer de to yrkesgruppene sine egne kvalifikasjoner og evner?
- Hvor stort er behovet for opplæring og på hvilke områder har de behov for kompetanseutvikling?
- Er det samsvar mellom yrkesutøvernes oppgaver og kompetanse og hva slags type kunnskap og ferdigheter er nødvendig for oppgaveutførelsen i de to etatene?

## 6.1 Vurdering av egen kompetanse og mestring

Tabell 6.1. I hvilken grad utdanningen kvalifiserer til arbeidet i sosial og trygdeforvaltningen. Prosent.

Oppfatninger av hvorvidt utdanningen kvalifiserer	Sosialtjenesten (sosialarbeidere)		Trygdeetaten (saksbehandlere)	
	Høgskole- utdanning	Annen utdanning	Høgskole- opplæring (ekstern)	Etatskole og/eller intern opplæring
Ikke/i liten grad	2	12	5	13
Middels grad	23	34	23	35
Stor/svært stor grad	75	54	72	52
Total (n)	100 (347)	100 (59)	100 (233)	100 (325)

Spørsmålet «I hvilken grad synes du at utdanningen (hhv. fagutdanning og etatsutdanning) kvalifiserer til det arbeidet du har nå?» - er rekodet etter skala fra 1 (ikke) til 5 (i svært stor grad).

Forskjellene mellom yrkesgruppene er signifikante på 0,01 nivå.

Spørsmålet om hvorvidt yrkesutøverne synes at utdanningen deres kvalifiserer til arbeidet i forvaltningen, er stilt til begge yrkesgrupper. Tabellen skiller mellom de som har ekstern høgskoleutdanning og annen utdanning, som innenfor trygdeetaten i hovedsak dreier seg om intern opplæring. Blant saksbehandlerne i trygdeetaten mener 72 prosent at ekstern opplæring fra høgskole (moduler/deksamener fra kombinert trygdestudier eller velferds-

studiet) i stor grad kvalifiserer til arbeidet som saksbehandler ved trygdekontor (førstelinjen).

Til sammenlikning er det bare 52 prosent av saksbehandlerne som mener at intern opplæring fra trygdeetaten (etatskole o.l.) i stor grad kvalifiserer til arbeidsoppgavene. Resultatet fra undersøkelsen kan tyde på at saksbehandlere er mer fornøyd med den (trygdefaglige) utdanning som i dag gis ved eksterne utdanningsinstitusjoner enn med den gamle etatsskoleutdanningen og/eller interne opplæringsprogrammer sett under ett.

Tre av fire fagutdannede (75 prosent) sosialarbeidere (med høgskole) mener at høgskoleutdanningen i stor grad kvalifiserer til det arbeidet de har ved sosialkontor. Kommentarer fra de (25 prosent) som mener at utdanningen i liten/middels grad kvalifiserer tyder på at fagopplæringen ved sosialhøgskolene ikke er godt nok tilpasset de praktiske utfordringene på et sosialkontor. I følge kommentarene bør utdanningen bli mer realistisk og i større grad forberede sosialarbeidere på presset og kravene som møter dem i yrket. Sosialarbeiderne som deltar i undersøkelsen har alle økonomisk sosialhjelp (saksbehandling og vedtak) som ett av sine arbeidsområder, og enkelte gir uttrykk for at faget økonomisk rådgivning bør gis mer plass i utdanningen, fordi gjeldsproblematikk ofte har tilknytning til andre sosiale problemer.

Blant de som ikke har fagutdanning (22 prosent av utvalget) mener ca. halvparten at den utdanningen de har (annen fagutdanning, eller høyere utdanning) likevel kvalifiserer for arbeidet på et sosialkontor. I denne kategorien sosialarbeidere inngår blant andre ansatte med økonomisk utdanning med ansvar for økonomisk rådgivning.

Det mest interessant ved disse funnene er at sosialarbeidere og saksbehandlere som har høgskoleutdanning i like stor grad mener at utdanning fra høgskole kvalifiserer for arbeidet de har i forvaltningen, mens saksbehandlere som bare har intern etatsopplæring er mindre tilfreds med denne formen for utdanning/opplæring.



Tabell 6.2. Opplevelse av mestring og vurdering av kvaliteten på eget arbeid.

Vurdering av mestring og kvalitet	Sosialtjenesten (sosialarbeidere) (n=449–453)	Trygdekontor (saksbehandlere) (n=687–688)	Differanse Gj.snitt
<i>Fornøyd med kvaliteten på eget arbeid;</i> Andel som er nokså/ofte fornøyd Gj.snitt	83 3,93	88 4,10	0,17**
<i>Fornøyd med egne evner til å løse problemer</i> Andel som er nokså/ofte fornøyd Gj.snitt	(n=453) 89 4,03	(n=687) 91 4,14	0,11**

Spørsmål med skala fra 1 (meget sjelden/aldri) til 5 (meget ofte/alltid):

- «Er du fornøyd med kvaliteten på arbeidet du utfører».
- «Er du fornøyd med dine egne evner til å løse problemer som dukker opp i arbeidet?»

\*\* Forskjellene er signifikante på 0,01 nivå (Anova).

Tabellen viser at trygdekontorets saksbehandlere i gjennomsnitt er noe mer fornøyd med kvaliteten på det arbeidet de utfører (4,10) enn det sosialarbeiderne i sosialforvaltningen er (3,93). Tilsvarende er saksbehandlere ved trygdekontorene i noe større grad fornøyd med egne evner til å løse problemer i arbeidet (mestring). Forskjellen mellom yrkesgruppene er likevel overraskende liten sett i forhold til at arbeidsoppgaver og kravene til utdanning er forskjellig for de to forvaltningsyrkene.

I begge yrkesgrupper er det en høy andel som sier seg fornøyd både med kvaliteten på eget arbeid og med egen mestring. Hele 91 prosent av saksbehandlere svarer at de meget ofte/alltid er fornøyd med egne evner til å løse problemer, sammenliknet med 89 prosent av sosialarbeiderne. På tross av forskjeller i yrkesgruppens kompetansegrunnlag og utdanningsbakgrunn viser undersøkelsen at de i stor grad oppfatter sin egen evne til å løse problemer og mestre arbeidet like bra. En mulig forklaring er at saksbehandlere har mindre forventninger rettet mot seg i form av profesjonelle krav og faglig etiske standarder, sammenliknet med sosialarbeidere som skal leve opp til idealet om godt sosialt arbeid. Samtidig vil kriteriene for hva som er godt sosialt arbeid (kvalitet) være mer diffuse, og resultatet av sosialarbeiderens innsats vil være vanskeligere å måle enn saksbehandlernes mer regelbaserte oppgaver.

## 6.2 Krav til kunnskap, ferdigheter og opplæring

Hvordan vurderer sosialarbeidere og saksbehandlere kravene til kunnskap og hvor stort er behovet for kompetanseutvikling og opplæring? På hvilke

områder og i hvilken grad har yrkesutøverne i de to etatene behov for å fornye sine kunnskaper og ferdigheter?

Tabell 6.3. Vurdering av kompetansekrav, videreutvikling og opplæring.

	Sosialtjenesten (sosialarbeidere) (n=451-453)		Trygdeetaten (saksbehandlere) (n=683-691)		Diff. Gj.snitt
1. Jobben krever nye kunnskaper og ferdigheter (svært enig)	37	3.34	45	3.43	.09**
2. Har muligheter for videreutvikling (svært enig)	18	2,98	16	2.90	.08*
3. Utfører oppgaver der jeg trenger mer opplæring (nokså/meget ofte)	28	3,17	17	2.99	.18**

Spørsmålene 1 og 2 er formulert som påstander etter en skala fra 1–4 (*svært uenig* til *svært enig*). Spørsmål 3 er formulert som påstand på en skala fra 1 (*meget sjelden /aldri*) til 5 (*meget ofte/alltid*). Forskjellene i gjennomsnitt er signifikante på \*\* 0,01 nivå, og\* 0.05 nivå.

Innenfor begge forvaltningsyrker er det en stor andel som mener at jobben krever nye kunnskaper, og at de som yrkesutøvere trenger mer opplæring. Prosentfordelingen i tabellen viser bare den andelen av respondentene som i størst grad gir uttrykk for kompetansekrav og opplæringsbehov – dvs. de som er svært enige i påstandene (spørsmål 1 og 3). Fordi de fleste vil være delvis enige i slike påstander er det mest interessant å sammenlikne hvor mange (andel) som uttrykker stor grad av enighet. Selv om saksbehandlerne er den yrkesgruppen som i størst grad mener at jobben krever nye kunnskaper og ferdigheter, viser samtidig undersøkelsen at sosialarbeidere (3,17) i større grad enn saksbehandlere (2,99) synes de utfører oppgaver der de trenger mer opplæring.

Behovet for mer opplæring og økt faglig kompetanse kan knyttes til endringer i arbeidsmåter, nye oppgaver og raske omstillingskrav innenfor begge etater. Sett i forhold til sosialarbeidernes utdanningsnivå er det likevel en overraskende stor andel (37 prosent) som sier seg svært enige i at jobben i sosialkontortjenesten krever nye kunnskaper og ferdigheter. Dette kan forstås på flere måter, men en mulig tolkning er at sosialarbeidere står overfor nye utfordringer som følge av «endringer i klientmassen» med økende rus og psykiatri-problematikk, i følge kommentarer i spørreskjemaene. Denne type endringer vil igjen føre til at behovet for intern veiledning, opplæring og faglig etterutdanning blir mer påtrengende. Det kan også være slik at grunnutdanningen oppleves som utilstrekkelig i forhold til de konkrete problemer som skal løses og de ferdighetskravene som møter sosialarbeiderne i praksisfeltet.

Andelen sosialarbeidere (28 prosent) som gir uttrykk for at de ofte/meget ofte har behov for opplæring, er en relativt høy andel tatt i betraktning av at flertallet blant dem er fagutdannete. Dette reiser spørsmålet om høgskoleutdanningen er godt nok tilpasset oppgavene i den kommunale sosialtjenesten, og i forhold til forvaltningoppgaver spesielt. Slik sett er det positivt at såpass mange sosialarbeidere (18 prosent) er svært enige i at jobben gir muligheter for videreutvikling.

Blant saksbehandlerne i trygdeetaten er bildet noe annerledes. Her er det uttrykte behovet for opplæring og mulighetene for videreutvikling mindre enn blant sosialarbeidere i sosialtjenesten. Mens hele 45 prosent av saksbehandlerne er svært enige i at jobben stiller nye krav til kompetanse (kunnskap og ferdigheter), er det langt færre (17 prosent) som uttrykker tilsvarende (stort) behov for opplæring. Dette kan tyde på det er et visst misforhold mellom organisasjonens krav til nye kunnskap/ferdigheter og de ansattes «krav» eller uttrykte behov for mer opplæring. Samtidig kan undersøkelsen tyde på at mulighetene for videreutvikling ikke står i forhold til behovet for mer kunnskap og nye ferdigheter. Selv om sosialarbeidere pga. sin høgskoleutdanning og profesjonstilknytning har flere muligheter og tilbud utenfor etaten om eksterne videre- og etterutdanningskurs, er det relativt få sosialarbeidere (18 prosent) som synes at jobben gir gode muligheter for videreutvikling.

Forskjeller i opplæringsbehov hos de to yrkesgruppene kan ha sammenheng med at arbeidsområder og oppgaver stiller ulike krav til både formell teoretisk kunnskap og yrkesferdigheter. Oppgavene ved et sosialkontor vil ofte være sammensatte og komplekse med krav til sosialfaglig kunnskap. Sosialarbeidere på et sosialkontor arbeider som oftest som generalister med oppgaver innenfor sosial omsorg, rus/psykiatri, barnevern og familievern. Kommentarer i spørreskjemaet viser også at noe av behovet for faglig påfyll begrunnes med ønsket om å holde motivasjonen oppe i en slitsom hverdag. Forskjeller i opplæringsbehov kan også knyttes til ulike forventninger om videreutdanning og opplæring hos de to forvaltningsyrkene, som følge av etatskulturer fagtradisjoner. Trygdefunksjonærene har ingen ensartet utdanningsbakgrunn og forvaltningskulturen har hittil ikke vært utfordret av profesjoner med egne krav til videreutdanning og kompetanseutvikling. Etatskulturen i trygdeetaten har i stor grad vært preget av holdninger som forsvarer erfaringsbasert kunnskap, der ansatte har vært opptatt av å vise at de er tilstrekkelige og kan klare seg selv (Jessen 2002b).

Nærmere analyser (vedlegg 1, tabell 8) viser at saksbehandlernes opplæringsbehov varierer med antall års erfaring. (Sammenhengen er kontrollert

for andre mulige forklaringsvariabler som kjønn, alder, utdanning, arbeidsområde.) De saksbehandlerne som har minst praksis, dvs. liten erfaring fra trygdekontor, har mer behov for opplæring enn de med lang erfaring. Dette er forståelig i og med at oppgaveutførelsen i trygdeetaten i såpass stor grad er basert på intern opplæring og praksis. I sosialtjenesten derimot er behovet for opplæring uavhengig av antall års erfaring og type utdanning.

### 6.3 Vurdering av kompetanseområder og behovet for kunnskap

Tabell 6.4. Behovet for kompetanseutvikling på ulike arbeidsområder. Prosent og gjennomsnitt.

Områder der ansatte har behov for kompetanseutvikling	Sosialtjenesten (sosialarbeidere) (n=439-449)		Trygdeetaten (saksbehandlere) (n=647-686)		Diff. Gj.snitt
	I stor grad	Gj.snitt	I stor grad	Gj.snitt	
Lover, rundskriv og forskrifter	48	3,34	39	3,22	0,12
Juridisk metode og lovfortolkning	39	3,20	37	3,13	0,07
Faglig skjønnsutøvelse	40	3,25	35	3,12	0,13*
Individuell veiledning til klienter/brukere	43	3,31	34	3,08	0,23**
Individuell klient- eller kundebehandling	34	3,09	28	2,88	0,21**
Kommunikasjon og samtaleteknikk	47	3,39	36	3,11	0,28**
Konflikthåndtering	53	3,47	39	3,18	0,29**
Edb og IT-verktøy	36	3,11	39	3,19	0,08
Samarbeidende etaters regelverk og arbeidsmetoder	48	3,40	47	3,39	0,01
Ledelse/personalveiledning	34	2,87	26	2,65	0,22*
Sum gj.snitt for alle kompetanseområder)		3,25		3,10	0,15**

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

Skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 5 (i svært stor grad).

Forskjellene i gjennomsnitt er signifikante på \*\* 0,01 nivå, og \*0.05 nivå.

Spørsmålet i tabellen overfor handler om *på hvilke områder og i hvilken grad* de ansatte har behov for å videreutvikle sin kompetanse. Underøkelsen viser at saksbehandlerne i trygdeetaten alt i alt mener de har noe mindre behov for kompetanseutvikling enn det sosialarbeiderne har (jf. sum gj.snitt i tab.6.4 ). Denne forskjellen i kompetansebehov kommer til uttrykk

på de fleste områder, med unntak av det juridiske område (både eget og andres regelverk).

Tabellen viser størst forskjeller i opplæringsbehov mellom de to yrkesgruppene innenfor følgende kompetanseområder;

- *Kommunikasjon og samtaleteknikk*
- *Individuell veiledning og klientbehandling*
- *Konflikthåndtering*
- *Faglig skjønnsutøvelse*

Sosialarbeidere er gjennomgående mer opptatt av kompetanseutvikling enn det saksbehandlere er (jf. tabell 6.4), og gir også uttrykk for større opplæringsbehov på samtlige av disse fire områdene. Blant disse er behovet for opplæring i konflikthåndtering det området som begge yrkesgrupper legger størst vekt på. Undersøkelsen viser at individuell veiledning og kommunikasjon/samtaleteknikk er et område der sosialarbeidere, på tross av sin grunnutdanning, synes de har større opplæringsbehov enn det saksbehandlerne gir uttrykk for. Selv om begge yrkesgrupper har råd og veiledning som en viktig del av sine arbeidsområder så er dette en ferdighet som har større plass i sosialtjenesten, der det skal gjøres individuelle behovsvurderinger i hver enkelt sak. Til sammenlikning vil mye av rådgivningsarbeidet i trygdeetaten være basert på informasjon om rettigheter. Med tanke på at saksbehandlere de senere årene er pålagt større ansvar for oppfølging av sykemeldte og enslige forsørgere, er det overraskende at behovet for opplæring i «individuell veiledning» ikke kommer mer til uttrykk i denne undersøkelsen. Kommunikasjon og samtaleteknikk vil antakelig være et område der det stadig er behov for mer trening og opplæring, ettersom samtalen er det viktigste verktøyet til sosialarbeidere og de i liten grad er utlært til å håndtere konfliktsituasjoner på et sosialkontor.

Fordi saksbehandlerne i førstelinjen mangler egen fagutdanning og samtidig gir uttrykk for at jobben krever nye kunnskaper og ferdigheter (jf. tabell 6.3), ville en forventet større behov for kompetanse på områder som er knyttet til etatens service- og tjenestefunksjoner. Brukermedvirkning og oppfølging er nye satsningsområder som stiller krav til kvalitet og relasjonsferdigheter hos saksbehandlere i førstelinjen. Det er derfor overraskende at de som yrkesgruppe ikke etterlyser mer kompetanse på områder som kundebehandling, kommunikasjon og veiledningsmetodikk. Forskjellig syn på kompetanseutvikling kan som tidligere nevnt være en følge av etatskultur og ulike fagtradisjoner. Sosialarbeidere vil antakelig være bevisst

sin egen kompetanse og opptatt av faglig oppdatering nettopp på grunn av den utdanningsbakgrunnen de har. I en kommentar til spørsmålet skriver sosialarbeidere at *«det er viktig med alt hele tiden, man trenger å utvikle kompetansen med jevne mellomrom»*.

Dette er uttrykk for en holdning og en bevissthet om at faglig utvikling er nødvendig, fordi yrket er definert som et fag. Kanskje er det også slik at fagutdanning og boklig lærdom er med på å skape forventninger om at problemer og utfordringer kan løses ved hjelp av mer kunnskap. Forskjellene i kunnskapsbehov mellom yrkesgruppene kan også ses i sammenheng med at yrkesutøverne i ulik grad opplever seg styrt av overordnet ledelse, og at opplæringsbehovet hos saksbehandlerne i stor grad er ytrestyrt, dvs. begrunnet i forventninger fra overordnet ledelse (jf. pkt. 4, tabell 6.5).

Særlig store forskjeller er det når det gjelder behovet for mer kompetanse og bedre ferdigheter i konflikthåndtering. Forklaringen kan være at sosialkontorets ansatte sannsynligvis opplever flere konfliktfylte situasjoner og større press fra klienter enn i trygden fordi sosialarbeiderne administrerer behovsprøvde ordninger. Behovsprøving vil åpne for mer diskusjoner fra klientenes side enn ved mer rettighetsfestede ytelser. Konflikter med klienter kan oppstå i forbindelse med krav til sosialhjelp og i saker som involverer barnevern og familievern. Dette framgår også av tabell 5.5 som viser hvordan evne til konflikthåndtering tillegges betydelig større vekt i sosialarbeideryrket.

Både sosialarbeidere og saksbehandlere uttrykker et stort behov for kompetanseheving innenfor områdene:

- *«Samarbeidende etaters regelverk og arbeidsmetoder»*
- *«Juridisk metode og lovfortolkning»*
- *«Lover, rundskriv og forskrifter»*

I tillegg til disse områdene er det i følge kommentarene til spørreskjemaet også uttrykt spesifikt behov for å utvikle kompetanse på området økonomi og gjeldsrådgivning i sosialtjenesten.

Det er særlig innenfor området lover, rundskriv og forskrifter at saksbehandlere i trygdeetaten har størst behov for kompetanseutvikling, både når det gjelder eget og andre etaters regelverk. Kunnskap om andre etaters regelverk og metoder er også det området der begge yrkesgrupper gir uttrykk for like stort opplæringsbehov (jf. tabell 6.4). Grunnen til dette er antakelig at samarbeid med andre etater og faggrupper er en sentral og nødvendig oppgave både for saksbehandlere, sosialkonsulenter og ledere.

Trygdeetaten har utstrakt samarbeid med andre etater/instanser i saker der hovedformålet er rehabilitering. Dette gjelder særlig samarbeid med leger og A-etat i forbindelse med attførings- og uføresaker, og med arbeidsgivere i forbindelse med «Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv» der trygdekontorene har en sentral rolle i informasjons- og oppfølgingsarbeidet.

Sosialtjenesten er gjennom loven pålagt å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer og frivillige organisasjoner for å løse de oppgaver som kommunen er pålagt (§3-1 og 3-3). Ved utarbeiding av individuelle planer til brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester, har sosialtjenesten et spesielt ansvar for å koordinere samarbeidet med andre instanser og tjenesteytere. Sosialtjenesten har også en stor andel brukere og klienter med sammensatte problemer som trenger bistand fra andre etater og instanser. I slike saker vil det ofte være nødvendig med initiativ og tettere samarbeid med ulike instanser for å samordne tiltak, opprette ansvarsgrupper og utarbeide individuelle tiltaksplaner. Hele 40 prosent av sosialkontorets klienter er i følge statistikken registrert arbeidsledige og er i kontakt med arbeidskontoret, mens 21 prosent har kontakt med trygdeetaten, iflg. NOU 13.2004. I tillegg har sosialtjenesten kontakt med brukere som har problemer av mer helsemessige karakter og som trenger behandlingsplasser i rusomsorgen og psykiatrien, der samarbeid og søknad om plass er påkrevet. Her vil det ofte være snakk om flere møter med institusjon, behandlende lege o.a. i forbindelse med oppholdet og videre tiltak.

I forbindelse med planene om samordning/sammenslåing av etatene til en ny Arbeids- og Velferdsforvaltning (St.prp. nr. 46/2004-05) vil samarbeid og økt kunnskap om andre etaters regelverk og arbeidsmetoder bli enda viktigere og stille saksbehandlere og sosialarbeidere overfor nye utfordringer.

## 6.4 Ulike grunner for ønsker om kompetanseutvikling

Tabell 6.5. Ulike grunner til kunnskaps- og utviklingsbehov blant sosialarbeidere og saksbehandlere. Prosent og gjennomsnitt.

Ulike grunner til ønsker om kunnskap og utvikling	Sosialtjenesten (sosialarbeidere) (n=446-452)		Trygdeetaten (saksbehandlere) (N=671-685)		Differanse Gj.snitt
Forventninger fra ledelsen	12	2,29	48	2,74	,45**
Forventninger fra kollegaer	12	2,25	13	2,37	,12
Egne faglige interesser	90	4,39	83	4,22	,17**
Ønsket om å gjøre jobben mer spennende	79	4,10	73	3,93	,17**
Endringer i lover, regler eller andre rutiner	63	3,75	67	3,87	,12
Nytt teknisk utstyr og/eller nye arbeidsmetoder	42	3,16	49	3,38	,22**
Intern omorganisering	31	2,77	41	3,12	,35**
Hensynet til klientene/brukerne	96	4,26	66	3,88	,38**

Spørsmålet: *Dersom du har behov for å fornye dine kunnskaper og ferdigheter, i hvilken grad er det på grunn av?* Skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 5 (i svært stor grad). Prosentandel angir i stor/svært stor grad.

\*\*Forskjellene er signifikante på 0,01 nivå.

Det kan være mange ulike grunner til at yrkesutøverne i velferdsforvaltningen har behov for å utvikle eller fornye sin kompetanse. Denne undersøkelsen viser at de to yrkesgruppene først og fremst er faglig orientert i sine begrunnelser for ønsket om mer kunnskap og ferdigheter. Både sosialarbeidere og saksbehandlere framhever faglige interesser, ønske om å gjøre jobben mer spennende og hensynet til klienter/brukere som de tre viktigste grunnene til kunnskaps- og utviklingsbehov, framfor arbeidsforhold og endringer av mer organisatorisk karakter. Resultatene er i tråd med undersøkelsen fra Sosial- og helsedirektoratet (2005) der de samme spørsmålene er stilt til ansatte ved sosialkontorene.

Samtidig viser vår undersøkelse at saksbehandlere i trygdeetaten i langt større grad begrunner sine opplæringsbehov med krav og forventninger fra overordnet ledelse enn det sosialarbeidere gjør. I følge svarfordelingen har nesten halvparten av saksbehandlerne (48 prosent) behov for å fornye sine kunnskaper og ferdigheter i stor og svært stor grad på grunn av forventninger fra overordnet ledelse, sammenliknet med 12 prosent av sosial-



arbeiderne. Forventninger fra kollegaer betyr mindre som årsak til kunnskapsbehovet blant de to yrkesgruppene.

Når behovet for opplæring begrunnes med forventninger fra ledelsen kan dette ha sammenheng med at trygdefunksjonærer som yrkesgruppe tradisjonelt har vært svært lojale overfor regelverket og etatens overordnede. Trygdeetatens uttalte satsning på opplæring og kompetanseheving i første-linjen er relativt nye signaler fra sentralt hold som vil kunne fungere som påtrykk og forventningspress overfor ansatte i en byråkratisk etat. I sosialtjenesten vil krav og påtrykk fra ledelsen om faglig videreutvikling for ansatte, antakelig variere med lokale forhold og muligheter for etterutdanningstilbud ettersom sosialtjenesten er kommunalt organisert. Muligheten for faglig videreutvikling (på områder de har interesse for) er likevel høyere i sosialtjenesten enn i trygdeetaten, slik de ansatte vurderer dette spørsmålet (jf. tab. 6.3).

Felles for begge yrkesgrupper er at behovet for mer kunnskap og ferdigheter først og fremst begrunnes med egne «faglige interesser», selv om sosialarbeiderne framhever dette i størst grad. Sammenliknet med trygdens saksbehandlere er sosialarbeiderne tilsvarende mer klientorientert i sine begrunnelser for mer opplæring og kunnskaper. Mens én av tre saksbehandlere (66 prosent) begrunner sitt kunnskapsbehov med hensynet til klienter/brukere, svarer nesten samtlige sosialarbeidere (96 prosent) at hensynet til klienter er en vesentlig grunn. Hensynet til klienter kan betraktes som en form for ideell og faglig legitim begrunnelse for kunnskap og utviklingsbehov hos velferdsarbeidere. Det å begrunne opplæringsbehovet med hensynet til klienter kan tolkes som uttrykk for engasjement og brukerorientering, eller også være en form for legitimering av eget videreutdanningsbehov fordi slike begrunnelser vil framstå som mer akseptable enn rent personlige grunner.

Endringer i lover, regler og rutiner er grunner som tillegges omtrent like stor betydning for de to yrkesgruppene kunnskapsbehov i begge etater. Endringer i regelverket og nye retningslinjer krever stadig oppdatering av kunnskap, og er i følge undersøkelsen et område hvor én av tre saksbehandlere (67 prosent) og sosialarbeidere (63 prosent) i stor/svært stor grad har behov for opplæring. Organisatoriske endringer er tilsvarende en viktig grunn for kunnskapsbehovet i begge yrkesgrupper. Begge etater har opplevd store endringer mht. omorganisering av tjenestene på lokalt nivå og forsøk med samarbeid på tvers av etatene, servicekontor, kundesentre og liknende former som nok vil endre behovet for kompetanse både på regionalt og lokalt nivå.

## 6.5 Er det samsvar mellom yrkesutøvernes kompetanse og arbeidsoppgaver?

Tabell 6.6. Vurdering av egen kompetanse i forhold til arbeidsoppgaver. (Prosent og gjennomsnitt).

Mine arbeidsoppgaver:	Sosialetat (sosialarbeidere) N=421-449		Trygdeetat (saksbehandlere) N=636-682		Diff. Gj.snitt
	Prosent	Gj.snitt	Prosent	Gj.snitt	
- er i <i>samsvar</i> med den kompetansen jeg har	94	3,34	90	3,29	0.05
- krever <i>høyere</i> kompetanse enn det jeg har	39	2,11	27	1,92	0.19*
- krever en noe <i>annen</i> kompetanse enn hva jeg har	32	1,95	27	1,87	0.08

Spørsmålene er formulert som påstander på en skala fra 1 til 4.

(1=Helt uenig, 2 =Delvis uenig, 3 =Delvis enig, 4 =Helt enig).

Prosent angitt i tabell tilsvarende enig + helt enig. \*Forskjellen er signifikant på 0,05 nivå.

I undersøkelsen stiller vi spørsmål om yrkesutøverne mener at den kompetansen de har er tilstrekkelig, dvs. hvorvidt kompetansen er i samsvar med arbeidsoppgavene. På bakgrunn av at de to forvaltningsyrkene har forskjellig kunnskapsgrunnlag forventer vi å finne variasjon i yrkesgruppens vurdering av egen kompetanse. Spørsmålet om kompetanse er i denne sammenheng ikke avgrenset til en spesiell form for kunnskap eller type ferdighet, og kan av den grunn tolkes vidt.

Når vi sammenlikner svarfordelingen viser tabellen at de aller fleste saksbehandlere (90 prosent) og sosialarbeidere (94 prosent) sier seg enig i at arbeidsoppgavene er i samsvar med egen kompetanse. Dette kan tolkes slik at de fleste er fornøyd med den kompetansen de har, enten den bygger på intern opplæring fra trygdeetaten eller fagutdanning fra høyskole.

For sosialarbeidere, som i stor grad har fagutdanning fra høyskole, er det naturlig å fremheve betydningen av formell kompetanse og samsvaret mellom utdanning og oppgaver. For saksbehandlere som ikke har tilsvarende profesjonsutdanning, kan svaret innebære at de tillegger praksis og intern opplæring stor betydning, slik det også framgår av kapittel 4. Nærmere analyser (vedlegg 1, tabell 9) viser at saksbehandlerens opplevelse av samsvar mellom arbeidsoppgaver og kompetanse har sammenheng med antall års erfaring fra trygdeetaten (kontrollert for forklaringsvariabler som kjønn, alder, utdanning og arbeidsområde). Selv om en stor andel av saksbehandlerne (90 prosent) sier seg enig at det er samsvar mellom arbeidsoppgaver og egen kompetansen, er det særlig yrkesutøvere med lengst

erfaring (mer enn 5 år) som gir uttrykk for at de opplever et samsvar. Når erfaring har såpass stor betydning i vurderingen av egen kompetanse kan det være fordi oppgavene i stor grad krever trening og rutine både i forhold til regelfortolkning og bruk av administrativt skjønn. I yrket som forvalter, der saksbehandling er en vesentlig del av oppgaven, vil det være ekstra viktig å ha erfaringskunnskap, mens bruk av skjønn mer forutsetter integrert kunnskap (Schøn 1983). Den erfarne praktikeren henter løsningsmodeller og tolkninger fra tidligere saker og bruker dem i den nåværende situasjon, dvs. at klientens situasjon vurderes ut fra tidligere erfaringer av liknende saker.

Selv om flertallet er fornøyd med egen kompetanse i forhold til oppgavene de skal løse, er det likevel en mindre andel som synes at oppgavene krever høyere og/eller annen kompetanse. Prosentfordelingen i tabell 6.6 viser at to av fem (39 prosent) sosialarbeidere opplever at oppgavene de er satt til å løse krever høyere kompetanse enn det de har. Dette er en overraskende stor andel sammenliknet med saksbehandlere i trygdeetaten (27 prosent) som per i dag er en yrkesgruppe uten fagutdanning. De fleste sosialarbeidere i utvalget har en relativt høy utdanning (høgskole) som ideelt sett skulle gi tilstrekkelig grunnlag for arbeid i førstelinjen. Sosialarbeideryrket er dessuten et praktisk orientert yrke, selv om utdanningen i hovedsak er teoretisk innrettet. Nærmere analyser viser en svak tendens til at sosialarbeidere uten fagutdanning, i større grad enn fagutdannede, mener at oppgavene de har krever høyere kompetanse. Blant saksbehandlere er det langt færre, bare én av fire (27 prosent), som mener at oppgavene i førstelinjen krever høyere kompetanse. Dette er også noe overraskende sett på bakgrunn av at saksbehandlere som yrkesgruppe er tillagt flere nye oppgaver og ansvar for oppfølging og veiledning av brukere, uten at de som yrkesgruppe har tilsvarende krav til profesjonell utdanning og kompetanse. Nærmere analyser viser at det blant denne yrkesgruppen først og fremst er saksbehandlere uten opplæring (ekstern eller intern) og gruppen av eldre arbeidstakere som opplever at oppgavene de har krever høyere kompetanse.

På spørsmålet om oppgavene krever en annen kompetanse enn det yrkesutøveren har, svarer hele 32 prosent av sosialarbeiderne og 27 prosent av saksbehandlere bekreftende. Svarene kan tyde på at respondentene tillegger begrepet kompetanse ulike betydninger, og at svarkategorien «annen form for kompetanse» kan tolkes som teoretisk utdanning, erfaringskunnskap og/eller personlig egnethet. For sosialarbeidere som allerede har en grunnutdanning kan behovet for annen type kompetanse være oppgaveavhengig. Krav til annen kompetanse kan rette seg mot fagområder som ikke er tilstrekkelig dekket gjennom utdanningen (som ledelse, konflikthåndtering, økonomisk rådgivning o.l.). I følge kommentarene til skjema vil

egnethet (personlig kompetanse) ofte være viktigere enn sosialfaglig kompetanse på området økonomisk rådgivning/saksbehandling, mens oppfølging av rusmisbrukere krever stor grad av erfaring. Nærmere analyser viser at det særlig er sosialarbeidere uten fagutdanning fra høgskole (tilsvarende 12 prosent av utvalget) som mener at arbeidsoppgavene krever en annen kompetanse enn den de selv har. Denne gruppen består av sosialarbeidere med universitetsutdanning og ufaglærte. For saksbehandlere viser nærmere analyser (regresjon) en tendens til at saksbehandlere med liten erfaring (antall år) i større grad enn andre ansatte mener oppgavene krever en annen kompetanse enn den de selv har.

## 6.6 Oppsummering

- De med høgskoleutdanning (sosiallinje, trygdestudier) mener at utdanningen i større grad kvalifiserer for arbeidet i forvaltningen enn de med annen utdanning (etatsopplæring o.l.).
- På tross av forskjellig kunnskapsgrunnlag og utdanningsbakgrunn er begge yrkesgrupper i stor grad fornøyd med egen evne til å løse problemer og mestre arbeidet. Saksbehandlerne er mest fornøyd.
- I trygdeetaten der saksbehandlere de senere årene har fått nye oppgaver knyttet til rehabilitering og oppfølging av sykemeldte, mener to av fem ansatte at jobben i svært stor grad krever nye kunnskaper og ferdigheter.
- Begge yrkesgrupper uttrykker et like stort behov for kunnskap om andre etaters regelverk og arbeidsmetoder.
- Sosialarbeidere gir i større grad uttrykk for at de trenger mer opplæring, og har større behov for opplæring i konflikthåndtering, kommunikasjon, veiledning og klientbehandling enn det saksbehandlere har.
- Faglige interesser, ønske om å gjøre jobben mer spennende og hensynet til klientene, framheves som de tre viktigste grunner for søke mer kunnskap. Halvparten av saksbehandlerne begrunner sitt opplæringsbehov med forventninger fra ledelsen.
- Mulighetene for videreutvikling oppfattes som relativt dårlige i lys av yrkesgruppens kunnskapsbehov.
- De fleste er i stor grad fornøyd med sin egen kompetanse og opplever at den er i samsvar med de oppgaver som skal løses. De som mener at oppgavene krever høyere eller annen kompetanse er først og fremst saksbehandlere uten verken utdanning og opplæring, og sosialarbeidere uten fagutdanning.

## 7 Avslutning

Trygdeforvaltningen og sosialtjenesten har tradisjonelt vært preget av ulike ideologier, fagtradisjoner og tildelingssystemer. Som stønadssystemer er de forskjellige med hensyn til hvilke prinsipper og kriterier som vektlegges ved tildeling av ytelser. I trygdesystemet er trygdeytelsene i hovedsak basert på rettigheter og prinsippet om likebehandling, mens sosialhjelpen skal være selektiv og behovsprøvd. Som forvaltningssystemer har de samme formål, nemlig å ivareta sosial og økonomisk trygghet og dekke sentrale velferdsbehov hos grupper av befolkningen.

Som forvaltningsyrker er sosialarbeidere og trygdefunksjonærer tillagt saksbehandleroppgaver og beslutningsmyndighet på vegne av systemet, samtidig som de skal realisere de velferdspolitiske målene og ivareta brukerens rettigheter og behov for økonomisk hjelp.

Dette innebærer ulike oppgaver og roller i forhold til tilrettelegging, kontroll, muliggjøring og hjelp. Oppgavene forutsetter at yrkesutøverne har muligheter for lokal handlefrihet, og en viss av grad autonomi og skjønnsutøvelse. Et sentralt tema for denne rapporten er hvilke muligheter de to yrkesgruppene har til å foreta beslutninger og utøve skjønn, og hvilken innflytelse de har over sin egen arbeidssituasjon?

Undersøkelsen viser at rammebetingelsene som ressurser, mandat og regelverk i ulik grad setter grenser for virksomheten og de ansattes handlingsmuligheter. I trygdeetaten er saksbehandlerne underlagt strammere rammebetingelser enn sosialarbeidere i sosialtjenesten som er mer profesjonsstyrt. Omlag to av tre sosialarbeidere opplever at de er styrt av regelverk og tidsfrister, sammenliknet med ni av ti saksbehandlere i trygdeetaten der saksproduksjon og bruk av virkemidler i større grad styres av saksbehandlingstider og resultatkrav. Samtidig viser undersøkelsen at de to yrkesgruppene i like høy grad (88 prosent) opplever autonomi i arbeidet, dvs. frihet til å foreta beslutninger. Selv om handlingsmulighetene er begrenset av strukturelle forhold og ytre rammer, gir arbeidet i velferdsforvaltningen relativt stort rom for selvstendige beslutninger og muligheter til å treffe avgjørelser på egen hånd.

Undersøkelsen viser at yrkesgruppene har ulik grad av handlefrihet og muligheter for skjønnsutøvelse. Hele ni av ti sosialarbeidere er enige i at de har stor grad av handlingsfrihet, sammenliknet med tre av fire saksbehandlere i trygdeetaten. Sosialarbeidere opplever størst grad av frihet til å bestemme hvordan de vil utføre arbeidet. Forskjellen kan skyldes at

trygdekontorene i større grad har vært preget av en «regel- og rutinekultur» der administrative regler og normer for oppgaveløsning er styrt gjennom rundskriv og hensynet til krav om korrekt saksbehandling og likebehandling. Videre viser undersøkelsen at sosialarbeidere oftere foretar skjønnsmessige vurderinger enn det trygdens saksbehandlere gjør. Dette kan skyldes at lov om sosiale tjenester gir sosialarbeideren større faglig autonomi fordi det knyttes vilkår til hjelpen på flere områder, både til økonomisk hjelp og innenfor sosial rehabilitering. Jobben i sosialtjenesten gir også sosialarbeideren større muligheter for å utøve selvstendig skjønn enn jobben som saksbehandler på et trygdekontor, der forskrifter og retningslinjer gir påbud og direktiver som begrenser rommet for skjønnbruk. Hele tre av fire sosialarbeidere mener at jobben gir store muligheter for å utøve skjønn, sammenliknet med to av fem saksbehandlere. På bakgrunn av at trygdeforvaltningen i stor grad er basert på regler og likebehandlingsprinsipper er dette likevel en relativ høy andel. Svarene viser at saksbehandlere på lokalt nivå er delegert beslutningsmyndighet på en rekke saksområder, der de tar avgjørelser og fatter vedtak i saker som innebærer faglig og administrativt skjønn.

Ledere og saksbehandlere med oppfølgingsoppgaver er de som i følge undersøkelsen har størst mulighet for å utøve skjønn fordi slike oppgaver innebærer veiledning, motivering og aktivisering av enkeltsøkere, til forskjell fra administrativ saksbehandling.

Utviklingen i velferdspolitikken innebærer at sosialtjenesten og trygdeetaten på enkelte områder har nærmet seg hverandre. De to systemene har endret seg både med hensyn til ideologi, virkemidler og målsettinger. Både sosialtjenesten og trygdeetaten rår over virkemidler i form av ytelser (trygder, stønader eller økonomisk sosialhjelp) og individrettete tjenester. Skillet mellom tjenesteyting og kontantytelser er ikke lenger så merkbart fordi trygdeetaten er pålagt nye oppgaver og oppfølgingsansvar som innebærer større grad av klientrettet og tiltaksrettet arbeid (Jessen 2002a). Som velferdsforvaltning har begge etater ansvar for å iverksette arbeidslinja som viktig sosialpolitisk mål. Som følge av utviklingen er det sannsynlig at rommet for faglig og personlig skjønnutøvelse vil endre seg. I følge undersøkelsen mener halvparten av utvalget at det har skjedd endringer på dette området. Både saksbehandlere og sosialarbeidere har en felles oppfatning av at rommet for skjønn og mulighetene for selvstendige avgjørelser er blitt større over tid. Endringen kan forklares med at desentralisering av ansvar og oppgaver til førstelinjen har gitt bakkebyråkrater i sosialtjenesten og trygdeforvaltningen større autonomi og faglig handlingsfrihet. Samtidig har aktivisering, tiltaksorientering, og vurdering av arbeidsevne blitt en

større del av både saksbehandlerens og sosialarbeiderens oppgaver. Inn-  
tektssikringen skal i større grad enn tidligere knyttes til tiltak som kan bidra  
til selvforsørgelse, noe som forutsetter faglige og skjønnsmessige vur-  
deringer av klientenes forutsetninger når det gjelder helse, arbeidsevne og  
andre ressurser. Når tiltak skal skreddersys, og hjelpen i større grad går ut på  
å vurdere tiltak og arbeidsmuligheter hos den enkelte, vil det også gi større  
rom for skjønn både hos sosialarbeidere og trygdens saksbehandlere

Stillingen som *forvalter* av trygd- og sosialtjenester er sammensatt og  
innebærer ulike roller i forhold til tilrettelegging, kontroll, muliggjøring og  
hjelp. Selv om de to velferdssystemene rår over ulike virkemidler, viser  
undersøkelsen at sosialarbeidere og saksbehandlere i nesten like stor grad  
(omlag 80 prosent) synes de har gode muligheter til å hjelpe den enkelte  
bruker. Resultatene tyder på saksbehandlere i trygdeetaten i stor grad  
oppfatter sin egen rolle som hjelper, samtidig som de er satt til å utøve kon-  
troll i forhold til regler og likebehandlingsprinsipper. Denne rolleforståelsen  
kan være knyttet til trygdeetatens serviceideologi og veiledningsansvar på  
flere nye saksområder. I likhet med sosialtjenesten er økonomisk saks-  
behandling og råd/veiledning vevd inn i hverandre, og skillet mellom ytelser  
og tjenester er blitt mindre. Undersøkelsen viser også at de to yrkesgruppene  
i like stor grad vurderer arbeidet sitt som meningsfylt og personlig enga-  
sjerende, enten de jobber på sosialkontor eller trygdekontor. Begge yrkes-  
grupper mener at de har en interessant og variert jobb, men sosialarbeiderne  
vurderer arbeidet sitt som mer viktig og betydningsfullt enn det saksbehand-  
lerne på trygdekontoret gjør.

Både sosialarbeidere og saksbehandlere er i gjennomsnitt «ganske  
tilfredse» med jobben (fornøyd alt i alt). Det å ha meningsfulle og interes-  
sante arbeidsoppgaver og muligheter for å hjelpe, har i følge undersøkelsen  
størst betydning for trivsel (jobbtilfredshet) i begge yrker. Derest er mulig-  
hetene for videreutvikling og selvstendige arbeidsoppgaver av stor betyd-  
ning for yrkesutøvernes jobbtilfredshet. Analysene viser at det substansielle  
innholdet i jobben betyr mer for trivselsnivået i yrket som velferdsarbeider  
enn høyt arbeidstempo og tidspress. Resultatene er i tråd med funn fra  
levetårsundersøkelsen 2000 som viser at utfoldelsesmuligheter i arbeidet  
betyr mest for norske arbeidstakeres jobbtilfredshet.

Selv om trygd- og sosialforvaltningen har flere likeartede oppgaver og  
målsettinger, har de ansatte tradisjonelt hatt forskjellig utdanningsbakgrunn  
og profesjonstilknytning. Yrket som saksbehandler (trygdefunksjonær) har  
ikke hatt et profesjonsspesifikt kunnskapsgrunnlag eller fagutdanning som  
kvalifiserer til yrket, slik som sosionomutdanning i sosialarbeideryrket.

Yrket som trygdefunksjonær har over tid utviklet seg til å bli saksbehandler i en mer moderne forvaltning som etter hvert er pålagt tjenesteytende funksjoner. I likhet med andre velferdsyrker stilles det også store krav til skjønnsutøvelse, service, personlig og sosial kompetanse i omgang med brukere.

Resultater fra undersøkelsen viser at de ansatte i trygd- og sosialforvaltningen har forskjellig kunnskapsforståelse og kompetansebehov, og oppfatninger av hva slags kompetanse som er nødvendig i utøvelsen av yrket som forvalter. Mens sosialarbeidere først og fremst framhever betydningen av formell utdanning og yrkesspesifikk kunnskap, legger saksbehandlere i trygdeetaten størst vekt på erfaring. Sosialarbeidere og saksbehandlere har også forskjellig vurderinger av hvilke personlige evner og ferdigheter som er mest nødvendige. Sosialarbeidere legger større vekt på evnen til å motivere klientene enn det saksbehandlerne i trygdeetaten gjør. Motiveringsarbeid er viktig fordi sosialhjelpen har som uttalt mål å gjøre klienten selvhjulpent, noe som forutsetter endringsarbeid og egne arbeidsmetoder. Saksbehandlerne på sin side legger størst vekt på evnen til å veilede, som følge av nye og lov-pålagte oppgaver i trygdeetaten med ansvar for oppfølging, råd og veiledning.

Resultater fra undersøkelsen tyder på at allmenne yrkesetiske verdier og normer fra sosialsektoren også framheves som gyldige verdier blant saksbehandlerne på trygdekontor, selv om de arbeider i en regelorientert forvaltning der prinsipper om verdinøytralitet og likebehandling er gyldige. I sosialarbeideryrket er toleranse, aksept, empati og engasjement en del av grunnholdningen i den sosionomfaglig kompetansen, og verdier som læres og framheves gjennom hele utdanningsløpet. Selv om noen av de yrkesetiske verdiene i sosialt arbeid er spesifikt knyttet til utøvelsen av sosialt arbeid som fag, er de også universalistiske i den forstand at de er felles for alle som er involvert i denne type arbeid med mennesker. Møte med klienter som er i vanskelige livssituasjoner med sykdom, uførhet og kriser forutsetter både personlig skjønn og kompetanse i form av forståelse og respekt for klientens integritet. Dette er personlige ferdigheter og evner som tillegges stor betydning i begge yrkesgrupper, og som passer inn i forvaltningen service- og brukerorienteringsideal. Engasjement, toleranse og empati blir i stor grad oppfattet som nødvendig i møte med brukere, og utgjør et slags felles verdigrunnlag i begge yrker.

I følge undersøkelsen er det yrkesutøvere med utdanning fra høgskole (sosiallinje eller trygdestudier) som legger størst vekt på formell kompetanse. De som har utdanning fra høgskole mener også at denne formen for



utdanning i størst grad kvalifiserer for arbeidet i forvaltningen, framfor annen utdanning eller intern opplæring. Begge yrkesgrupper opplever at jobben i stor grad krever nye kunnskaper og ferdigheter, men sosialarbeidere gir uttrykk for et større opplæringsbehov og er mer opptatt av kompetanseutvikling enn det saksbehandlere er. To av fem sosialarbeidere opplever at oppgavene de er satt til å løse krever høyere kompetanse enn det de har. Dette er en overraskende stor andel sett på bakgrunn av at de fleste sosialarbeidere i utvalget har en relativt høg utdanning (høgskole) som burde gi et godt grunnlag for yrkesutøving, og fordi sosialt arbeid i stor grad er et praktisk orientert yrke. På tross av gjennomført grunnutdanning og flere års erfaring har sosialarbeidere et større kunnskapsbehov enn saksbehandlere, både når det gjelder konflikthåndtering, kommunikasjon, veiledning og klientbehandling. Dette reiser spørsmålet om høgskoleutdanningen er godt nok tilpasset oppgavene i den kommunale sosialtjenesten og de forvaltningsoppgaver de er satt til å løse.

I trygdeetaten mener én av tre saksbehandlere at arbeidsoppgavene de har krever høyere eller annen form for kompetanse. Det er særlig ansatte uten noen form for utdanning som gir uttrykk for dette. Behovet for annen kompetanse er forståelig på bakgrunn av at oppgavene de er satt til å løse har blitt mer sammensatt og utfordrende i forhold til veiledning og oppfølging av enkeltklienter. Samtidig gir hele 90 prosent av velferdsarbeiderne uttrykk for at de er fornøyd med sin kompetanse og at den er i samsvar oppgavene. Når saksbehandlere som gruppe legger mindre vekt på opplæring enn sosialarbeidere, kan det skyldes at trygdeforvaltningen i lengre tid har vært preget av lekmannsholdninger som forsvarer erfaringsbasert kunnskap og en etatskultur der ansatte forventes å klare seg selv.

Undersøkelsen viser at yrkesgruppene i stor grad er klientorientert når de begrunner sitt behov for kunnskap og utvikling. Både sosialarbeidere og saksbehandlere framhever faglige interesser, ønske om å gjøre jobben mer spennende og hensynet til klienter som de tre viktigste grunnene, framfor andre forhold og endringer av mer teknisk eller organisatorisk karakter. På tross av at sosialarbeiderne som yrkesgruppe har den høyeste formelle kompetanse, er de i følge undersøkelsen noe mindre fornøyd med kvaliteten på arbeidet sitt og evnen til å løse problemer enn det saksbehandlere i trygdeetaten er. En mulig forklaring er at sosialarbeidere har større forventninger rettet mot seg i form av profesjonelle krav og faglig etiske standarder som kan være vanskelig å innfri i praksis på et sosialkontor. Undersøkelsen viser at sosialarbeidere oftere er utsatt for motstridende krav og uklare forventninger enn det saksbehandlere i en mer rettighetsorientert forvaltning

er. Arbeidsoppgavene er i større grad preget av interessemotsetninger og verdikonflikter. I tillegg er kriteriene for hva som er godt sosialt arbeid diffuse og resultatet av arbeidet vanskelig å måle sammenliknet med de mer regelbaserte oppgavene i trygdeforvaltningen. I yrket som forvalter vil en stå overfor beslutninger som krever ulike etiske hensyn og krav til etisk vurderingsevne. Lojalitet til institusjonelle bestemmelser, lover og retningslinjer kan komme i konflikt med hva sosialarbeideren definerer som etisk forsvarlig framgangsmåte eller hensynet til klientens behov. Selv om både saksbehandlere og sosialarbeidere må fatte beslutninger i etiske spørsmål, er saksbehandlere likevel mindre opptatt av evnen til etisk vurdering. Grunnen kan være at de som yrkesgruppe opplever færre vanskelige etiske sider ved arbeidet eller har en manglende refleksjon om de mer problematiske og etiske sidene ved yrkesutøvelsen og rollen som portvakt i forvaltningen av velferd.

Samarbeid med andre etater og faggrupper har lenge vært en sentral og nødvendig oppgave i trygd- og sosialforvaltningen, og i følge undersøkelsen er andre etaters regelverk og arbeidsmetoder et område der yrkesgruppene har tilsvarende stort behov for kunnskap. I forbindelse med planene (St.prp. nr. 46/2004–05) om samordning og sammenslåing av etatene til en ny Arbeids og Velferdsforvaltning (NAV) vil samarbeid og økt kunnskap om andre etaters regelverk og arbeidsmetoder bli enda viktigere enn før og stille nye krav til saksbehandlere og sosialarbeidere. Samordning og felles forvaltning vil kunne endre kravene til kunnskap og opplæring, fremme helhetlig tenkning og felles løsninger og bidra til større tilnærming mellom regelforvaltning og faglig metodisk arbeid. Dette er endringer som vil gi nye utfordringer og rammer for yrkesutøvelsen i førstelinjen.



# Summary

This report presents the results from the project «Changes in welfare occupations. A comparative study of job decision latitude, competence and use of discretion within the National Insurance Service and the Social Services». The project is financed by the Ministry of Labour and Social Affairs in the period 2002-2005. Four issues are covered by the project; Autonomy and job decision latitude, exercise of discretion, job satisfaction, and skilled competence. The empirical data presented in this report are based on a quantitative survey among *national insurance officers* and *social workers officers* on the local service level. The research was conducted through a random sample (25 per cent) of all the municipalities in Norway. It is based on a postal questionnaire survey distributed to employees in the two different offices (departments) located in each selected municipality in the spring of 2004.

The *social insurance* and *social assistance* schemes are administered by two kinds of occupations with different professional training and education. This inequality in professional skills and required formal education is linked to the establishing of social service departments (offices). As a result of the Social Care Act (Lov om sosial omsorg) in 1964 the social service departments were given the authority to act as local administration for both financial social assistance and assistance in kind (counseling, advice and guidance). It was believed that clientele requiring social assistance also needed close supervision and follow-up from trained social workers. The Social Services therefore appointed a core staff that was professionally trained to deal with this kind of tasks. The social insurance offices administer all social insurances and earnings-related supplements, apart from the unemployment benefits which are administered by the employment service. From the start the insurance offices were staffed by civil servants, usually with little formal training; today most insurance officers have no professional education. One of the main questions of this study is how these inequalities affect their occupational roles, opportunities and self understanding as welfare workers dealing with tasks and clients.

Traditionally the social insurance officers were socialized to assess relatively straightforward claims according to detailed rules and instructions. As a result of the «workfare» policy the social insurance offices have been appointed new tasks and responsibilities for promoting rehabilitation

involving the same kind of counseling, close interaction and follow-up as professional social workers. This also implies the «help to self-help» objectives. Changes in welfare policy and more delegation of tasks to the local administrations have led to an enlargement of their roles from administrative officers to welfare and service workers. Because of these new tasks in guidance and assessment of benefits, the perceptions of their own occupational role as professional helpers are very similar to those of the social workers.

Looking at the question of job decision latitude, we find that both occupations are to a degree controlled by job conditions. Seventy-five (75) per cent of the social workers and 90 per cent of the social insurance officers experience management by *rules and directives*. Because of guidelines connecting to a wide range of laws and regulations, the insurance officers are more restricted in their opportunities to make own decisions. Sixty-three (63) per cent of the social workers and 90 per cent of the social insurance officers experience management by processing times, limits and results. The insurance officers also experience more demands for efficiency. The differences are due to the fact that the National Insurance Service has implemented a new regime of management by objectives and results in order to achieve efficiency and better control over production. In spite of this new management regime, both occupations have opportunities to make autonomous decisions and independent choices as welfare workers, and they both reports that the opportunities have increased over the last years. Still the social workers in social services have more freedom to pursue the goals of their own and decide in which way the tasks shall be solved (90 per cent), than the social insurance officers (76 per cent).

With regard to the question of *discretion*, we find a greater variation between the two occupational groups. Seventy-four (74) per cent of the social workers reports that working in social services gives them good opportunities to exercise discretion, while only 38 per cent of the social insurance officers report the same. The two occupational groups have different administrative and professional authorities and make skilled decisions in different subject areas, based on different laws. That is why the possibilities to exercise administrative discretion (constrained by rules and guidelines) and professional discretion (based on a mean-ends model) also differ.

In spite of similarity in the stated official goals and a lot of similar tasks, the social work staff in the social service departments has better qualifications to exercise professional discretion and guidance than those of the social insurance officers. Still the welfare workers have different views on the importance of formal education and need for professional training. While

social workers emphasize the importance of *formal education*, the social insurance officers in a greater degree emphasize the importance of *experience* in work. In their practical work personal qualities are of great importance to both groups and it seems that they are sharing the same *occupational values*.



# Litteratur

Adler, M. og S. Asquith (1981): *Discretion and welfare*. Landom : Heinemann Educational.

Andenæs, K. (1992): *Sosialomsorg i gode og onde dager*. Oslo Tano.

Austnes, V.S. (2001): *Beslutninger om økonomisk sosialhjelp. Hvorfor vurderer sosialarbeidere søkere med likt stønadsbehov på forskjellig måte?* Hovedoppgave i sosialt arbeid. Institutt for samfunnsvitenskap og teknologiledelse Trondheim NTNU.

Bay, A. og T. Hellevik (2002): *Kompetanse- og utdanningsbehov innenfor trygde- og arbeidsmarkedsetaten*. NOVA.Rapport 11/02

Bielby, W.T & D.D. Bielby (1989): "Family ties:Balancing Commitments to Work and Family in Dual Earner Households". *American Sociological Review* 54:776–789.

Berlin, I. (1969): *Four essays on liberty*. Oxford: Oxford University Press

Becker, G.S. (1993) *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. 3rd ed. Chicago : The University of Chicago Press.

Brante, T. (1988): *Sociological Approches to the Professions*. *Acta Sociologica* (31), 2:119–142

Brukerveiledning QPS Nordic (2001). Generelt spørreskjema for psykologiske og sosiale faktorer i arbeid. STAMI-report (Nr.1 2001)

Byrkjeland, M. (1998): *Det gode arbeid. Om endringer i arbeidsliv og arbeidsmiljø i Noreg*. FAFO –rapport 261. Oslo

Conradi, H. og J. Vindegg (red) (2001): Profesjon og fag – sosionomkompetanse i utvikling" i *Profesjon og fagkompetanse i utvikling*. Seksjonsrådet for sosionomer/ Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere.

Christiansen, K.U. (1977): *Klientarbeid i sosialomsorgen. Forvaltning eller behandling*. *Sosionomen* nr. 9/77, s.400–410.

Christensen, T. og P. Læg Reid (1998): *Den moderne Forvaltning*. Tano Aschehoug.

Dworkin, G. (1988).: *The Theory and practice of Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Christensen, T. og M. Egeberg, (1997): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.

Eriksen, E.O og L.I. Terum (2001): «Frontlinjebyråkratene mellom fag og politikk», i Eriksen, E.O. *Demokratiets sorte hull. Om spenningen mellom fag og politikk i velferdstaten*. Oslo Abstrakt forlag.



- Freidson, E. (1986): *Professional powers: A study of the institutionalization of Formal knowledge*. Chicago: University of Chicago Press.
- Freidson, E. (2002): *Professionalism. The third logic*. Polity Press.
- Engelstad, F. (1990): Likhhet og styring. Et deltakerdemokratisk eksperiment i perspektiv. Oslo: Universitetsforlaget.
- Engelstad, F. m.fl. (2003): *Makt og demokrati i arbeidslivet*. (Makt og demokratiutredningen 1998–2003). Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Ellingsæter, A.L. (1995): *Gender, Work and Social Change. Beyond Dualistic Thinking*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 95:14.
- Ford, N.K. (2003): «Sosialt arbeid i velferdsstaten», i M.Zahl (red); *Sosialt arbeid. Refleksjon og handling*. Fagbokforlaget. Bergen.
- Grimsmo, A. og Hilsen, A.I. (2000): *Arbeidsmiljø og omstilling*. Arbeidsforskningsinstituttet. Oslo.
- Halvorsen, T. (2001): *Om et nytt syn på kompetanse*. Norges Barnevern nr.1.
- Halvorsen, K. (1996): *Grunnbok i helse- og sosialpolitikk*. Tano. Aschehoug.
- Hatland, A. (1992): *Til dem som trenger det mest? Økonomisk behovsprøving i norsk sosialpolitikk*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Hatland, A. (1995): *Trygd og forskjellsbehandling*. Institutt for sosialforskning (INAS) Notat 1995:3.
- Heggen, K. (2003): «Kunnskapssyn og profesjonsutdanning», i Aamodt, P.O. og Terum, L.I.; *Hvordan, hvor mye og hvorfor studerer studentene?* I HiO-rapport 2003 nr.8.
- Hvinden, B. (1994); *Divided Against Itself. A study of integration in Welfare Bureaucracy*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Højlund, P. (2001): *Faglig og personlig kompetanse i sosialrådgiveruddannelsen*. København: Den sosial højskole.
- Jacobsen, D.I. (1997): *Administrasjonens makt*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jessen, J.T. (2002 a): *Fra tradisjonell regelforvaltning til effektiv tjenesteproduksjon. En studie av forvaltningsreformer med trygdeetaten som case*. NOVA Rapport nr. 2/02.
- Jessen, J.T. (2002 b): *Regionalisering av trygdetjenester – erfaringer hos brukere og ansatte. Evaluering av et forsøksprosjekt*. NOVA Rapport nr. 21/02.
- Kahn, R.L. (1974): «Conflict, ambiguity and overload; Three elements in job stress», i A. McLean, red.; *Occupational stress*. Springfield, Ill.: Charles Thomas.
- Karasek, R.A. (1979): «Job demands, Job Desition latitude and Mental Strain». *Administrative Science Quarterly*, 24:285–307.

- Katz, D. og R. Kahn (1966): *The social psychology of organizations*. New York: Wiley.
- Kant, I. (1785): «Grunnlegging til moralens metafysikk», i *Morallov og frihet. Moralfilosofiske skrifter*, E. Storheim, red., Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Kleven, Ø. (2002): *Samordnet levekårsundersøkelse 2000 - panelundersøkelsen*. Dokumentasjonsrapport. SSB.; 2002/ 41.
- Kvande, E. (2002): «Kvinnelige mellomledere i grådige organisasjoner», i A. Ellingseater og J. Solheim red.: *Den usynlige hånd?* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kjølsrød, L. (2003): «En tjenesteintens velferdsstat», i I. Frønes og L. Kjølsrød red.; Det norske samfunn. 4. utgave. Oslo. Gyldendal akademisk.
- Knutsen, O. (1989): *Sosiale tjenester og velferdsstatens yrker: Særtrekk, modeller og hypoteser for komparativ forskning*. Oslo. INAS. Rapport 1989:1.
- Kokkin, J. (1998): *Profesjonelt sosialt arbeid*. Oslo. Universitetsforlaget. 1. utgave.
- Levin, I. (2004): *Hva er sosialt arbeid*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Lingås, L.G. (1996): «Tanker om verdigrunlaget i sosialt arbeid», i M. Zahl (red); *Sosialt arbeid. Refleksjon og handling*. Bergen. Fagbokforlaget.
- Lipsky, M. (1980): *Street-level Bureaucracy. The Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York. Russel Sage Foundation.
- Marshall, T.H. (1965): *Class, Citizenship and Social Development*, New York. Doubleday & Co.
- Mayer, J.E. og N. Timms (1970): *The client speaks. Working-class impressions of casework*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Midtsundstad, T. (1995): *Miljøarbeid eller saksbehandling? Kompetansebehovet blant barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere*. FAFO-notat 1995:2.
- Mintzberg, H. (1979): *The structuring of organizations: a syntethesis of the research*. Englewood Cliffs, New Jersey. Prentice-Hall.
- Nygren, P. (2004): *Handlingskompetanse – Om profesjonelle personer*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Ohnstad, B. (1999): «Rettigheter og plikter knyttet til de ulike roller i sosialtjenesten», i Kjønsstad, A. og Syse, A. red.; *Velferdsrett II*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Olsen, J.L. (1978): *Service og kontroll*. Bergen: Institutt for sosiologi og statsvitenskapelige fag.
- Parsons, T. (1968): «Professions», i Sills D. red.: *International Encyclopedia of the Socila Sciences*, vol.12. New York: Macmillan & The free Press, 536–47.
- Prottas, J.M. (1979): *People Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*. D.C. Healt, Lexington. Mass.

- Ramsøy, N.R og L. Kjølrsrød (1986): «Velferdsstatens yrker», i Allden, Ramsøy & Vaa (red.) *Det norske samfunn*, Oslo. Gyldendal norsk forlag.
- Rasmussen, B. (2002): «Jobben eller livet», i A.L. Ellingsæter og L.J. Solheim red.; *Den usynlige hånd? Kjønnsmakt og moderne arbeidsliv*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Rothstein, B. (1991): *Politikk som organisasjon: forvaltningspolitikens grundproblemer*. Stockholm. SNS forlag.
- Rizzo J.R., R. House og S. Lirtzman (1970): «Role conflict and ambiguity in complex organisations», *Administrative Science Quarterly*, 15:150–163.
- Schøn, D.A. (1984): *The reflective practitioner*. London: Temple Smith.
- Solheim, L.J. (1991): «Skjønnsutøving utan profesjonell forankring», i Hatland. A (red) *Trygd som fortjent*. Ad. Notam Oslo 1991
- Solheim, L.J. (1992): *Trygdefunksjonæren som portvakt i trygdesystemet*. Lillehammer: Rapport nr.16/1992, Østlandsforskning.
- Solheim, L.J. og B. Øvrelid (2001): *Samhandling i velferdsyrkene*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sosial- og helsedirektoratet (2005): «*Bruk av holdninger til og behov for kunnskap i sosialkontortjenesten*» – BAKST. Rapport fra en spørreundersøkelse. I samarbeid med Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten og Tns Gallup.
- Scribner, S. (1986): Thinking in action: some characteristics of practical thought. In Sternberg, R.J. and Wagner, R.K. (eds): *Practical intelligence: Nature and origins of Competence in the Everyday World*. New York: Cambridge University Press.13–30.
- Sennet, R. (1998): *The Corrosion of Character*. New York:W.W.Norton & Co.
- Selzter, M. (1995): *Økonomisk veiledning ved sosialkontor: en tverrfaglig rapport*. Oslo: Bokforum, NotaBene ØKS - rapport, nr. 95:3.
- Skaug, G.M. (1998): *Gode fagfolk vokser: Personlig kompetanse som utfordring*. Cappelen Akademisk Forlag as. Oslo.
- Stud.Data. (2003): Spørreskjema Fase 3 - (SD2-3). 10.02.2003. Senter for Profesjonsstudier. Høgskolen i Oslo.
- Terum, L.I. (1997): *Profesjonsskapt ulikhet – et demokratiproblem*. Norsk sosialt arbeid nr. 1/1997.
- Terum, L.I. (2003): *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*. Oslo. Kommuneforlaget.
- Stjernø, S. (1982): *Omsorg – som yrke*. Oslo Universitetsforlaget.
- Uggerhøj, L. (1995): Profesjonelle personligheter, i Sandbæk, M. og G. Tveiten (red): *Sammen med familien*. Oslo: Kommuneforlaget.

Vike, H. m.fl. (2002): *Maktens samvittighet. Om politikk, styring og dilemmaer i velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Vik-Mo, B. (1999) *Arbeidsplikten i arbeidslinjen. Kommunenes iverksetting av vilkåret for sosialhjelp*. Hovedfagsoppgave i statsvitenskap. NTNU.

Van Sell, M m.fl. (1981): «Role conflict and role ambiguity; integration of the literature and directions future research». *Human Relations*,32:43–71.

Vågane, L. (2001): *Samordnet levekårsundersøkelse 2000- tverrsnittsundersøkelsen*. Dokumentasjonsrapport. SSB.; 2001/34.

Weber, M. (1971): *Makt og byråkrati*: Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Øyen, E. (1975): En sammenlikning mellom to sosialpolitiske systemer. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*. 16:27–46.

### *Offentlige dokumenter;*

NOU 1985: 18 *Lov om sosiale tjenester m.v.*

NOU 2004: 13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av A-etats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver.*

Ot.prp.nr. 56 (1962–63): *Lov om sosial omsorg.*

Innst.S.nr.105. (1992–2000): *Kontroll- og konstitusjonskomiteen. Om Riksrevisjonens undersøkelse av Trygdeetatens oppfølging av sykemeldte.*

Rikstrygdeverket (1988): *Årsmelding.*

Rikstrygdeverket (1992): *Trygdeetatens Strategiplan.*

St.prp.nr.1 1999–2000: *Folketrygden. Sosial- og helsedepartementet.*

St.prp. nr.46 (2004–05): *Ny arbeids og velferdsforvaltning. Arbeids- og sosialdepartementet,*

St.meld. nr.14 (2002–2003): *Samordning av Aetat, Trygdeetaten og Sosialtjenesten.*

St.meld. nr.31 (2000–2001): *Kommune, fylke, stat -en bedre organisering.*

St.meld.nr. 39 (1991–92): *Attføring og Arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon (Attføringsmeldingen).*

St.meld. nr.35 (1994–95): *Velferdsmeldingen. Sosial- og helsedepartementet.*

Rundskriv I-45/98 Tilleggsrundsskriv til rundsskriv I-1/93 *Lov om sosiale tjenester m.v. Stønad til livsopphold, § 5–1. Helse- og sosialdepartementet.*

Rundskriv 1-34/2000 *Sosialtjenesteloven kap.5. Helse- og sosialdepartementet.*

*Trygdeetatens Strategiplan 1992. Rikstrygdeverket.*



# Vedlegg 1: Tabeller

**Tabell 1A.** Styrte av frister og svartider i trygdeetaten. Lineær regresjon (saksbehandlere n= 658). I hvilken grad saksbehandler mener de er styrt av frister og svartider i forhold til kjønn, alder, etatserfaring, stilling, type oppgaver (kun saksbehandling, oppfølging av brukere/klienter) og utdanningsnivå.

Variabler	Koeff B	St. feil	Sig.
Kjønn (1=kvinne)	-,061	,073	,401
Etatserfaring	,011	,003	,001**
Alder	-,005	,004	,202
Stilling (1=leder)	,066	,097	,493
Bare saksbehandling	,151	,084	,073
Oppfølging av brukere/klienter	,369	,072	,000**
Utdanningsnivå	,011	,016	,490
Konstant	4,370	,217	,000

Avhengig Variable: I hvilken grad vil du si at din nåværende jobb er styrt av frister og svartider?

\*\* Dignifikant på 0,01 nivå, og \* signifikant på 0,05 nivå.

**Tabell 1B.** Styrte av frister og svartider i sosialtjenesten. Lineær regresjon (Sosialarbeidere n=409). I hvilken grad sosialarbeidere mener de er styrt av frister og svartider i forhold til kjønn, alder, etatserfaring, stilling, type oppgaver (kun økonomisk sosialhjelp, - oppfølging/tiltak overfor klienter) og utdanningsnivå.

Variabler	Koeff B	St. feil	Sig.
Kjønn (1=kvinne)	,151	,124	,223
Etatserfaring	,003	,008	,663
Alder	-,002	,005	,780
Stilling (1=leder)	,143	,139	,302
Bare økonomisk sosialhjelp	,071	,150	,637
Oppfølging/tiltak	-,088	,113	,436
Utdanningsnivå	,004	,038	,914
Konstant	3,667	,370	,000

Avhengig Variable: I hvilken grad vil du si at din nåværende jobb er styrt av frister og svartider?

\*\* Signifikant på 0,01 nivå, og \*signifikant på 0,05 nivå.

**Tabell 2A.** Muligheten for å utøve skjønn i trygdeetaten (saksbehandlere). Lineær regresjon (n= 660). I hvilken grad saksbehandlere mener de har muligheten for å utøve skjønn, i forhold til kjønn, alder, etatserfaring, stilling, type oppgaver; kun saksbehandleroppgaver, og - oppfølging av brukergrupper, og utdanningsnivå.

<b>Variabler</b>	<b>Koeff B</b>	<b>St. Feil</b>	<b>Sig</b>
Kjønn (1=kvinne)	,127	,091	,161
Etatserfaring	,004	,004	,299
Alder	-,004	,005	,425
Stilling (1=leder)	,244	,120	,043*
Oppfølging av brukere	,198	,090	,028*
Saksbehandlingsoppgaver	,078	,105	,455
Høgskoleutdanning	,136	,080	,092
Konstant	3,018	,210	,000

Avhengig variabel; Muligheter til å utøve selvstendig skjønn.

\* Er signifikant på 0,05 nivå.

**Tabell 2.B.** Muligheten for å utøve skjønn i sosialtjenesten (sosialarbeidere). Lineær regresjon (n=409 ). I hvilken grad sosialarbeidere mener de har muligheten for å utøve skjønn, i forhold til kjønn, alder, etatserfaring, stilling, type oppgaver ; kun saksbehandling/økonomisk sosialhjelp, og – oppfølging/tiltak.

	<b>Koeff B</b>	<b>St.Feil</b>	<b>Sig.</b>
Kjønn (1=kvinne)	-,123	,105	,243
alder	-,007	,005	,140
etatserfaring	-,001	,007	,921
Stilling (1=leder)	,449	,115	,000**
Kun økonomisk sosialhjelp	-,246	,127	,053
Oppfølging/tiltak	,218	,095	,023*
Konstant	4,103	,214	,000

a Avhengig variabel: Muligheter til å utøve selvstendig skjønn.

\*\* Signifikant på 0,01 nivå, og \* er signifikant på 0,05 nivå.

**Tabell 3 A.** Økte muligheter for selvstendige avgjørelser som saksbehandler i trygdeetaten. Lineær regresjon (n= 577). I hvilken grad saksbehandlere mener de har fått økte muligheter til å fatte selvstendige avgjørelser, i forhold til kjønn, alder, etatserfaring, stilling, type oppgaver (saksbehandleroppgaver og oppfølging av brukergrupper), samt utdanningsnivå.

	Koeff B	Std. feil	Sig.
Kjønn (1=kvinne)	,179	,091	,050
Etatserfaring	,013	,004	,003**
Alder	-,013	,005	,016*
Stilling (1=leder)	-,036	,118	,764
Kun saksbehandling	,001	,107	,990
Oppfølging av brukere	,122	,091	,181
Utdanningsnivå	,000	,021	,995
Konstant	3,780	,280	,000

Avhengig variabel: Økte muligheter for å fatte selvstendige avgjørelser

\*\* signifikant på 0,01 nivå, og \* er signifikant på 0,05 nivå.

**Tabell 3B.** Hvorvidt mulighetene for å fatte selvstendige avgjørelser har endret seg, etter antall års erfaring i trygdeetaten (saksbehandlere) Prosent.

Hvorvidt muligheten for selvstendige avgjørelser er endret	Under 2 års erfaring	2-10 års erfaring	10-25 års erfaring	25- 35 års erfaring	Mer enn 35 års erfaring	Totalt %
Mindre	11	9	7	1	2	7
Omtrent det samme	43	38	42	39	35	40
Større	46	53	50	60	63	53
Sum (n)	100 (n= 46)	100 (n= 221)	100 (n=181)	100 (n=104)	100 (n=43)	100 (n=595)

Spørsmål: *Synes du at mulighetene for å fatte selvstendige avgjørelser er blitt større eller mindre de siste årene?* (rekodet fra 5 til 3 verdier). Missing = 14% (derav 12% som har svart vet ikke/ ikke aktuelt). Signifikant på 0,05 nivå



**Tabell 4 A.** Økte muligheter for selvstendige avgjørelser som sosialarbeider i sosialtjenesten. Lineær regresjon (n=350). I hvilken grad sosialarbeiderne mener de har fått økte muligheter til å fatte selvstendige avgjørelser, i forhold til kjønn, alder, etatserfaring, stilling, type oppgaver(, samt utdanningsnivå.

	<b>Koeff B</b>	<b>St. Feil</b>	<b>Sig.</b>
Kjønn (1=kvinne)	,055	,138	,687
etatserfaring	-,002	,009	,832
alder	-,010	,006	,098
Stilling (1=leder)	,442	,150	,004*
Kun økonomisk sosialhjelp	,038	,187	,839
Oppfølging/tiltak	-,082	,130	,530
Konstant	4,043	,296	,000

Avhengig variabel: Endringer i skjønnsutøvelse

Forskjellene er \*\* signifikant på 0,01 nivå, og \* signifikant på 0,05 nivå.

**Tabell 4 B.** Hvorvidt mulighetene for å fatte selvstendige avgjørelser har endret seg, etter stilling i sosialtjenesten. Prosent

<b>Hvorvidt muligheten for selvstendige avgjørelser er endret</b>	<b>Sosialarbeider/ konsulent- stillinger</b>	<b>Ledere og mellomledere</b>	<b>Alle</b>
Mindre	10	4	9 (33)
Det samme	39	27	36 (142)
Større	51	69	55 (215)
Sum (n)	100 (269)	100 (94)	100 (390)

Spørsmål: *Synes du at mulighetene for å fatte selvstendige avgjørelser er blitt større eller mindre de siste årene?* (rekodet fra 5 til 3 verdier).

Missing = (n= 64) inkluderer også de 13% som har svart vet ikke/ ikke aktuelt på dette spørsmålet. Forskjellen er signifikant på 0,01 nivå.

**Tabell 5A.** Muligheten for å hjelpe andre. (Saksbehandlere i trygdeetaten). Lineær regresjon (n= 663 ). I hvilken grad saksbehandlere mener de har muligheten for å hjelpe andre, i forhold til kjønn, alder, etatserfaring, stilling, type oppgaver (saksbehandling og oppfølging av brukere) og utdanningsnivå.

	<b>Koeff B</b>	<b>St. Feil</b>	<b>Sig.</b>
Kjønn (1=kvinne)	,222	,081	,006*
Etatserfaring	,002	,004	,580
Alder	,000	,005	,952
Stilling (1=leder)	,334	,108	,002*
saksbehandling	,147	,093	,115
Oppfølging av brukere	,298	,080	,000**
Utdanningsnivå	-,055	,018	,003**
Konstant	3,922	,241	,000

Avhengig variabel: Gode muligheter til å hjelpe andre.  
Forskjellene er \*\* signifikant på 0,01 nivå, og \* signifikant på 0,05 nivå.

**Tabell 5B.** Muligheten for å hjelpe andre. (Sosialarbeider i sosialtjenesten). Lineær regresjon (n= 406). I hvilken grad sosialarbeidere mener de har muligheten for å hjelpe andre, i forhold til kjønn, alder, etatserfaring, stilling, type oppgaver (økon.sosialhjelp saksbehandling og oppfølging/tiltak overfor brukergrupper) og utdanningsnivå.

	<b>Koeff B</b>	<b>St. Feil</b>	<b>Sig.</b>
Kjønn (1=kvinne)	,042	,104	,689
Etatserfaring	-,006	,007	,388
Alder	,003	,005	,535
Stilling (1=leder)	,023	,115	,838
Kun økonomisk sosialhjelp	-,101	,125	,418
Oppfølging/tiltak	-,017	,094	,857
Konstant	4,065	,210	,000

Avhengig variabel; Gode muligheter til å hjelpe andre.

**Tabell 6.** Vektlegging av formell kompetanse (utdanning), etter kjønn, alder, etats-erfaring, stilling, type oppgaver og utdanning. (Lineær regresjon. (n= 405 sosialarbeidere), og (n= 639 saksbehandlere)

Variabler	Sosialarbeidere i sosialtjenesten			Saksbehandlere i trygdeetaten		
	Koeff B	St.feil	Sig	Koeff B	St.feil	Sig
Kjønn (kvinne=1)	,286	,096	,003*	-,109	,089	,222
Alder	,004	,004	,290	-,001	,005	,846
Etatserfaring	-,007	,006	,240	-,019	,004	,000**
Stilling (leder =1)	,357	,105	,001**	,695	,117	,000**
Type oppgaver: - Kun økon.sosialhjelp eller saksbehandling	,004	,117	,975	-,054	,104	,601
Oppfølging/ tiltak	,121	,087	,164	,234	,088	,008**
Høgskoleutdanning	,643	,086	,000**	,320	079	,000**
Konstant	2,501	,208	,000	2,658	,207	,000

Avhengig variabel (påstand); *Arbeidsoppgavene krever formell kompetanse i form av utdanning (høgskole ol).* Forskjellene er \*\* signifikant på 0,01 nivå, og \* signifikant på 0,05 nivå.

**Tabell 7.** Vektlegging av erfaring og praksis etter kjønn, stilling, alder, etatserfaring, type oppgaver og utdanningsnivå. Lineær regresjon. N= 407 (sosialarbeidere) og N= 639 (trygdesaksbehandlere).

Variabler	Sosialarbeidere i sosialtjenesten			Saksbehandlere i trygdeetaten		
	Koeff B	St.feil	Sig	Koeff B	St.feil	Sig
Kjønn (kvinne=1)	-,217	,132	,100	,038	,084	,651
Stilling (leder =1)	-,433	,149	,004**	-,600	,112	,000**
Alder	-,017	,005	,002**	,006	,005	,214
Erfaring	,025	,009	,006**	,014	,004	,001**
Type oppgaver: - Saksbehandling/vedtak	,007	,165	,968	,158	,097	,104
- Oppfølging og/eller tiltaksarbeid	-,219	,122	,074	,014	,083	,862
Utdanningsnivå	-,538	,123	,000**	-,119	,074	,110
Konstant	3,612	,290	,000	2,659	,195	,000

Sp.mål: *Arbeidsoppgavene krever først og fremst praksiserfaring og intern opplæring.*

Skala fra 1 (helt uenig) til 4 (helt enig).

Forskjellene er \*\* signifikant på 0,01 nivå, og \* signifikant på 0,05 nivå.

**Tabell 8.** Opplæringsbehovet blant saksbehandlere i trygdeetaten, etter erfaring (antall år). Kontrollert for kjønn, alder, stilling, type oppgaver og utdanningsnivå. Prosent. (n= 674)

Opplæringsbehov	Mindre enn 1 års erfaring	1-5 års erfaring	5-10 års erfaring	Mer enn 10 års erfaring	Totalt N
Sjelden/av og til	74 %	70 %	79 %	86 %	83
Ofte (nokså/meget)	26	23	21	14	17
Totalt	100	100	100	100	100

Spørsmål: *Utfører du arbeidsoppgaver der du trenger mer opplæring?*) Opprinnelig skala fra 1-5 (Rekodet; 1= sjelden/aldri, 2= av og til, 3 =meget ofte /alltid). Forskjellene er signifikante på 0,05 nivå.

**Tabell. 9.** Samsvar mellom kompetanse og arbeidsoppgaver blant saksbehandlere i trygdeetaten, etter erfaring. Kontrollert for kjønn, alder, stilling, type oppgaver og utdanningsnivå. Prosent (n=655).

Arbeidsoppgavene er i samsvar med kompetanse	Mindre enn 1 års erfaring	1-5 års erfaring	5-10 års erfaring	Mer enn 10 års erfaring	Totalt N
Uenig	33	24	12	3	10
Enig	67	76	88	97	90
Totalt	100	100	100	100	100

Spørsmål: *Hvordan samsvarer dine arbeidsoppgaver med din kompetanse.* Skala fra 1-4 (helt uenig, delvis uenig, delvis enig, helt enig). Forskjellene er signifikant på 0,01 nivå.

**Tabell 10a.** Sosialarbeidernes vurdering av hvorvidt arbeidsoppgavene krever 1) høyere og 2) annen kompetanse, etter kjønn, alder, stilling, etatserfaring, type oppgave og utdanning. (n=388)

	1.Arbeidsoppgavene krever høyere kompetanse			2.Arbeidsoppgavene krever en annen kompetanse		
	Koeff B	Std. feil	Sig.	Koeff B	Std. feil	Sig.
Kjønn (1=kvinne)	-,119	,125	,340	-,111	,127	,382
Alder	-,004	,006	,487	,002	,006	,751
Lederstilling(1=leder)	-,057	,141	,686	-,157	,144	,276
Etatserfaring	,001	,008	,929	-,011	,008	,181
Kun økonomisk sosialhjelp/saksbehandling	-,251	,152	,099	-,016	,154	,917
Oppfølging/tiltak	,009	,115	,939	,021	,116	,860
Høgskoleutdanning	-,215	,112	,057	-,261	,115	,024*
Konstant	2,559	,274	,000	2,289	,281	,000

Avhengig variabel: Har arbeidsoppgaver som krever 1) høyere kompetanse enn det jeg har og 2) en annen kompetanse enn det jeg har. Forskjellene er \*\* signifikant på 0,01 nivå, og \* signifikant på 0,05 nivå.

**Tabell 10 b.** Saksbehandlernes vurdering av hvorvidt arbeidsoppgavene krever 1) høyere og 2) annen kompetanse, etter kjønn,alder,stilling, etatserfaring, type oppgave og utdanning. (n=617).

	1) Arbeidsoppgavene krever høyere kompetanse			2) Arbeidsoppgavene krever en annen kompetanse		
	Koeff B	Std. feil	Sig.	Koeff B	Std. feil	Sig.
Kjønn (1=kvinne)	,037	,088	,674	-,250	,086	,004*
Stilling (1=leder)	,102	,118	,384	,217	,115	,059
Etatserfaring	-,008	,004	,058	-,012	,004	,005*
Alder	,024	,005	,000**	,007	,005	,139
Saksbehandling	-,140	,103	,175	-,030	,101	,765
Oppfølging av brukergrupper	,037	,089	,675	-,134	,087	,122
Høgskoleutdanning	,084	,081	,301	-,115	,080	,149
Ingen ekstern eller intern opplæring	-,329	,108	,002*	,048	,106	,651
Konstant	,946	,219	,000	2,014	,213	,000

Avhengig variabel: Har arbeidsoppgaver som krever 1) høyere kompetanse enn det jeg har og 2) en annen kompetanse enn det jeg har. Forskjellene er \*\* signifikant på 0,01 nivå, og \* signifikant på 0,05 nivå.

## Vedlegg 2: Spørreskjema

---



SPØRRESKJEMA TIL ANSATTE I TRYGDDEETATEN

## Spørreundersøkelse om yrkesutøvelse og kompetanse

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

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

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

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

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

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

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

På forhånd  
TAKK FOR HJELPEN

Jorunn Theresia Jessen





# Yrkesutøvelse og kompetanse i velferdsyrker

## Bakgrunnsopplysninger

### Trygdekontor

Kontorkode: 01

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

### 2. Kjønn

- Mann  
 Kvinne

### 3. Fødselsår 19 .....

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

- Leder  
 Mellomleder (seksjon/avd.)  
 Saksbehandler

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

- Heltid  
 Deltid  
 Fast  
 Midlertidig

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

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

- år  
 mnd

### 6a. Hvilke hovedarbeidsområder har du?

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

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

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

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

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

## Spørsmål om utdanning

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

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

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

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

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

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

## Nåværende jobb

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Om yrkeskompetanse og kompetansebehov**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**TAKK FOR HJELPEN !**

**SKRIV EVENTUELLE KOMMENTARER TIL SPØRRESKJEMA HER**

SPØRRESKJEMA TIL ANSATTE I SOSIALTJENESTEN

## Spørreundersøkelse om yrkesutøvelse og kompetanse

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

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

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

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

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

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

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

På forhånd  
TAKK FOR HJELPEN

  
Jorunn Theresia Jessen





# Yrkesutøvelse og kompetanse i velferdsyrker

## Bakgrunnsopplysninger

### Sosialtjenesten

1b. Kontorkode: 02

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

**2. Kjønn**

- Mann  
 Kvinne

**3. Fødselsår: 19 .....**

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

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

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

- Heltid  
 Deltid  
 Fast  
 Midlertidig

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

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

- år  
 mnd

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

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

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

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

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

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

## Spørsmål om utdanning

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

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

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

År: 19 .....

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

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

## Nåværende jobb

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Om yrkeskompetanse og kompetansebehov**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**TAKK FOR HJELPEN!**

SKRIV EVENTUELLE KOMMENTARER TIL SPØRRESKJEMAET HER