

# Sosialt arbeid møter New Public Management

## *Perspektiver fra grasrota*

Kandidatnummer: 5044

Diakonhjemmet Høgskole

Bacheloroppgave

Bachelor i Sosialt arbeid

Kull: 11soshel

Antall ord: 7467

5.mai.2014

## Innhold

1	Innledning	3
1.1	Problemstilling	3
1.2	Oppgavens oppbygning	3
1.3	Avgrensning og operasjonalisering	4
2	Metode	5
2.1	Kildeutvalg	5
2.2	Kildekritikk	6
3	Rammer for sosialt arbeid	8
3.1	Mellom profesjon og organisasjon	9
3.2	En profesjon i stadig endring	9
3.3	New Public Management	10
3.4	New Public Management i Offentlig styring	10
3.5	New Public Management på grasrotnivå	11
4	Perspektiver fra grasrota	14
4.1	Antagonistene	14
4.1.1	Profesjonalisering	16
4.1.2	Service og Myndiggjøring	17
4.2	Utilstrekkelige arbeidere og grenseløse krav	18
4.3	Veien videre	21
5	Avslutning	22
	Litteraturliste	23

## 1 Innledning

Til stadighet leser jeg artikler og leserinnlegg i avis og på nett hvor profesjonsutøvere i forskjellige yrker deltar i den offentlige velferdsdebatten. En del av det som diskuteres er styringsprinsippet New Public Management (forkortet NPM). Det debatteres om NPM innehar et skjevt fokus hvor økonomiske hensyn og målbarhet blir sett på som viktigere enn en kvalitativt god utøvelse av faget sitt (Aabø 2013, Engebredsen og Heggen 2012, Reinertsen 2014). Sjelden ser jeg sosionomer, som i stor grad arbeider innenfor offentlig organisert velferd, uttale seg om dette. Det jeg derimot observerer er en økende kritikk mot Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV), rusomsorg og barnevern, arbeidsplasser der sosionomer i stor grad er representert. Blir sosionomer i mindre grad påvirket av styringsprinsippene eller kan enn spørre om det er noe ved sosialt arbeid som gjør at disse dreiningene i styringsprinsipper ikke angår oss.

### 1.1 Problemstilling

Som grasrotbyråkrater iverksetter sosialarbeidere velferdsstatens politikk i praksis. I den forstand kan vi si at sosialt arbeid er politisk. Gunn S. Hutchinson skriver i boken «Kritisk sosialt arbeid» at det skjer en disiplinering av sosionomer ansatt i det kommunale.

Lojaliteten mot budsjetter og arbeidsgivere ser ut til å vinne, satt opp mot solidaritet med klienter. Dialogen mellom sosionomer og politikere er begrenset og profesjonen som premissleverandør ser ut til å miste terreng (2005:227).

Sitater som ligner dette er å finne i flere av de sosialfaglige bøkene jeg har vært igjennom i mitt utdanningsforløp. Der kommenteres det at det sosiale arbeidet lider under organisering og rådende styringsprinsipper. (Halvorsen 2010, Henriksen og Vetlesen 2005 og Damsgaard 2010). Allikevel har jeg til gode å finne dette utdypende problematisert i den sosial faglige litteraturen presentert gjennom utdanningen. Dette bidro til å skape nysgjerrighet og jeg landet dermed på følgende problemstilling: *Hvordan påvirker et økonomisk og administrativt styringssystem som NPM det sosiale arbeidet på grasrotnivå?*

### 1.2 Oppgavens oppbygning

Denne oppgaven består etter det innledende kapittelet av fire deler. I første del vil jeg gjøre rede for metodebruk, kilder og kildekritikk. Oppgavens andre del er en teoretisk fremstilling. Her redegjør jeg først for hva som er rammene for sosialt arbeid i lys av å være en profesjon, yrkesetiske retningslinjer og mandat, samt forholdet mellom profesjon og organisasjon. Dette er et tema det er skrevet mye om og jeg har bevisst gjort et utvalg etter hva jeg tenker er relevant for å belyse min

problemstilling. Videre vil jeg presentere hva New Public Management er, hvordan dette ble innført som styringsprinsipp i offentlig sektor og hvordan dette kan påvirke på grasrotnivå. I tredje del vil jeg sette rammene for sosialt arbeid opp mot NPM som styringsprinsipp for å se hvordan NPM påvirker det sosiale arbeidet. En del av drøftings- kapitlet er satt av til å se på hvilke konsekvenser dette kan ha for sosialarbeidere på grasrotnivå. Dette fordi hvordan NPM påvirker sosialt arbeid vil påvirke sosialarbeideren. Hvordan sosialarbeideren blir påvirket kan igjen bidra til å påvirke sosialt arbeid som profesjon. Den avsluttende delen vil jeg bruket til å kort å trekke noen store linjer samt komme med egen refleksjon rundt tema og veien videre.

### *1.3 Avgrensning og operasjonalisering*

Med styringsprinsipper mener jeg bestemmelser eller påvirkning av sosialarbeiderens handlinger og handlingsrom i organisasjonen han eller hun er tilsatt i.

Med grasrotbyråkrater/grasrotarbeidere menes offentlig ansatte profesjonsutøvere som har direkte kontakt med brukere Det unike for sosialarbeidere på grasrotnivå er at de er satt til å løse sosiale problemer samtidig som de representerer en orden som generer problemene. Dette synliggjøres i møte mellom sosialarbeidere og mottakere av tjenester (Lipsky 1980:3-5).

Mål- og resultatstyring betyr at staten definerer organisasjonenes mål og lager indikatorer for resultater som registrerer graden av måloppnåelse (Halvorsen 2010:98)

New Public Management vil ble redegjort for i oppgavens teoridel. I drøftingen vil jeg trekke frem enkelte av NPMs styringsprinsipper som får en direkte og daglig konsekvens for grasrotbyråkratene slik som mål og resultat styring, fokus på effektivitet og økonomisk rasjonalitet. Dette betyr ikke at andre momenter ved NPM slik som privatisering og konkurranseutsetting ikke kan ha store konsekvenser for sosialarbeidere.

Sosialt arbeid vil også bli redegjort for i teori delen, der jeg søker å finne sosialt arbeid sin forståelsesramme, utforske forholdet mellom profesjon og organisasjon, samt vise at sosialt arbeid er kontekstuel og blir påvirket av samfunnet.

## 2 Metode

Denne oppgaven er en litteraturstudie. Det vil si en studie der undersøkelsen tar utgangspunkt i sekundærdata, data som andre har innhentet tidligere. Denne dataen kan man finne i bøker, tidsskrifter og eksisterende databaser (Jakobsen 2010). Ved bruk av litteraturstudiet går man inn i data andre har innsamlet og tolket. Man forsøker dermed å få en oversikt over hva som allerede er funnet ut om emnet som utforskes.

### 2.1 Kildeutvalg

Jeg har i denne oppgaven først funnet teori om New Public Management og sosialt arbeid for seg, for så å sette dette opp mot hverandre. Dette er et bevisst valg da jeg etter omfattende søk ser at det er lite som er skrevet om akkurat denne koblingen. Jeg har i hovedsak benyttet meg av søkemotoren BIBSYS i mitt søk etter litteratur. Jeg har brukt utallige begreper i BIBSYS, men noen av de jeg har benyttet meg av hyppigst er "rammer for sosialt arbeid", "New Public Management", "reform" og "offentlig velferd". Jeg fant fort ut at tema for problemstillingen min var tematisert i mange bøker, men sjelden utdypende. Litteraturen nevner gjerne med få setninger eller i deler av kapitler koblingen mellom styringsprinsipper og sosialt arbeid. Jeg har dermed valgt å dele inn teori kapitlet mitt i to deler der jeg først ser på New Public Management for så å se på rammen for sosialt arbeid. Denne måten å disponere oppgaven på har gjort at jeg i noen tilfeller presenterer ny litteratur i drøftings-kapitlet (da det ikke har hatt en naturlig plass i teori delen). Ellers har også litteraturlistene i relevante bøker var gode hjelpemidler i videre søk innenfor temaet.

Jeg har i relativ stor grad benyttet meg av lærebøker innenfor fagfeltet. Dette er et bevisst valg fordi hva utdanningsinstitusjonens anvendte teori sier om rammene for sosialt arbeid og hva de sier om NPM som styringsprinsipp vil være vesentlig for ferdigutdannede sosionomer sin forståelse i møte med praksisfeltet.

Utover dette har jeg også benyttet fagbøker der jeg har funnet kobling mellom sosialt arbeid/sosialarbeidere og styringsprinsipper i NPM, som kan bidra til å belyse min problemstilling. Fellesorganisasjonens (FO) yrkesetisk grunnlagsdokument (2012) er gjennomgående henvist til i oppgaven da disse er forpliktende for sosialarbeidere og i stor grad setter rammene for yrkesutøvelsen. Jeg ønsker å påpeke at det kun er et utvalg av yrkesetikken og at denne omfatter mye mer enn hva som er tematisert i denne oppgaven.

Jeg har med hensikt valgt litteratur som er av nyere dato, der det ikke har vært nødvendig å gå til primærkilder. Dette for å bidra til å gi oppgaven validitet da offentlig velferd til stadighet gjennomgår endringer og reformer, NAV-reformen er et eksempel på dette. Med nyere dato mener

jeg litteratur publisert i løpet av de siste ti-tolv årene, da større begrensninger ville gitt meg et lite grunnlag for å belyse oppgavens problemstilling. Oppgaven tar for seg et samfunns-politisk tema men det er lagt vekt på et gjennomgående sosialfaglig ståsted og perspektiv. Dette vil også gjenspeiles seg i litteraturutvalget som i hovedsak er helse- og sosialfaglig. Innenfor rammene av tid og ressurser mener jeg dette har vært den mest hensiktsmessige måten å besvare problemstillingen på.

## 2.2 Kildekritikk

Olav Dalland skriver at hensikten med kildekritikk å redegjøre for den valgte litteraturens relevans og gyldighet i forhold til å belyse oppgavens problemstilling (2007: 64). Min oppgave baserer seg på data som er samlet inn av andre. En innvending mot dette er at formålet med innsamlingen kan ha vært et annet enn mitt. NPM er hyppig tematisert i sosialfaglig litteratur men sjelden utdypende. Det at forholdet mellom NPM og sosialarbeid i praksis sjelden er utdypende tematisert, har ført til at jeg har mange kilder. Jeg har måtte benyttet et stort antall bøker for å få en velbegrunnet teori del. Dette kan også ha ført til at jeg har lagt vekt på andre forhold ved litteraturen enn innsamleren hadde som hensikt. Ifølge Dalland er dette en av utfordringene med bruk av sekundærkilder. En annen risiko er at sekundærlitteraturen kan være fortolket fra før noe som kan ha bidratt til å endre det opprinnelige innholdet (2007: 72).

Empirien jeg henviser til er hovedsakelig Anita Røysum (2012) sin doktoravhandling og Hilde Damsgaard (2010) sin undersøkelse publisert i læreboken «Den profesjonelle sosialarbeider». Damsgaard sin undersøkelse handler om profesjonalitet og sosialt arbeid og tar for seg dette fra flere vinkler, hun henviser i deler av boken til hvordan profesjonaliteten skal forstås innenfor organisasjonens rammer noe som gjør undersøkelsen relevant for min problemstilling. Røysum sin avhandling omhandler sosialarbeideres erfaringer med NAV-reformen. I deler av avhandlingen er rammebetingelsen og styringsprinsipper for sosialt arbeid i NAV tematisert. Dette er i tråd med min problemstilling, men der Røysum har sitt fokus innenfor NAV systemet ser jeg på grasrotarbeidere i sin helhet. Selv om NAV systemet består av mange grasrotarbeidere er det også mange andre type stillinger. Grasrotarbeidere som er tilsatt andre plasser enn i NAV-systemet vil også kunne oppleve å ha andre rammebetingelser enn sosialarbeideren i Røysum sin avhandling. Jeg er bevisst dette, men mener allikevel at studien har validitet i min oppgave da det er noen trekk ved grasrotarbeidet som er gjennomgående uavhengig av arbeidsplass.

I alle oppgaver vil det være et utvalg av virkeligheten som blir presentert. Selv om jeg gjennom min presentasjon av sosialarbeidere sin hverdag på grasrotnivå og New Public Management kan sees på som ensidig er hensikten i oppgaven å se denne kobling fra et sosialfaglig ståsted. Jeg vil også påpeke at dette er en side av saken, og at selv om litteraturen går i en retning på temaet vil sosialarbeidere på grasrotnivå oppleve sin arbeidshverdag forskjellig og det vil få forskjellig uttrykk på de forskjellige arbeidsplassene. Dette er noe av problemet med å være generell, da sosionomer er tilsatt på et utvalg forskjellige arbeidsplasser, som for eksempel saksbehandlere i NAV, miljøarbeidere i rusomsorg eller sosialarbeidere i skolen.

### 3 Rammer for sosialt arbeid

Sosialt arbeid defineres av International Federation of Social Workers som

The social work profession promotes social change, problem solving in human relationships and the empowerment and liberation of people to enhance well-being. Utilising theories of human behaviour and social systems, social work intervenes at the points where people interact with their environments. Principles of human rights and social justice are fundamental to social work (IFSW 2012).

Sosialt arbeid har ofte et mandat til å sette søkelys på, avhjelpe, redusere og forebygge og bekjempe sosiale problemer (Hutchinson 2003, Kokkin 2005, Levin 2004).

Sosialarbeidere har en profesjonsutdanning. Gjennom teoretisk utdanning og praksisperioder skal studenten tilegne seg handlingskompetanse. Fellestrekk for profesjonene er at mye av denne handlingskompetansen først integreres gjennom erfaringer (Damsgaard 2010:125)

Helt sentrale dimensjoner for organisering av profesjoner er at de ofte har monopol på visse arbeidsoppgaver. De har stor grad av autonomi og at myndighetene har en grunnleggende tillitt til profesjonens kompetanse og evne. Profesjonene utøver i stor grad skjønnsmessige vurderinger da mye av deres oppgaver ikke lar seg standardisere (Halvorsen, Stjernø og Øverbye 2013:102).

Profesjonens utdanningsinstitusjoner og tilhørigheten til en yrkesorganisasjon med yrkesetiske retningslinjer skaper rammene for vår forståelse av sosialt arbeid. Disse rammene er med på å definere hva som er legitim kunnskap og handlingskompetanse. Det er nettopp verdiene som ligger i de forpliktende yrkesetiske retningslinjene som gjør profesjonelle sosialarbeidere profesjonelle i følge Kokkin. De yrkesetiske retningslinjene er internasjonalt vedtatt og har som formål å veilede sosialarbeidere, spesielt når de foretar etiske valg eller står ovenfor etiske dilemmaer (2005:84).

I sosialt arbeid er helhetsforståelse for brukers situasjon og sammenhengen i samfunnet helt sentrale ferdigheter. Empati, kommunikasjon og bruk av samtaleferdigheter er også kjerneferdigheter i sosialt arbeid (Levin 2004). Fordi man i sosialt arbeid ser på individet som unikt samtidig som individet skal forstås ut fra en sammenhengene helhet, er det viktig for sosialarbeidere å ha autonomi i valg av tilnæringsmetode (Røysum 2012:61) En del av denne helhetsforståelsen vil også være sosionomens rolle i møte med rammebetingelser. Å vurdere når det er nødvendig å endre rammebetingelser slik at tjenesten som tilbys best ivaretar den enkeltes behov er noe det skal legges vekt på i sosialt arbeid (FO 2014).



### 3.1 Mellom profesjon og organisasjon

Sosial arbeidere har tilknytning til både sin profesjon og til en mer eller mindre byråkratisk arbeidsorganisasjonen. Sosialarbeideren har dermed en tilhørighet i to leire. Både identifiseringen med profesjonen og dens mandat, og tilhørighet til en arbeidsorganisasjon er nødvendig for de fleste profesjonelle. Organisasjonen forvalter og opprettholder sterke regler som i stor grad styrer arbeidet (Svensson 2008:141).

Sosialarbeidere utøver makt som profesjonsutøvere, dette er et velkjent tema og ofte tematisert gjennom utdanningsinstitusjoner og på arbeidsplasser. Når en arbeider innenfor et system forvaltes makt på vegne av systemet, samtidig som det vil ligge strukturelle og rutinemessige begrensninger for yrkesutøvelsen (Rugkåsa 2014:65). Sosialarbeidere er altså også underlagt mye makt, noe som ikke fremkommer i like stor grad som tema.

Profesjonens arbeid reguleres og styres i økende grad gjennom resultatmåling. Effektivitet blir målt i økonomiske termer. Det som tidligere var *forkantstyring* gjennom planlegging har i større grad blitt en *etterkantstyring* gjennom kontroll, ved at betingelsene for sosialarbeideres arbeidsplass har endret seg (Engebretsen og Heggen 2012:16).

Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsarbeider tematiserer at det i noen situasjoner vil kunne oppleves at det ikke er mulig å forene ulike hensyn og at en dermed må ta et valg om hvem en skal være lojal ovenfor. I slike situasjoner spesifiserer yrkesetisk grunnlagsdokument at den primære lojaliteten skal være ovenfor den mest utsatte parten. Selv om handlingene som utføres er pålagt sosialarbeideren fra overordnede myndigheter er det den enkelte yrkesutøveren som må gjøre de etiske vurderingene og stå inne for konsekvensene av disse (FO 2011).

### 3.2 En profesjon i stadig endring

En må forstå profesjoner som sosiale konstruksjoner, altså noe som hele tiden skapes, gjenskapes eller dekonstrueres fordi vi lever i et samfunn som er i konstant endring. Utvikling og fagtradisjoner bærer ikke bare preg av landets idehistorie men også den politiske utviklingen i landet og verden (FO 2014). Sosialpolitikken har altså i stor grad påvirket profesjonens praksis. Arbeidsløshet ble for eksempel på akseptert som et sosialt problem på midten av 1800 tallet, mens det før dette ble sett på som et problem knyttet opp til moral og vilje. Et annet eksempel er 70- tallets kvinnefrigjøring som satte kvinner rettigheter og likestilling på den politiske dagsordenen (Halvorsen, Stjernø og Øverbye 2013:31-37). De siste 30 årene har økt innvandring endret

ettertraktet kunnskap og ferdigheter hos sosialarbeideren. Kultursensitivitet og kulturanalytiske tilnærminger er nå ferdigheter som i stor grad er relevant for profesjonen (Jenssen 2005:137). Med fremveksten av sterke selvhjelpsgrupper og brukerorganisasjoner, i kombinasjon med en generell styrking av rettigheter, har gjort at sosialarbeidere møter stadig mer kompetente brukere. De siste tiårenes fokus på av institusjonalisering og desentralisering har for eksempel også gitt sosialarbeideren nye arbeidsarenaer (Støkken 2005:42). Dette er kun noen eksempler av mange som viser at sosialarbeideren sitt arbeid er i stadig endring.

### *3.3 New Public Management*

NPM kan sees på som en reformbølge der virkemiddel for effektivisering hentes fra privat sektor. Gjennom privatisering, deregulering, delegering, stimuleringsverktøy, konkurranseutsetting, fristilling, fritt brukervalg og en rekke andre prinsipper skal tjenesteutøvelsen gjøres mer effektive for mindre penger (Lyngstad 2005:74).

New Public Management startet på begynnelsen av 1980-tallet med utspring i arbeiderpartiregjeringer først og fremst i Australia og New Zealand. Utviklingen av NPM fikk også sterk grobunn hos de nyliberal kreftene i USA med president Ronald Reagan og Storbritannia anført av statsminister Margareth Thatcher. Liberalisme og nyliberalisme er en tankemåte der tilbud og etterspørsel skal ivareta fellesskapets interesser ved bruk av frie markedskrefter og minimal påvirkning av det offentlige (Hutchinson 2007:25).

Det private markedet som NPM er utarbeidet etter skiller seg spesielt fra det offentlige ved at offentlig velferd ikke har grenser til sine omgivelser på samme måte som private organisasjoner. Offentlig sektor er mye mer enn en enkel tjenesteprodusent og kan heller ikke regulere sin egen etterspørsel eller kontrollere sine utgifter på samme måte som private organisasjoner. Offentlig velferd skiller seg også fra private bedrifter ved at de i mye større grad får endrede arbeidsvilkår og direkte oppgaver av myndighetene. Uavhengig av forskjellene var tanken bak NPM at det offentlige kunne styres mer effektivt ved å modellere seg så tett opp til det private som mulig. (Vike 2002).

### *3.4 NPM i offentlig styring*

I 1980-årene begynte New Public Management også kalt Ny offentlig styring for alvor å gjøre seg gjeldene. En politisk "høyrebølge" feide over Europa og Norge var intet unntak. Velferdsstaten som var sosialdemokratiets store satsningsområde i etterkrigstiden ble kritisert for å være byråkratisk, dyr, lite effektiv og klient skapende (Vike m.fl. 2002 og Halvorsen, Stjernø og Øverbye 2013). Organisasjonsproblemerkene i offentlig sektor vendtes blikket mot den nyliberale ideologien som

vokste frem med det frie markedet som forbilde (Djupvik og Eikås 2010:141). Partiet Høyere tok over makten fra Arbeiderpartiet i 1981 og dette ble en viktig periode i norsk politikk, ved at mye av fundamentet for de varige endringene i offentlig sektor ble presentert her (Djupvik og Eikås 2010:139). Den Norske offentlig utredningen «Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem» (NOU 1984: 23), la det første grunnlaget for privatisering, ulike former for press, konkurranse og stimuleringsverktøy samt det mål- og resultatstyring systemer vi kjenner igjen fra offentlig sektor i dag. I 1987 tok Arbeiderpartiet over regjeringsmakten igjen og privatiseringsprosjektet av offentlig sektor ble igjen redusert. Mål og resultat tanken hadde imidlertid slått rot. Regjeringen vedtok gjennom fornyelsesprogrammet «Den nye staten» (1987) at statlige virksomheter skulle benytte mål- og resultatstyring som styringsprinsipp innen utgangen av 1990 (NOU 2003:06). I Norge kom det endelige gjennomslaget for NPM med Bondevik II-regjeringen og Victor Normanns forvaltningspolitiske program. Arbeiderpartiet har i stor grad videreført denne politikken også i sine stortingsperioder, men da med mindre fokus på privatisering og mer av Offentlig -privat samarbeid (OPS), men også med et økende fokus på mål og resultat styring (Hansen 2013).

Offisielle begrunnelser for gjennomføring av NPM i offentlig velferd henviser ofte til andre grunner en økonomi. Tjenestene skulle ikke bare bli mer effektive og lønnsomme men også bli kvalitativt bedre. Brukeren skulle komme i sentrum, og få større grad av medvirkning i en ellers så paternalistisk stat. Ord som servicekultur, etterspørsel og kunder ble nå også en del av offentlig sektor (Djupvik og Eikås 2010:141).

Den norske Makt- og demokrati utredningen som var ferdig i 2003 viser allikevel at det først og fremst er økonomiske problemer som søktes løst med innføringen av NPM og da gjennom bedriftsøkonomiske styringsprinsipper (Støkken 2005:46).

Østerud hevder at NPM er ensidig i sitt fokus på kostnadseffektivitet og bryter med idealet om å balansere ulike hensyn (2001:24).

### *3.5 NPM på grasrotnivå*

Sosialarbeideren påvirkes av teori og utdanning, men faglig identitet skapes også ved institusjoner og arbeidsplasser (Vike 2002:120).

Sentralt i NPM står som nevnt ideen om styring gjennom målbarhet og effektivitet. Støkken skriver (2005:47) «slike modeller bygger ofte på enkle, kvantitative indikatorer og produksjonsmål og er tilpasset andre virksomheter enn helse- og sosialfeltet». NPM hevder ikke bare å øke effektivitet men også kvalitet, på bakgrunn av dette forsøker man å måle kvalitet gjennom kvantitative

indikatorer som gjennomstrømning (hvor mange) og effektivitet (hvor raskt). Dette gir økte krav til dokumentasjon og synliggjøring av resultater (Støkken 2005:47). På grasrotnivå vil dette bety at mer av tiden som kunne vært brukt på klientarbeid vil gå til rapportering. Et annet moment vil også være at arbeideren styres til å se etter de sidene ved saken/klienten som er målbare innenfor deres rapporteringskrav. Et eksempel kan være krav til en sosialarbeider som jobber med rusmisbrukere i aktiv rus om å måle hvor ofte og mye en klient inntar rusmidler. Dersom dette blir den viktigste indikatoren på om kvaliteten på det sosialt arbeidet er godt nok kan dette bidra til å kamuflere komplekse bakenforliggende årsaker. For eksempel om en klient har et forhøyet rusmisbruk vil dette da kunne sees på som at det sosiale arbeidet ikke har fungert, mens det i realiteten kan være et resultat av at det sosiale arbeidet fungerer godt og at klienten i en overveielsesfase før endring kan ha et forhøyet rusnivå. Når fokuset for sosialarbeideren er forutbestemt påvirker dette diskursen som igjen vil påvirke praksis (Røysum 2010). Metoder og modeller som skal benyttes i arbeidet kommer med NPM i stor grad utenfra isteden for at grasrotarbeideren utvikler metoder innenfra organisasjonen. Gjennom NPM blir folk motivert gjennom ytre faktorer, mens indre motivasjon slik som faglig dyktighet, opplevelse av mening eller mestring spiller en mindre rolle.

Målsetting, resultat og ansvarskrav plasseres utenfor den profesjonelles kontroll. Innføringen av nye krav til arbeidet kan skape et spenningsforhold for sosialarbeideren mellom yrkesorganisasjonens autoritet og arbeidsorganisasjonens autoritet og mellom effektivisering og besparelses spørsmål og profesjonelle standarder og kvalitetskrav (Svensson og Karlsson 2008: 261).

NPM og det endrede fokuset er også med på å innføre et «nytt språk» for sosialarbeidere.

Eksempler på dette er ord som «portefølje» som henviser til antall klienter sosialarbeideren jobber med, altså hvor mange brukere en har i sin portefølje (Røysum 2010:47). Dette er ord som bærer preg av en kunderelasjon til brukeren. Et av momentene ved NPM er nemlig at klienter i større grad skal betraktes som kunder med fokus på økt myndiggjøring, mens sosialt arbeid i større grad betraktes som en service som ytes. Det er grunn til å tro at nettopp fokuset på myndiggjøring av brukere er et moment ved NPM som har gitt det så bred gjennomslagskraft (Djupvik og Eikås 2010:141). Kunderelasjonen forutsetter at brukeren er i stand til å ta rasjonelle og autonome valg. Ansvar blir altså i større grad lagt over på individet selv. I lys av de nyliberalistiske dreiningene stiller det også økt krav til deltagelse og aktivitet som gjenytelser for økonomisk bistand (Rugkåsa 2014:235).

Krav til budsjetter og økonomi gjør at flere oppgaver søkes løst med mindre arbeidskraft, samtidig som det kommer flere administrative oppgaver som tar tiden vekk fra direkte kontakten med

brukere. NPM ser til å ha bidratt til mer saksbehandling for grasrotbyråkratene, da det er større krav til dokumentasjon. Paradoksalt nok var mindre byråkrati et moment for innføringen av NPM (Djupvik og Eikås 2010:143). Strenge budsjetter kan også påvirke at det ikke settes av midler til kompetanseheving blant de ansatte eller at grasrotbyråkratene må prioritere bort tiltak de mener er det best egnede for sine brukere på grunn av økonomi (Damsgaard 2010:185). Makten blir plassert hos beslutningsmyndigheter mens ansvaret i større grad blir lagt på grasrota.

#### 4 Perspektiver fra grasrota

Sosialarbeidere blir gjennom utdanningen og faglige verdier tillært å ha et bredt menneskesyn basert på prinsipper som solidaritet, tillitt, redelighet og åpenhet, med de grunnleggende menneskerettighetene i bunn (FO 2012). Dette er verdier som skal bidra til at sosialarbeideren ser hele mennesket med sitt faglige blikk. Så det kan være grunn til å sette spørsmål ved hva skjer når vi setter sosialt arbeid inn i organisasjoner og institusjoner som har NPM som styringsprinsipp, der NPM har sitt fokus på effektivitet og økonomisk rasjonalitet.

##### 4.1 Antagonistene

I sin doktorgrad- avhandling «Sosialt arbeid i nye kontekster» (2012) undersøker Anita Røysum hvordan NAV- reformen har påvirket sosialarbeideres utøvelse av sosialt arbeid og deres yrkes rolle. Hun trekker frem at sosialarbeidere i NAV opplever at organisasjonsmessige strukturer, med basis i NPM tenkning, påvirket deres arbeid ved at de kontinuerlig følte at de måtte levere gode tall, raske løsninger og mindre individualiserte tjenester. Mange sosialarbeidere mener dette fører til at fokus på helhetsperspektivet, relasjonsbygging og forebygging går tapt ved at NPM tenkningen opplevdes som en motsetning til faglig identitet og de grunnleggende verdiene i «godt» sosialt arbeid. Røysum sine funn samsvarer bra med det den sosialfaglige litteraturen nevner om NPM. Mål - og resultatstyring belønner måloppnåelse og resultater, resultatene blir det viktige, mens prosessene kommer i andre rekke (Hutchinson 2007:23).

NPM «reklamerer» for best mulig tjeneneste til lavest mulig pris. Men en kan spørre seg hva som skal være styrende, oppfatningen av best mulig tjeneste eller oppfatningen av hva som er lavest mulig pris. Et sosialfaglig perspektiv har et helhetlig fokus, noe som fordrer tid og anledning til individuell og langsiktig brukeroppfølgning, og dette vil ofte koste. Den best mulige tjenesten er kanskje ikke den til lavest mulig pris. Målstyring kan sannsynligvis bidra til en økt produktivitet, men det er ikke en nødvendig sammenheng mellom produktivitet og kvalitet.

Når det innføres lojalitetskrav til budsjetter, blir dette et problem når dette blir viktigere en å finne gode tilbud til brukeren. Knappe resurser og krav til budsjettbalanse kan gjøre at det til stadighet er for få ansatte til å utføre obligatoriske oppgaver. Dette bidrar til overarbeid samt til lite kontinuitet i det sosialfaglige arbeidet. Ressurssituasjonen skaper da et dilemma der det å utøve tilfredsstillende sosialt arbeid vanskeliggjøres (Damsgaard 2010:185). Dersom det kreves av grasrotbyråkratene å legge større vekt på å oppnå tallfestede mål enn det legges på kvaliteten i arbeidet vil dette bryte

med det sosialfaglige perspektivet og yrkesetiske retningslinjer. Dette kommer tydelig frem i de yrkesetiske retningslinjene:

I situasjoner hvor krav om effektivitet eller stramme budsjetter vil ramme den enkelte bruker/klients rettigheter eller behov, rangere lojalitet ovenfor bruker/klient over lojalitet mot kollegaer og arbeidsgivere (FO 2011).

Det er åpenbart at offentlige myndigheter må ha rutiner for å sikre at budsjettmidler blir brukt best mulig og i tråd med Stortingets politiske mål. Mål og krav om resultater er nødvendig i et moderne samfunn med en stor offentlig sektor. Samtidig blir det vesentlig å spørre hvem som skal sette målene og hva det er viktig å måle. Dersom det oppfattes som umulig å etterfølge de etiske yrkesprinsippene vil dette rukke ved profesjonens legitimitet. Forstår en profesjonen som kontekstuell, med mulighet til å endres og formes gjennom samfunnet kan dette ha stor betydning. Den profesjonaliserte omsorgen grasrot arbeiderne er satt til å utføre er kompensatorisk. Det vil si at omsorgsoppgaver som tidligere ble ivaretatt av familie og lokalsamfunn er i stor grad flyttet over til det offentlige. NPM sin vektlegging av effektivitet, målstyring og økonomiske prinsipper tilrettelegger i svært liten grad for god omsorgsutøvelse. Offentlig sektor har vært og er kritisert for å nettopp ta en for stor kompensatorisk rolle ved at omsorgs staten bidrar til å skape klienter og passivitet hos befolkningen (Halvorsen, Stjernø og Øverbye 2013, Eikås og Djupvik 2010, Vike 2002 og 2005) Dersom NPM bidrar til en mer effektiv velferdsstat vil det også kunne bidra til at klienter ikke er i «systemet» lenger enn høyst nødvendig. Det vil også bidra til å begrense omfanget av den offentlige omsorgen. Uavhengig om vi mener omsorg i større eller mindre grad skal være det offentliges anliggende er det slik at grasrotarbeideren møter mennesker med omfattende behov for nærhet, varme og forståelse. Å anerkjenne og å møte dette på en tilstrekkelig måte vil være en vesentlig del av sosialarbeiderens helhetsperspektiv, verdier og metoder.

Velferdsstaten ble startet som et tillitsprosjekt og ble også styrt på denne måten. Profesjonsutøvere hadde stor tillitt fra politikerne og de kunne utøve en stor grad av skjønn og autonomi i arbeidet (Vike m.fl. 2002). Sosialarbeidere jobber med mellommenneskelige forhold som ofte krever at vi må foreta faglige skjønnsmessige vurderinger. NPM reduserer muligheten for å utøve skjønn gjennom insentivstyring, men gjør det noe? Skjønnet er kritisert for at det skaper en praksis som er uforutsigbar, der man er prisgitt hvem klienten har som hjelper (Kirkebøen 2013:28). Samtidig som en skal være forsiktig med skjønnsutøvelse er dette et viktig virkemiddel i mangfoldige og komplekse mellommenneskelige møter. Når sosialarbeideren benytter seg av skjønn må hun også vurdere hvordan og hvorfor hun tar de avgjørelsene og konklusjonene hun gjør. Det sosialfaglige skjønnet er på denne måten med på å ivareta grunnleggende yrkesetikk ved at arbeideren må stå

inne for, begrunne og ta ansvar for det hun gjør (Henriksen og Vetlesen 2006:38). NPM reduserer ikke bare, med sin intensivstyring, graden av skjønnsutøvelse men det bytter også ut tillittsmodellen. Vektleggingen av økonomisk ansvarlighet ovenfor profesjonelt ansvar kan sees som et uttrykk for mistillit ovenfor profesjonene fra myndighetene sin side. Dette kan bidra til (gjennom handling) å plassere skyld på arbeiderne fordi offentlig velferd ikke strekker til.

#### 4.1.1 Profesjonalisering

Å utøve en god profesjonalitet handler om kvaliteten av arbeidet i forhold til forventningene som settes. De styringsprinsipper som politiske myndigheter vedtar legger rammene for profesjonens utvikling og dermed profesjonalisering av sosialt arbeid (Kokkin 2005:71). Dersom ledelsen og rådende styringsprinsipper har fokus på store forventninger til måloppnåelse og effektivitet vil det være dette som er profesjonelt innenfor organisasjonen. Klientens forventninger kan være andre enn organisasjonens, det samme kan sosialarbeiderens egen forventning til arbeidet. Dette vil kunne skape et dilemma i forhold til egendefinert profesjonalitet.

Vektleggingen av økonomiske mål kan bidra til en nedbygging av profesjonene, ved at det er god økonomisk styring og budsjettbalanse som blir kriteriene for en god virksomhet og ikke det profesjonelle (Hutchinson 2007:27). Profesjonen risikerer altså en avprofesjonalisering ved at sosialarbeidere opplever redusert innflytelse over egen arbeidsplass og økte standardiserte oppgaver. Organisasjonenes rammer (økonomi, tid, o.l.) påvirker sosialarbeiderens skjønnsutøvelse. Mindre bruk av skjønn er ikke utelukkende negativt, da en sterk profesjonalisering kan hindre at brukere får et helhetlig tilbud, ved at sosial arbeideren har klart definerte oppgaver.

Et annet moment vil være at brukere havner mellom barken og veden og at ingen av velferdsprofesjonene ser på deres problematikk som «sin» eller at profesjonene konkurrerer om noen brukere sin problematikk. Profesjonalisering kan også gjøre at udekkede behov ikke kommer frem i lyset eller at det ikke finnes kompetanse til å møte nye problemer (Halvorsen, Stjerneø og Øverbye 2013:110). En sterk faglig autonomi kan gjøre at arbeidet blir kamouflert. Økt styring kan motvirke dette ved å bidra til større gjennomsiktighet i det sosialfaglige arbeidet. Hva som blir gjort blir synlig samt hvilke premisser det handles innenfor. Men målstyring bør handle om mer en gjennomsiktighet og arbeide etter mål og ikke om å måle og rapportere hver eneste kvantifiserbare handling.



#### 4.1.2 Service og myndiggjøring

I innføringen av NPM ble tanken om økt brukermedvirkning med brukeren i sentrum og kundeperspektivet solgt inn. Dette fikk sannsynligvis en sterk grobunn da velferdsstaten og profesjonene hadde fått kritikk for å være nettopp klientskapende, paternalistisk og pasifiserende (Djupvik og Eikås 2010:141). Å bli definert som klient kan være stigmatiserende, skape avmakt og svekke den enkeltes evne til å mestre egne problemer. I FO yrkesetiske retningslinjer (2011) er det spesifisert at myndiggjøring er en verdi som skal tilstrebes. I lys av dette kan det tyde på at NPM tilrettelegger for økt myndiggjøring gjennom å fremme valgmulighet og et kundeperspektiv med brukeren i sentrum. Om det er mulig å få til en økt medvirkning i kombinasjon med økonomiske interesser, rapporteringskrav og effektivitetsstreben er allikevel usikkert. Faktorer for å ha en god og sterkt medvirkning handler om mer kvalitetstid til brukeren, større grad av tilgjengelighet blant sosialarbeidere, innovative sosialarbeidere og fleksibilitet internt (Røysum 2012:34). Selv om bedre tilretteleggelse av og økt fokus på myndiggjøring er et sosialfaglig prinsipp å strebe etter ser det ikke ut til at NPM er en god løsning for dette. *Empowerment* som har sine røtter i 60- og 70 -tallets frigjøringspolitikk sier at for å få til en myndiggjøring må relasjonene mellom brukere og sosialarbeidere gjøres mer likeverdige; makt og motmakt skal etableres (Askheim og Starrin 2007: 40 - 41). Det forutsetter at det finnes reell makt å fordele. Å gi brukere valg i ulike tjenestetilbud kan oppfattes som økt myndiggjøring og et bidrag til å gjøre relasjonen mellom hjelper og bruker mer likeverdig, men innenfor en markedsmodell vil denne valgfriheten være begrenset, av individets kjøpekraft, men også av kommersielle interesser i forhold til hvilke tjenester som utvikles. *Empowerment* teorien er opptatt av at politikken skal utformes på en slik måte at den forhindrer og motvirker sosial ekskludering og klientskapende mekanismer (Askheim og Starrin 2007:27).

FOs yrkesetiske retningslinjer (2011) sier at «Myndiggjøring kan innebære at faglig innflytelse og kontroll blir svekket til fordel for bruker/klientens egen makt, ansvar og kontroll.» At det finnes en skepsis til NPM i den sosialfaglige litteraturen kan være et uttrykk for at sosialarbeidere ikke ønsker å miste sin autonomi og makt i arbeidet. Som tidligere drøftet kan det se ut til at NPM faktisk svekker sosialarbeiderens autonomi, men for sosialarbeideren handler dette om at de får mindre tid til brukere og mindre rom for skjønnsutøvelse (Røysum 2012) Kundeperspektivet legger også mer ansvar på brukeren selv, noe som kan bidra til å skjule strukturelle forhold som forklaringsmodeller. Dette strider i mot det grunnleggende ved sosialt arbeid som er å se helhet og utøve skjønnsvurderinger. Ved å benytte ord som *kunder* og *service* blir det en slags underliggende tanke om at individet har valgt sin situasjon. For eksempel at mennesker som bor på asylmottak eller

institusjon har valgt dette. En forutsetter også at evnen til å ta gode og autonome valg for seg selv er tilstrekkelig.

Fokuset blir flyttet over til hvem, hva og hvor mange, altså til handlingen, isteden for å forstå hvorfor fenomenet oppstår (Lyngstad 2005:75).

En fare ved å handle ut ifra generelle NPM prinsipper vil være at vi i stede for å tilpasse oss klientens behov, tilpassers klientens behov til våre målbare skjemaer og en økonomisk «forsvarlighet». Dette skaper en avstand til menneskene det faktisk handler om og kan bidra til en ansvarspulverisering. Selv om rapportering og etterprøvbarehet er en form for kvalitetssikring er ikke god kvalitetssikring nødvendigvis er det samme som god kvalitet.

Språk er makt sies det. Og når det kommer et «nytt» språk inn i sosialarbeiderens hverdag vil dette påvirke hvordan vi tenker og hvor vårt fokus ligger i praksis. *Kunder, valgfrihet og portefølje* er eksempler på et slikt språk. Dette kan bidra til å tilsløre viktige sosial problemer samtidig som det har en sterk normativ effekt (Lyngstad 2005:68). Honnørord som mangfold, og individuelle rettigheter i kombinasjon med markedstenkning vil kunne tåkelegge økt grad av ulikhet og marginalisering av svake grupper i samfunnet (Askheim og Starrin 2007:27).

#### 4.2 Utilstrekkelig arbeidere og grenseløse krav

Hvordan NPM påvirker det sosiale arbeidet vil også påvirke sosialarbeideren i hennes arbeidshverdag. NPM har ført til at grensene til organisasjonen omdefineres og reforhandles ved at sosial arbeideren må gjøre rede for sine resultater ovenfor arbeidsgivere og klienter mer enn de må ta ansvar ovenfor egen kunnskap og yrkesetikk (Svensson og Karlsson 2008). Damsgaard sin bok *Den profesjonelle sosialarbeider* (2010) er basert på et forskningsprosjekt der hun intervjuer sosialarbeidere som har vært yrkesaktive i et ulikt tidsrom, om deres erfaringer rundt profesjonalitet i yrkesrolle og organisasjon. Hun skriver «De fleste av våre sosialarbeidere føler seg ofte utilstrekkelig til tross for at de ser at det er rammene de skal utføre jobben innenfor som egentlig er problemet» (2010:175). Krav til effektivitet og nytte blir forventet av sosialarbeideren ovenfra, samtidig som vi fortsatt har en forståelse av at velferdsstaten skal oppfylle en ambisjon om velferd for alle som gjør at den nedenfra oppfattes som grenseløs. Sosialarbeideren selv skal ivareta en helhetlig forståelse av situasjonen for de menneskene hun møter, dette får konsekvenser for den enkelte grasrotarbeiderens opplevelse av ansvar. Dette er det Halvor Vike kaller et ubegrenset ansvar med begrensede ressurser Det er på grasrotnivå den daglige erfaringen med denne konflikten finner sted og det er grasrot arbeiderne som «føler problemet på kropp og i sinn» når hun konkret

møter mennesker som trenger hennes hjelp. Dette kan oppleves som et uløselig dilemma for grasrotarbeideren. Dersom lojaliteten fullstendig plasseres oppover i organisasjonen eller om hun velger å plassere all sin lojalitet med klienten blir begge valg like gale (Vike m.fl. 2002:144).

Sosialarbeidere på grasrotnivå ser på det som sin oppgave å utøve god omsorgspraksis og har en drivkraft i å skulle hjelpe folk til et bedre liv. Som vist i teori kapittelet har de gjennom sine yrkesetiske prinsipper forpliktet seg til å være solidarisk med de svake og utsatte. Det er hos den svake part sosialarbeiderens lojalitet skal ligge dersom hun må veie ulike hensyn opp mot hverandre (Rugkåsa 2014:234). Når det er store og abstrakte strukturelle rammer som daglig gjør at denne konflikten oppstår, kan det føles fjernt og vanskelig for enkeltindividet og i det hele tatt tenke at de krav og forventninger som stilles er noe en kan gjøre noe med, samtidig som de psykiske og kroppslige problemene den enkelte opplever som et resultat av disse strukturene kan oppleves som særdeles påtrengende. Her er det sosialarbeideren selv som står i spenningsfeltet mellom hjelp og kontroll. Med dette menes at sosialarbeidernes hjelp kontrolleres av krav ovenfra, samtidig som den hjelpen de har mulighet å tilby vurderes nedenfra. Dette kan bidra til å etablere et skille mellom en selv som fagutøver og en selv som lojal organisasjonsrepresentant. Uansett hvilke krav sosialarbeideren forsøker å imøtekomme vil de være utilstrekkelige innenfor de gitte rammene. Vike påpeker at dette dilemmaet er et av motivene til å forlate helse og omsorgsykker, da dette dilemmaet fremstår som uløselig for de som opplever det (2002 mfl.:144).

Flere sosialarbeidere i Damsgaard sin undersøkelse mente at evnen til å frigjøre seg fra å ha dårlig samvittighet hører til en profesjonell yrkesrolle (2010:175). Dersom sosialarbeideren har en konstant dårlig samvittighet for systemets mangler er dette selvsagt ikke gunstig, men samvittigheten kan som Henriksen og Vetlesen sier «sikre at vi ikke bare styres av krefter utenfor oss, men at vi også kan bevare vårt eget moralske skjønn og ta det på alvor på en slik måte at vi ikke går på akkord med det» (2005:252). Selv om samvittigheten ikke er noe objektivt og ulike mennesker fyller den med ulikt innhold, vil en profesjonell samvittighet kunne gi grasrotarbeideren en pekepinn på hvor og hvordan systemet svikter. Dersom normen hos grasrotarbeidere er at dårlig samvittighet ikke er profesjonelt kan dette skape en ytterligere belastning. Sosialarbeideren kan i tillegg til å føle en utilstrekkelighet i arbeidet, også føler seg lite profesjonell når hun opplever dårlig samvittighet og dermed tar på seg mer ansvar enn rammene for arbeidet tillater. Dette dilemmaet kan ha bidratt til at grasrotbyråkratene opplever en konstant «krisetilstand» og at egenskaper som endringsvillighet, evne til tilpasning og fleksibilitet blir den viktigste ressursen for grasrotarbeideren (Vike 2004:143). På denne måten har kravet til sosialarbeidere på grasrotnivå blitt

mer frikoblet fra utdanningen og faglighet og mer koblet til person, utførelse og resultat på individnivå.

Det tradisjonelle skillet mellom faglig utvikling og personlig utvikling, mellom ens profesjonelle liv og ens privatliv viskes ut, ikke som en utilsiktet eller uønsket konsekvens av at en setter humankapital i sentrum, men som et erklært siktemål (Hensiksen og Vetlesen 2005:25)

Human Resources (HR) er en organisasjonsteori utviklet av Elton Mayo på 1920-tallet. Tanken var å anerkjenne uformelle strukturer på arbeidsplassen og gi ledelsen en innsikt i disse, samt et fokus på at de ansatte hadde behov for å bli anerkjent og få positive tilbakemeldinger på arbeidet de utførte (Djupvik og Eikås 2010:37). Dette ble sett på som et viktig tiltak for å motarbeide fremmedgjøring på arbeidsplassen (Djupvik og Eikås 2010:37). HR anerkjenner og legger vekt på menneskets personlighet og holdninger; personlige egenskaper kartlegges og anvendes av lederen. For ansatte kan dette i første omgang oppleves som noe positivt, den ansatte blir sett og dersom hun allerede bruker mye av sitt private jeg i arbeidet vil dette nå bli anerkjent som en viktig ressurs. HR er dermed, som Henriksen og Vetlesen er inne på i sitatet ovenfor, med på å sette humankapital i sentrum som et erklært siktemål. Det er fortsatt lite undersøkt hva som egentlig skjer med de ansatte når personligheten blir den viktigste resursen. I møte med mennesker er det ingen tvil om at sosialarbeideren bruker mye av seg selv noe som gjør oss ekstra sårbare. Dette må tas hensyn til, men når skillet mellom det profesjonelle og det personlige blir borte og personligheten i tillegg skal veies, måles og kreves, kan dette bli en stor psykisk og utmattende belastning (Henriksen og Vetlesen 2005:25). Et annet moment ved dette er at det svekker profesjonen ved at personlige egenskaper som for eksempel endringsvillighet, effektivitet og fleksibilitet blir viktigere enn faglige kvalifikasjoner.

I denne oppgaven har jeg fokusert på sosialarbeidere generelt men ønsker å nevne at det finnes også et kjønn element i denne problemstillingen, der det er kvinnene som blir de store taperne. Innenfor helse og omsorgsykker er det i stor grad kvinnene som er grasrota, mens menn i større grad er ledere og mellomledere. Dette gjør at kvinner i mindre grad har mulighet til å påvirke sin egen arbeidshverdag og er prisgitt de beslutningene som tas av de som ikke føler dilemmaet på kroppen. Kvinner som i dag sosialiseres inn i omsorg kompenserer i stor grad for velferdsstatens organisatoriske og økonomiske utilstrekkelighet ved å strekke seg langt, altså utover det som tilsynelatende forventes av dem. (Vike 2002 m.fl.:159).

### 4.3 Veien videre

Vike hevder at velferdsstaten står ovenfor et kapasitetsproblem og ikke et effektivitetsproblem og at NPM er uegnet for å løse dette. Han hevder videre at velferdsstaten helt og holdent har gjort seg avhengig av arbeidere som er villige til å strekke seg langt og som forsøker å kompensere for ressursmangelen. Velferdsstaten lover mer velferd enn den er villig til å betale for. Dette kapasitetsproblemet blir skjøvet ned på grasrotbyråkratene (Vike m.fl. 2002).

Det hevdes at NPM er på vei ut som styringsprinsipp innenfor offentlig velferd. Det har ikke vist seg lønnsomt, men er det bare begrepet New Public Management som skal byttes ut med et annet og ikke prinsippene. Økonomisk rasjonalitet, markedstenkning og nyliberalisme som premiss for tjenester er blitt en tidsånd som er godt innarbeidet. Og det kan i en viss grad sees på som en samfunnspolitikk «grand theory» (Lyngstad 2005:67). Økonomi har og vil fortsette å være en betydningsfull faktor for velferdsstaten, men økonomi er forankret i bestemte måter å organisere samfunnet på og er ikke en nøytral faktor, men sier også noe om hvilke verdier vi stiller oss bak. Hva disse verdien skal være vil påvirke hele samfunnet også velferdsstatens profesjoner (Henriksen og Vetlesen 2006:22).

Den egalitære og universalistiske velferdsstaten vil kanskje alltid være mer en utopi enn realitet, men i hvilken grad og hvilke metoder vi velger for å etterstrebe utopien sier mye om hvem vi vil være som samfunn. Henriksen og Vetlesen sier det godt: «et samfunns moralske kvalitet vises gjennom den standarden det søker å etterleve ovenfor de svakeste og mest trengende (2006:19)». Som vist over er det i stor grad velferdsstatens grasrot arbeidere som i stor grad strekker seg langt for å opprettholde denne moralske kvaliteten når styringsprinsippene ikke lenger gjør det; alternative løsninger er det lite av. Kunnskapsgrunnlaget NPM baserer seg på er i stor grad utformet av økonomer og siviløkonomer. Slik jeg ser det er det essensielt at de som burde levere premissene for kunnskap i helse og sosialsektoren er grasrot arbeiderne. Jeg synes Damsgaard kommer med et vesentlig poeng «Sosialarbeidere har ansvar for å innta en profesjonell væremåte og for å vise profesjonell imøtekommenhet, men kan ikke løse velferdsstatens tvetydighet». Videre påpeker hun at det kan være med å redusere en opplevelse av nederlag for grasrotarbeidere dersom vi skaper en bevissthet rundt dette skillet (2010:190). Det er viktig å sette fokus på dette. Det er viktig å oppfordre til og å ta diskusjonen rundt hvordan velferdsstaten skal styres. Samtidig kan det fort, i mangel på løsninger, bli en debatt der en det handler om for eller imot en omfattende velferdsstat.

## 5 Avslutning

I FO sin publikasjon «Sosionomer og sosialt arbeid» står det: «I sosialt arbeid legges det vekt på å vurdere når det er nødvendig å arbeide for å endre rammebetingelser slik at tjenestene er bedre tilpasset den enkeltes behov» (2014). Jeg har i denne oppgaven vist hvordan sosiale samfunnsmessige strukturer utgjør en viktig forutsetning for sosial arbeidere sin praksis på grasrotnivå. Med et komparativt blikk ser det ut til at sosialt arbeid og New Public Management innehar grunnleggende forskjellig fokus. Mer velferd for mindre penger gjennom effektiviseringsfokus, mål - og resultat styring og markedstankegang står i en kontrast til sosialt arbeid sine verdier om å se personen i situasjonen (Levin 2003). Som vist påvirker ikke dette bare det sosiale arbeidet på grasrotnivå, det påvirker også grasrotarbeideren direkte, som daglig møter mennesker som har problemer eller ikke mestrer dagliglivets krav. Menneskene vi møter er ofte marginaliserte og på bunn av samfunnets rangstige. Dersom Hutchinson sitt sitat innledningsvis om at lojaliteten til budsjetter og arbeidsgivere vinner frem over solidariteten med menneskene vi møter, blir det viktig å forstå hva dette egentlig handler om og desto viktigere å kjenne disse systemene. Utdanningsinstitusjonen lærer oss hva som kreves innenfor gitte rammer. Et økt fokus gjennom utdanning på samfunnsmessige betingelser, hvordan disse påvirker oss og hvordan de kan påvirkes i et større samfunnsmessig perspektiv, er noe jeg mener profesjonen ville vært tjent med. Sosial arbeidere skal kunne ha et kritisk blikk på samfunnsutviklingen. På denne måten kan vi i større grad bevisstgjøre oss både strukturer og gitte handlingsrom, samtidig som vi fortsetter å ha tro på, jobbe for og vise behov for endring, slik at vi ikke opprettholder uholdbare arbeidsforhold som går utover brukeren men også sosialarbeideren.

## Litteraturliste:

Aabø, S. (2013, 21.oktober). Vil han stille stormen? *Dagbladet*. Hentet 1. april. Fra:

[http://www.dagbladet.no/2013/10/21/kultur/meninger/hovedkommentar/helsepolitikk/bent\\_hoie/29888485/](http://www.dagbladet.no/2013/10/21/kultur/meninger/hovedkommentar/helsepolitikk/bent_hoie/29888485/)

Askheim, O-P, og Starrin, B (red.). (2007). *Empowerment i teori og praksis*. Oslo: Gyldendal akademiske forlag

Dalland, O. (2007). *Metode og oppgaveskriving for studenter*. 4.utg. Oslo: Gyldendal akademiske forlag

Damsgaard, H. (2010). *Den profesjonelle sosialarbeider. Profesjonalitetens mange ansikter*. Oslo: Cappelen Akademiske forlag

Djupvik, A.R. og Eikås, M. (2010). *Organisert velferd. Organisasjonskunnskap for helse og sosial arbeidarar*. 2.utg. Fagernes: Det norske samlaget.

Engbredden, E. og Heggen, K. (2012, 27.september) Kjære Jonas Gahr Støre. *Morgenbladet*. Hentet 1.april.2014 fra: [http://morgenbladet.no/ideer/2012/kjaere\\_jonas\\_gahr\\_store#.U0J7jlcZaGp](http://morgenbladet.no/ideer/2012/kjaere_jonas_gahr_store#.U0J7jlcZaGp)

Engbredden, E. og Heggen, K. (2012). *Makt på nye måter*. Oslo: Universitetsforlaget

Fellersorganisasjonen (2014). *Kompetanseprofiler. Barnevernspedagogen, Sosionomen, Vernepleieren og Velferdsviteren*. [brosjyre] Oslo: FO

Fellesorganisasjonen. (2011). *Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsarbeider*. [brosjyre] Oslo: FO

Halvorsen, K, Stjernø, S. Og Øverbye, E. (2010). *Innføring i helse-og sosialpolitikk*. 4.utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Hansen, T. (2013, 27. November). New Public Management. I: *Store Norske Leksikon*. Hentet 22. Mars 2014 fra: [http://snl.no/New\\_Public\\_Management](http://snl.no/New_Public_Management).

Henriksen, J-O, og Vetlesen, A.J. (2006). *Nærhet og distanse. Grunnlag, verdier og etiske teorier i arbeide med mennesker*. 3.utg. Oslo: Gyldendal

Hutchinson, G.S. (2003). *Samfunnsarbeid i sosialt arbeid*. Oslo: Gyldendal akademiske forlag

Hutchinson, G.S. (2007). *Sosialt arbeid i kommunen. Samfunnsmandat og handlingsrom*. Oslo: Gyldendal Norske Forlag

Hutchinson, G.S. (2005). Utvikling, spenninger og konfliktlinjer i sosionomutdanningen og sosialt arbeid. I: S. Oltedal (red.). *Kritisk sosialt arbeid. Å analysere i lys av teori og praksis*. Oslo: Gyldendal akademiske forlag

International Federation of Social Workers. *Definition of Social Work*. Hentet 17. mars.14 fra: <http://ifsw.org/policies/definition-of-social-work/>

Jacobsen, D. I. (2010). *Forståelse, beskrivelse og forklaring. Innføring i metode for helse- og sosialfagene*. 2. utg. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Jenssen, T. (2005) Kulturanalytisk tilnærming i sosialt arbeid. I: S. Oltedal (red.). *Kritisk sosialt arbeid. Å analysere i lys av teori og praksis*. Oslo: Gyldendal akademiske forlag

Kirkebøen, G. (2013). Kan vi stole på fagfolks skjønn? I: A. Molander og J-C. Smeby (red.) *Profesjonsstudier 2*. Oslo: Universitetsforlaget

Kokkin, J. (2005). *Profesjonelt sosialt arbeid*. 2.utg. Oslo: Universitetsforlaget

Levin, I (2004). *Hva er sosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.

Lipsky, M (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public sevices*. New York: Russell Sage foundation

Lyngstad, R. (2005). Mellom post-modernisme, nyliberalisme og kommunitarisme. Sosialarbeiderprofesjonen i ei brytningstid. I: S. Oltedal (red.). *Kritisk sosialt arbeid. Å analysere i lys av teori og praksis*.



NOU 2003:06. *Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten*. Hentet 25.februar.2014 fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/nouer/2003/nou-2003-06.html?id=118580>

NOU 1984:23. *Om produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem*. Oslo: Finansdepartementet

Reinertsen (2014, 7.februar). 70 kryss i Sandefjord. *Morgenbladet*. Hentet 1. April. 2014 fra: [http://morgenbladet.no/samfunn/2014/70\\_kryss\\_i\\_sandefjord#.U0J7xVcZaGp](http://morgenbladet.no/samfunn/2014/70_kryss_i_sandefjord#.U0J7xVcZaGp)

Rugkåsa, M. (2014) Ubehaget i det godes tjeneste. I: A. Ohnstad, M. Rugkåsa og S. Ylvisaker. (red). *Ubehaget i sosialt arbeid*. Oslo: Gyldendal Norske forlag

Røysum, A. (2012) *Sosialt arbeid i nye kontekster En studie om sosialarbeideres erfaringer med NAV-reformen*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus. (doktoravhandling)

Røysum, A. (2010) *Sosialarbeiderens profesjon utfordres*. Fontene forskning 1 (10) :41 -52

Støkken, A.M. (2005). Nye rammebetingelser for profesjonsutøvelse- utfordringer for utdanning og forskning i sosialt arbeid. I: S. Oltedal (red.). *Kritisk sosialt arbeid. Å analysere i lys av teori og erfaringer*.

Svensson, L.G og Karlsson, A. (2008) Profesjoner, kontroll og ansvar. I: A. Molander og L-I. Terum (red.)*Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget

Svensson, L.G. (2008). Profesjon og organisasjon. I: A. Molander og L-I. Terum (red.) *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget

Vike, H. m.fl. (2002). *Maktens samvittighet*. Oslo: Gyldendal.

Vike, H. (2004). *Velferd uten grenser 1*. Oslo: Akribe

Østerud, Ø. (2001). *Den fragmenterte stat. Reformert makt og styring*. Oslo: Gyldendal norske forlag

