



Profesjonsidentitetens vilkår

Sosialt arbeid i Nav

Conditions for Professional Identity

Social Work in NAV (Norwegian Labour and Welfare Administration)

Bjarne Øvrelid

Førsteamanuensis

Høgskolen i Innlandet

bjarne.ovrelid@inn.no

SAMMENDRAG

Artikkelens utgangspunkt er en sentral fagdebatt om sosialarbeideres profesjonsidentitet i Nav: Opplever de målstyring og standardisering som en uthuling og en trussel? Spørsmålet blir forsøkt besvart ved hjelp av en casestudie fra et Nav-kontor der feltarbeid og kvalitative intervjuer av ansatte (hvor respondentene hadde sosialarbeiderutdanning) utgjør det empiriske grunnlaget. Artikkelen analyserer empirien hovedsakelig ved hjelp av to teoretiske retninger: Profesjonsidentitetsbegrepet fra profesjonssosiologisk tradisjon på den ene siden og kontekstlæringsteori på den andre. Artikkelens hovedfunn og konklusjon er at målstyrings- og standardiseringsverktøy ikke først og fremst oppleves som en trussel mot profesjonsidentiteten, men som en kontekstuell ramme for å definere den. Mestring av og tilpasning til systembetingelsene fremstår som den mest sentrale strategien i utformingen av profesjonsidentiteten. Dette utfordrer fortolkninger fra mye annen forskning som hevder at sosialarbeidernes profesjonsidentitet i Nav uthules av systembetingelsene. Samtidig har denne tilpasningsstrategien åpenbart problematiske og dysfunksjonelle sider: de ansatte står i konstante dilemmasituasjoner (mellom store forventninger og begrensede ressurser) som tilpasningsstrategien ikke løser på tilfredsstillende måter.

Nøkkelord

Sosialt arbeid i Nav, profesjonsidentitet, velferdsprofesjoner, målstyring, profesjonssosiologi, språkspill, kontekstlæring.

ABSTRACT

The article highlights social workers' attempt to maintain professional identity in contemporary Norwegian welfare service. A case study from a local NAV (Norwegian Labour and Welfare Administration) office shows how social workers experience coping, meaning and professional identity in a working environment where ICT and the stressful impact of New Public Management represent a constant challenge. Two concepts of interpretation are introduced: one based on traditional professionalism where professional status based on scientific knowledge and autonomy are important. This is challenged by the concept of situated learning where professionalism is constituted by applying knowledge in its actual environment. The social workers in my study seem to claim that professionalism in NAV is about mastering their everyday working conditions although this requires competencies very different from what is considered to be social work.

Keywords

social work in the Norwegian welfaresystem, professional identity, welfareprofessions, New Public Management, language games, situated learning.

PROSJEKTETS RETNING OG HENSIKT: PROFESJONSIDENTITET UNDER PRESS

Sosialarbeidernes tradisjonelle kunnskapsgrunnlag og identitet har vært under press siden Nav-reformen ble iverksatt. Sosialt arbeids identitetsmarkører (som for eksempel kapasitet til å se individuelle brukere i sin samfunnsmessige kontekst, relasjonsarbeid og tilrettelegging for endring) har siden Navs begynnelse blitt utfordret av reformens foretrukne arbeidsformer: målstyring og standardisering. I mitt prosjekt er det nettopp denne forståelsen av profesjonsidentiteten som «settes i spill» gjennom denne artikkelens drøfting, men også «på spill» i den forstand at selve spenningen og konflikten vises frem og etterspør en form for løsning. Artikkelens hovedpoeng er altså ikke selve den empiriske dokumentasjonen av spenningsfeltet i seg selv. Dette er grundig gjort rede for i forskning tidligere. Mitt bidrag i denne sammenhengen handler mer om å dokumentere at tilpasningsstrategien faktisk fremstår som et premiss for profesjonsidentiteten og gi en plausibel fortolkning av dette funnet. Etter å ha gjort rede for hvordan sosialarbeiderne i min casestudie opplever spenningen, angir følgende spørsmål artikkelens retning: *Hvordan kan teoretiske bidrag hovedsakelig fra profesjonssosiologi og kontekstlæringsteori bidra til å forklare sosialarbeidernes opplevelse av profesjonsidentitet?*

RELEVANT FORSKNING OG LITTERATUR

Det finnes omfattende dokumentasjon på hvordan Nav-reformen har endret sosialarbeidernes arbeidsformer i retning av standardisering, telling og rapportering. Ofte dokumenterer forskningen i tillegg at sosialarbeiderne opplever utviklingen som kritikkverdig fordi

den bryter med deres forstillinger om hva sosialt arbeid skal være (Røysum 2009, 2010, Andreassen og Fossetøl 2011; Fossetøl, Breit og Borg 2016).

Her finnes eksempler på at sosialarbeiderne fremstår som engstelige ofre for en forvaltningsform der statlige arbeids- og styringsformer som målstyring, rapportering og statistikk har tatt overhånd på bekostning av sosialt arbeid tradisjonelle arbeidsmåter. Som en reaksjon kapsler sosialarbeiderne seg inn i sine tradisjonelle oppgaver og kunnskapssyn og markerer et tydelige skille mellom statlige og kommunale tjenester, åpenbart på tvers av Nav-reformens intensjon. Sosialarbeiderne fremstår i studien som en gruppe i kamp for egen identitet og ressurser og til dels som motstandere av de kompetanseendringene som tilsynelatende følger naturlig i reformens kjølevann (Andreassen 2011).

Det går an å se konturene av to retninger i fremstillingene: Den ene har sosialt arbeids selvforståelse som referanse og forstår sosialarbeidernes utsagn ut fra denne, slik den blant annet kommer til uttrykk i standardverker for sosialarbeiderutdanningen. Sosialt arbeid handler her om relasjonsarbeid i konkrete menneskemøter, evne til å se og analysere brukere i sine sosiale og politiske kontekster (se dem i sin «helhet») og om å bidra til endring både på individ- og samfunnsnivå (Levin 2004, 2015). Dette forutsetter selvsagt at sosialarbeidere i sitt daglige virke faktisk får anledning til å møte brukerne, bruke tid til å bli kjent med dem (bygge tillit), og ha tid og andre ressurser til å legge til rette for endring, arbeide for sosial utjevning. (Kleppe 2015). Dette handler i utgangspunktet om noe helt annet enn å «implementere arbeidslinja», et mandat som tradisjonelt ikke har vært styrende for sosialt arbeid. Derimot har skjønnsutøvelse vært et overordnet konsept i sosialt arbeid. (Oterholm 2015). Konseptet skjønnsutøvelse er like komplekst som sentralt i sosialt arbeid. I mange tilfeller vil kompetansen fremstå som «taus kunnskap» med basis i erfaring heller enn i vitenskapelig basert og artikulerbar kunnskap (Fossetøl 2006). Dette er mer enn definisjoner. Det som står på spill er snarere manifesteringen av en profesjonsdiskurs som «... legger føringer for hva som kan forstås som legitim kunnskap og praksis i fagfeltet. I framveksten av en diskurs skapes en kollektiv identitet og forståelse» (Røysum 2010:43).

Den andre retningen finnes i sterke (og fra et maktanalytisk perspektiv atskillig sterkere) stemmer i dette feltet som finner dagens arbeidsformer i Nav både rimelige og nødvendige. Ikke minst kommer de til uttrykk i politiske styringsdokumenter hvor stadig mer utstrakt bruk av IKT som arbeidsredskap i offentlig sektor generelt og Nav spesielt regnes som avgjørende både for utbedring av tjenestene for brukerne (enklere søknadsprosesser og raskere svar) og en innsparingsgevinst for ansatte. Tidsgevinsten kan benyttes til å hjelpe de tyngste brukerne som i dag ikke følges godt nok opp. I forlengelsen av dette foreslås det økt lokalt handlingsrom for Nav-kontorene. Det betyr i prinsippet mindre standardisering og økt skjønnsutøvelse (Meld. St. 33 (2015–2016)). Denne posisjonen vil dermed i prinsippet åpne for at sosialt arbeids klassiske disipliner i en viss forstand vil kunne eksistere side om side med IKT-baserte arbeidsformer.

IKT-systemer blir altså innenfor rammene av en politisk styringsdiskurs en teknologi med svært funksjonelle kapasiteter for bearbeiding, overføring og lagring av informasjon som Nav-systemet er avhengig av, både for å kunne håndtere alle de varierende tjenestene og brukergruppene og all den informasjonsmengden ansatte må ha tilgang til og sette sammen for å hjelpe brukere (Meld. St. 27 (2015–2016)). IKT blir i dette perspektivet ikke

et onde som følger med på lasset, men et grunnleggende premiss for å løse dagens velferdsoppgaver.

Det avtegner seg med andre ord to posisjoner i feltet: Én som artikulere protest mot fortrengning av tradisjonell sosialarbeiderkompetanse på den ene siden og én som gir uttrykk for et positivt handlingsrom uten egentlige alternativer på den andre.

ANALYTISKE RAMMER

I forlengelsen av denne fremstillingen lanseres her to teoretiske diskurser som henger tydelig sammen med posisjonene jeg har løftet frem ovenfor. Disse skal aktiveres som de to mest sentrale teoretiske diskursene i artikkelens drøftingsdel.

Den ene diskursen handler om profesjonsidentitet. Fra et profesjonssosiologisk perspektiv formes faglig kollegialt fellesskap ikke minst av de profesjonelle aktørenes eget (vitenskapelige) kunnskapsgrunnlag, formell sertifisering og tydelig profesjonsidentitet. Dette utgangspunktet gir profesjoner (grader av) autonomi og rom for skjønnsutøvelse (Evetts 2009). Premissene for denne problemforståelsen er en forestilling om at sosialarbeideridentiteten primært formes av utdanningssystemet og ideologiske markører mer enn av arbeidsplassens reelle systembetingelser og krav. Ut fra denne forståelsen av profesjonsidentitet vil en kunne tenke seg at Nav truer sosialarbeiderens selvforståelse og at det foreligger en reell konflikt mellom profesjonenes selvforståelse og standardiseringssystemenes imperativer, slik at en kunne vente å finne en tydelig opposisjon og forhandlingsvilje for å få frem andre parametere for vurderingen av egen innsats (Kamp og Dybbroe 2016).

Den andre diskursen handler om kontekstlæring hvor utviklingen av profesjonell kompetanse henvises til konteksten for utøvelse av konkret praksis.

Fellesnevner for mange av representantene herfra vil være at reell kompetanse (den som egentlig brukes) utvikles og læres i de kontekster hvor kompetansen skal brukes i praksis (Schön 1987). Det er en forutsetning for læring at en «underkaster seg» og lar seg lære opp av praksisfellesskapets regler og standarder (Lave og Wenger 1991). I et slikt perspektiv blir Nav en læringsarena på egne premisser. Det blir nærmest selvmotsigende å snakke om profesjonsidentitet uavhengig av Nav-kontekstens ferdighetskrav. Det blir vanskelig å tenke seg kompetanseutvikling uten først og fremst å fokusere på de lokale kontekstenes særskilte betingelser. Konkret til IKT-temaet, vil imperativer om IKT-mestring ikke undergrave profesjonsidentiteten, men være et avgjørende premiss for den. Om dette premisset slår inn i mitt materiale eller om det med rimelighet lar seg tolke frem fra det, vil lojalitet være mer sannsynlig enn protest og kritikk (voice) og exit (Hirschman 1970).

FORSKNINGSDESIGNET

Mitt empiriske utgangspunkt er en casestudie fra et middels stort Nav-kontor i en middels stor kommune på Østlandet. Jeg drev feltarbeid på kontoret fra 18. februar 2014 til midten av mai samme år. De to siste ukene i mai gjennomførte jeg dybdeintervjuer med seks ansatte. Jeg var til stede som observatør, gjennomsnittlig fire dager i uka, og fikk adgang

til alle relevante observasjonsposter. Min base var oppfølgingsavdelingen der de ansatte arbeider med langtidsledige, særlig ved hjelp av Arbeidsavklaringsprogrammet eller Kvalifiseringsprogrammet. Valg av plassering var ikke tilfeldig. Jeg ville være der «trykket fra arbeidslinja var tydeligst». Jeg sto også i mottaket. Jeg observerte brukere som håndterte selvbetjening på datamaskiner, var med på oppfølgingsmøter mellom brukere og arbeidsgivere, fagforeningsrepresentanter og leger, observerte møter med enkeltbrukere, deltok på samtaler med flyktninger i boligene deres, observerte jobbsøkerkurs, møter mellom representanter fra Fylkesmannen og de ansatte og hadde lunsj med ansatte på pauserommet. Selv om jeg ikke legger frem noe av dette feltarbeidet i artikkelen, spiller det en avgjørende rolle for mine forutsetninger for å gi mening til det jeg ser og hører og for min innsirkling av relevante spørsmål til intervjuene når den tid kommer. Tre måneder med feltarbeid og fire kladdebøker med lognotater ga meg en ydmyk minimumsfornemmelse av hva mestring og identitet handlet om under systembetingelser som dette. Det gjorde meg i stand det Clifford Geertz kaller «thick description»: en kapasitet for innforstått kontekstforståelse som gjør det mulig å gi mening til utsagn og fenomener jeg opplever i en kultur hvor jeg ikke er kjent fra før (Geertz 1973). I mitt tilfelle på et Nav-kontor hvor spørsmålet for en utenforstående akademiker ble hva det vil si å implementere arbeidslinja i Nav på denne konkrete institusjonen i dette konkrete området av Østlandet i denne konkrete epoken av vårt lands historie. Disse vedvarende forsøkene på å være «tett på» gir også en fornemmelse av profesjonsrollen. Jeg har i alle fall smakt på det inkvisitoriske spørsmålet: Hva om jeg var i deres sko? Cato Wadel kaller det «å være sosiolog på seg selv» eller å være «sin egen informant» (Wadel 1991:59). Dessuten visste jeg etter hvert hva det var relevant å snakke med respondentene om.

Jeg gikk til intervjuene med fire hovedtemaer:

- ressurser
- arbeidsformer
- relevant kompetanse
- lojalitet til arbeidsplass og mandat

Jeg intervjuet seks ansatte, der fire av dem arbeidet i oppfølgingsavdelingen. De var valgt ut fordi de hadde erfaring med iverksetting av Arbeidsavklarings- og Kvalifiseringsprogrammet, sentrale Nav-verktøy for å få brukere tilbake i jobb. De to andre arbeidet med flyktninger og ungdom med rusproblemer. Jeg ba dem bli med for å undersøke om deres ansvarsområde og arbeidsmåter som er tettere på brukerne, ga dem andre perspektiver. Fem av respondentene hadde bachelorutdanning i sosialt arbeid.

I løpet av arbeidet med transkribering og meningsfortetting avtegnet det seg en dramaturgi preget av spenning mellom konflikt og harmoni i måten respondentene snakket om temaene på. Tid ble også en viktig dimensjon i alle intervjuene; som oftest i form av et vendepunkt, et før og etter mestring av oppgaver. Jeg har forsøkt å vise frem empirien nedenfor slik at dette skal være mulig å se innenfor hvert tema og i intervjuframstillingen som helhet.

Det finnes gode grunner til å etterforske plotstrukturer i intervjuer: Det er en grunnleggende del av menneskelig virksomhet å kontinuerlig forsøke å skape mening gjennom narrativer med utgangspunkt i tilgjengelige kulturelle forestillinger (Polkinghorne 1988:15).

Dette er ikke nødvendigvis en bevisst foreteelse for dem som forteller eller blir intervjuet. Det kan godt være en forskeroppgave å avdekke slike strukturer for å påvise hvordan respondenter leter etter mening gjennom egne fremstillinger (1988:18). Samtidig er det selvsagt umulig å trekke en ren og ugjennomtrengelig grenselinje mellom respondentenes fortolkninger og mine fortolkninger. Jeg snakker om den delikate skjønnsutøvelsen i form av den doble hermeneutikk (Giddens 1984). Det er jeg som legger inn ideen om «plotstruktur». Det er jeg som leter etter systematiseringer og mønstre. Men det er respondentene som lever råmaterialet og gjennom sine utsagn så å si inviterer til fortolkninger av det slaget jeg legger frem.

Samtidig etterlot observasjonene et svært tydelig inntrykk av hva kontekst betyr for opplevelse av mening og identitet. De to respondentene som arbeidet med innvandrere og ungdom var oftere i det som gjerne oppfattes som klassisk sosialt arbeid: ute blant brukerne i deres omgivelser, i samtaler med dem. Som det fremgår av intervjupresentasjonen er disse to en anelse mer kritiske til Navs indre forvaltningsbyråkrati enn de andre.

Hvor representativt er mitt eksempel? Det finnes andre former for representativitet enn den statistiske. En casestudie kan være utgangspunkt for generalisering fordi den inneholder viktige problemstillinger av allmenngyldig karakter (Flyvbjerg 2001). Mitt eksempel kan, med utgangspunkt i Flyvjergs taksonomi (2001:79), kalles et «kritisk eksempel» som kan etterprøves ut fra følgende logikk: dersom dette er tilfellet i dette eksempelet, vil det sannsynligvis også være det i mange andre. F.eks. vil middels og større Nav-kontorer være underlagt samme systemlogikk, og jo større kontorer jo mere krysspress og større sannsynlighet for innslag av samme mestringsstrategi som i mitt eksempel.

ANSATTES FORTELLINGER

Store behov – begrensede ressurser

Når respondentene snakker om ressurser, snakker de om noe det er for lite av. Det dreier seg som oftest om tid og tid de hadde trengt til samtaler med brukerne:

«Jeg får aldri snakka nok med folk, jeg får aldri fulgt opp godt nok, jeg får aldri egentlig hjulpet dem nok».

Respondentene snakker først og fremst om ressursproblemer som oppstår i forhold til de tyngste brukergruppene.

Respondent:

«En hel del saker er faktisk relativt greie. Vi sliter jo ikke med folk som har stabil arbeidslivstilknytning i utgangspunktet og er sykmeldte på grunn av beinbrudd eller noe. Utfordringene bygger seg opp rundt folk med komplekse og uavklare diagnoser, tunge helseutfordringer, ustabilitet eller null forhold til arbeidslivet, fra miljøer med tradisjon for trygd fremfor arbeid.»

Alle respondentene konkretiserer ressursbehovene i forhold til den sistnevnte gruppa:

«Vi burde vært mer tilgjengelige på telefon eller for direkte samtaler. Vi burde fulgt dem opp bedre i jobbtrening. De trenger hjelp med skjemaer og dokumentasjon».

Jeg spør dem om de tror ressursproblemet lar seg løse. Svarene tar ulike retninger. Et par respondenter fortsetter fra resonnetet ovenfor: De tunge brukerne trenger hjelp til nesten alt, og ikke minst:

«De kommer sjelden videre fra bedrifter hvor de er under utprøving fordi de får for dårlig oppfølging».

Tre respondenter sier tydelig at brukerne må kunne «drive sin egen sak», «bli mer selvstendige». Problemet fremstår likevel nokså paradoksalt fordi det krever «... tettere oppfølging og mer nærkontakt å gjøre brukerne selvstendige».

Løsningen er mer tid. De virker som om de ønsker seg mer tid.

Hvordan lever de med ressursproblemet, spør jeg.

Svarene de gir handler om grader av mestring. De som opplever at de mestrer prosedyrene, lever tilsynelatende rimelig greit med arbeidsbyrdene selv om de ofte er på etterskudd. De som er eller har vært i en fase hvor de famlet og er/var utrygge, snakker om slitasje:

«Jeg har aldri fått så mye kjeft (av brukerne). Og det var fullt fortjent. Jeg kunne ikke jobben min. Hadde jeg visst hvordan det var, hadde jeg neppe tatt denne jobben».

Respondenten ble også etter hvert sykmeldt og var ute av jobben i ett år.

En annen snakker om hvor vanskelig det har vært å lære seg håndverket fordi den interne opplæringen manglet. Læringskurven blir bratt og hard med mye prøving og feiling.

En respondent opplever brukerkontakten som så utilfredsstillende at vedkommende heller vil jobbe med arbeidstrening i en lokal bedrift.

De fleste sier de har nådd et mestringsnivå hvor de kan ha det greit med de daglige utfordringene.

IKT – tidstyv og hjelper

Bruken og betydningen av IKT er et arkimedisk punkt i Nav-ansattes hverdag. Det meste av virksomhetens aspekter handler om dette: hjelp, kontroll, effektivitet, ineffektivitet. Utsagnene preges av sterk ambivalens. På den ene siden:

«IKT gir påminnelser, oversikt, helt nødvendig informasjon, aktivitetsplaner i tråd med vedtak. Alt som trengs for å håndtere brukere går via IKT-programmer. Uten dem ville vi være fortapt».

Samtidig kommer det utsagn som slår sprekker i denne fremstillingen:

«Systemet er jo sårbart fordi det er såpass teknisk og vi hele tida er avhengig av at det finnes riktig og nødvendig informasjon tilgjengelig».

Det er slett ikke alltid tilfellet. En glemmer for eksempel å legge inn informasjon noen ganger. Men det er ikke det verste. Det verste er nok all tida en bruker på å betjene IKT-systemet. Selv den mest entydige IKT-entusiasten av samtlige må brenne av en salve:

«Jeg skriver stiler. Jeg rapporterer, dokumenterer, skanner. Alt dette er tidstyver, stoppere i forhold til den menneskelige kontakten med brukerne som er nødvendig, men noen ganger ikke mulig».

Men når det er sagt: All denne dokumentasjonen, hele den prosedurale drahjelpen bærer profesjonsutøveren igjennom arbeidsdagene. Det er både–og, ikke enten–eller.

En av respondentene oppsummerer litt insisterende etter at jeg har presset på for å få en oppklaring:

«IKT er et hjelpeverktøy uansett hvordan vi vrir og vrenger på dette».

En av de med mindre fartstid, er mer tydelig kritisk.

«Det blir for mye kaos av dette. Programmene er for overlappende. Vi må rapportere samme ting flere steder».

De er enige om at IKT-arbeidet går på bekostning av den direkte brukerkontakten. De sier at IKT systemene styrer kontakten. I utgangspunktet er dette ment som en saksopplysning. Jeg rammer temaet inn som et normativt spørsmål («Er dette bra eller dårlig?»). Det er på dette punktet i intervjuet at den kritiske ettertanken kommer. «Når du spør slik, er det klart jeg tenker at vi burde brukt mer tid på direkte brukerkontakt», sier en.

For alle er veldig klare på at mye og tett oppfølging er nødvendig for de mest utsatte gruppene (de med lite eller ingen arbeidslivserfaring, helseproblemer og tung sosial arv). Kanskje jeg presser dem for mye på dette punktet. Saken er uansett at de påpeker behovet for mer brukerkontakt mange andre steder i intervjuene enn i samtalene om IKT.

Tre av respondentene er opptatt av hvor lite rapporteringen egentlig sier om kvaliteten på arbeidet deres. En sier:

«Gjennomførte samtaler til riktig tid, betyr jo ikke nødvendigvis at vi kommer noen vei ...»

En vektlegger hvor urealistiske forventninger til tempo og fremdrift dette rapporterings- og målingssystemet forutsetter når en arbeider med utsatte brukere:

«Det tar mye mer tid å få til endringsarbeid enn prosedyrene forutsetter».

En kan oppsummere med å kalle betjeningen av IKT-systemet en nødvendig tidstyv. Det er en selvmotsigelse eller i alle fall et paradoks av en ordsammenstilling, men bare i forhold til et ideal om at ting skal være konsistente på logiske premisser. Velferdsapparatet enn si verden i sin alminnelighet er sjelden slik.

Mange av utsagnene til respondentene forsøker innimellom å lage en orden, en mening som bærer gjennom paradoksene:

«En må lære seg systemet godt nok. Behersker en dette (IKT og lovverk), klarer en seg bra. Det hjelper også å være litt datafreak».

De fleste er inne på dette. En må holde ut så lenge at en mestrer jobbkravene. Da kommer det seg. Et par av respondentene sier også at de bare kan supplere med hjemmebesøk når de kjenner behov for det, eller rett og slett skru av telefonen for å jobbe på IKT-programmene når det hoper seg opp. Flere sier også at en må regne med overtid uansett. Innimellom kommer altså de pragmatiske stemmene frem, som for å skape forsonende avklaring når det røyner på.

De to respondentene som jobber med flyktninger og rus, møter brukerne oftere ansikt til ansikt og er til stede i bomiljøene deres mye mer enn de andre respondentene. De er avhengige av å være tett på. Konfliktene mellom nærhet og distanse blir annerledes her:

«Jeg er avhengig av tillit for å få gjort noe, men samtidig må jeg vokte meg vel for å gå i kompisfella. I starten opplevde enkeltpersoner i rusmiljøet meg som deres personlige advokat i forhold til økonomiske ytelser. Det ble helt håpløst. Jeg fikk alvorlige trusler».

Den respondenten som jobber mest med flyktninger er den som tydeligst artikulere konflikten mellom den byråkratiske arbeidsformen og nødvendigheten av å være tett på brukerne. Her er oppfølgingsbehovet nærmest uendelig. Samtidig er det vanskelig å få resultater i form av norskkunnskaper og jobb innen forventet tidshorison. For denne respondenten blir det langt fra åpenbart at IKT er svaret på noe som helst. Samtidig gir det mening å møte flyktningene i deres egne miljøer, forsøke å legge til rette for dem. Respondenten med ansvar for flyktninger kaller det enkelt og greit «å vise omsorg».

PROFESJONSUTDANNING VS. NAV-OPPLÆRING

Fem av seks respondenter har utdanning i sosialt arbeid. Jeg satte utdanningens betydning for arbeidsoppgavene deres på dagsorden flere ganger. De fleste snakket mest om hvordan de måtte starte fra grunnen av når de begynte i Nav: «Jeg trodde jeg var rimelig kvalifisert, men det var jeg virkelig ikke».

De snakker både om svært konkrete krav til mestring (IKT og lovverk) og om nokså diffuse jobbinstruksjoner til oppgaver hvor mye læring har skjedd gjennom prøving og feiling og kollegial støtte. Få utsagn tyder på direkte relevans av utdanning for utøvelsen av de konkrete arbeidsoppgavene. Samtidig finnes det spørsmål, ansatser til kritikk og motstemmer som i og for seg godt kan stamme fra sosialarbeiderutdanningens formende føringer

for hva sosialt arbeid egentlig skal dreie seg om, først og fremst i forhold til tidsressurser og oppfølging og skepsis til IKT-fokus på bekostning av personlig oppfølging. Under disse utsagnene kan det godt ligge forestillinger fra utdanningen om hva sosialt arbeid skal være og at det de opplever i jobben faktisk avviker fra disse idealene.

LOJALITET OG PROTEST

Burde en vente protester, sterke stemmer som sier at dette her, det går ikke lenger? Disse stemmene siver ut noen steder. Et hjertesukk om en sykmeldingsperiode her, en hørbar irritasjon over manglende opplæring der. Men heller enn artikulert protest finnes problemer og konflikter først og fremst som undertekster, som tilforlatelige saksopplysninger, som skuldertrekk, som naturlige innslag i den profesjonelle hverdagen, som lett resignasjon. I et mulig spenningsfelt mellom lojalitet og protest er det ingen tvil om hvor respondentene befinner seg. De er først og fremst lojale. Til tross for de konturene vi aner av konflikt og kaos strekker de seg mot det som gir mening. Mange utsagn viser de ansattes tro på systemet, lojaliteten til arbeidsplassen og mandatet.

Alle i oppfølgingsavdelingen peker på nødvendigheten av å implementere arbeidslinja og på alle mulighetene som finnes for å gjøre dette:

«Vi har et enormt spekter av tiltak. Mulighetene er der».

Og ikke minst:

«Veien til arbeidsmarkedet går via dette systemet. Veien til et bedre liv.»

«Jo lenger folk er borte fra arbeidsmarkedet, jo vanskeligere er det å komme tilbake.»

Og jeg spør alle om hvordan de tenker når det butter imot for de mest utsatte gruppene:

«Vi må prøve. Det skjer i alle fall ikke noe om en ikke prøver. Det gir alltid mening å prøve.»

Jeg forsøker alltid å stille meg i veien for svar jeg synes blir litt hule: Er det ikke egentlig slik at det må være match mellom arbeidsgiveres og brukeres ønsker og behov (for å komme (tilbake) i jobb)? Er ikke dette en nødvendig forutsetning? Kan en ikke bare glemme jobb om dette ikke er på plass? Åpenbart ikke:

«Det er alltid viktig å prøve.»

«Det er meningsfylt å prøve. En god del kommer faktisk tilbake i jobb.»

«Vi hjelper mange. Det er meningsfylt når en lykkes noen ganger.»

«De fleste er faktisk fornøyd med oss.»

«Det vil alltid være et argument at en må prøve.»

Lojaliteten kommer også frem i det tydelige ønsket om å mestre systembetingelsene: IKT-systemene og lovverket. Dette er åpenbare jobbkrav en må beherske, og det er også mye opp til den enkelte:

«Når ansatte sliter, er det fordi en ikke kan jobben sin godt nok.»

«Jeg fortjente kjeft fordi jeg ikke kunne jobben min.»

«Jeg måtte finne ut alt selv. Det var ikke særlig tydelige kriterier. Det mangler opplæring.»

Lojalitet er også knyttet til godt arbeidsmiljø. De ansatte roser det. De sier de er flinke til å samarbeide, trekke på hverandres kompetanse. Jeg har også sett det på observasjonspostene mine.

Det er et spørsmål om det uløselige ressursproblemet tvinger frem resignasjon, og om tilpasning og innordning egentlig handler om resignasjon snarere enn mestring. Hvor går grensene i den enkeltes konkrete opplevelse? Det er mer et filosofisk spørsmål enn et empirisk. Tilpasning fremstår som en nødvendighet. Jeg spør om de diskuterer andre måter å forstå og løse problemene på.

De svarer med taushet.

En sier:

«Du står jo helt fritt til å forslå og gjennomføre ideer her. Men du må gjøre det selv, og det blir garantert på overtid når alle de andre oppgavene du må levere på og blir målt på er unnagjort. Da er arbeidstida brukt opp. For lengst.»

En respondent snakker om å skifte jobb fordi vedkommende ikke får nok tid til oppfølging av de mest utsatte brukerne. Men det er ikke med høyt volum eller med noen åpenlyst mer negativ holdning enn de andre respondenter.

MESTRING OG PERSONLIG ANSVAR

Konflikt-dynamikken ligger i forholdet mellom oppgaver og ressurser, mellom IKT som tidstyv og hjelper, mellom kompetanseperspektiver fra utdanning og praksisfelt. Når det gjelder de ansattes posisjonering ligger det mellom lojalitet og protest. Men respondentenes håndtering av konfliktfylte tema graviterer mot harmoniserende fortolkninger: Tidsressursen er noe de fleste har et forsonende forhold til, noe de må lære seg å leve med. IKT er et så nødvendig arbeidsredskap at det er hevet over enhver diskusjon selv om det tar tid å mestre teknologien. Konflikten i kompetansespørsmålet er knapt synlig for respondentene selv. Tilsynelatende tas det for gitt at den egentlige læringen starter i Navs egne lokaler. Lojaliteten til velferdsprosjektet og mulighetene i Nav er så åpenbar at potensielt kritikkverdige forhold mer fremstår som nødvendige onder eller små, uunngåelige dysfunksjoner. De når rett og slett ikke opp i forhold til gevinstene av lønnsarbeid og et bedre liv for brukerne.

Om vi i første omgang bygger på respondentenes utsagn, ser det ut til at tid er harmoniserende fordi tid handler om mestring. Når en har jobbet en stund, lærer en håndverket. Vi

har snakket mest om IKT og lovverk. Det finnes også en tung, *personlig* ansvarskomponent i dette som er synlig. *Jeg* må kunne *min* jobb. Systembetingelser er først og fremst noe den enkelte ansatte mestrer eller sliter med. Det tar tid å mestre, det tar tid å lære og ta ansvaret på seg.

De mest opplagte konfliktene i respondentenes utsagn lar seg tilsynelatende harmonisere ved mestring. Det betyr at den enkelte tar personlig ansvar og definerer problemet som et profesjonelt problem på individnivå. Videre defineres kompetanse som mestring av Nav-verktøy (IKT, lovverk). De motstemmene som finnes hos respondentene sitter langt inne. Det kan tyde på at det viktigste poenget som bør drøftes her, er hvorfor tilpasning til eksisterende systembetingelser og ikke forhandlinger, eller til og med kritisk opposisjon, fremstår som en så markert og entydig, mestringsstrategi. Men samtidig: Er tilpasning uttrykk for innordning forstått som passiv og avmektig resignasjon? En drøfting av dette bør knyttes til et relevant tema i forskningsfeltet: Er endrede systembetingelser i form av målstyring og standardisering noe som oppfattes som en trussel mot profesjonsidentiteten til de Nav-ansatte sosialarbeiderne i mitt eksempel?

PROFESJONSIDENTITETENS BETYDNING

Som vist i innledningen ligger det en underforstått forestilling i mye av forskningen på dette området: Arbeidsformer i Nav er i konflikt med sosialarbeidernes kunnskapsgrunnlag og identitet. Fra et styringsperspektiv blir dette selvsagt problematisk. Sosialarbeiderne blir implisitt en for lite tilpassningsdyktig profesjon, en slags sendreiktig og nostalgisk sabotør av myndighetenes modernisering av det norske velferdsprosjektet. Derfor burde mine funn og fortolkninger berolige myndighetene (men ikke utdanningsinstitusjonene). Mine funn og fortolkninger bryter med mye annen forskning som ofte fremhever den tradisjonelle profesjonsidentitetens betydning for sosialarbeidere. I min fortolkning av mitt case er det tydeligste, overordnede budskapet at nei, profesjonsidentiteten oppleves ikke først og fremst som truet. Arbeidsteknikkene og systembetingelsene er nødvendige, og lojaliteten til Navs prosjekt trumfer all tvil. Spørsmålet er snarere: Hvor underlig og oppsiktsvekkende er egentlig dette?

I utgangspunktet har fem av seks respondenter relevant sosialarbeiderutdanning. De besitter en kompetanse som potensielt kunne blitt utløst i møte med Nav-teknologien og blitt oppfattet som arbeidsformer i konflikt med deler av sosialt arbeids kompetansegrunnlag. Nygren og Fauskes *Profesjonskompetanse: Ideologisk beredskap* (2004), legger opp til en slik form for kompetanseutvikling i møtet mellom utdanning og profesjonsutøvelse. Utdanningens kompetanse kan utløses av praksisfeltets forventninger eller gi grunnlag for opposisjon og/eller forhandlinger. Det jeg oppfatter som et sentralt budskap hos mine respondenter er derimot at relevant Nav-kompetanse må læres (mer eller mindre) fra grunnen i Nav, og at dette prosjektet tar all oppmerksomhet. Eksempler jeg har funnet fra faglitteraturen på at protest og/eller forhandlinger finner sted, er tatt fra psykiatrien (Kamp 2016; Kamp og Dybbroe 2016). En utprøvende fortolkning kan være at dette handler om profesjoner med et kunnskapsgrunnlag som gir høyere status og tydeligere profesjonsidentitet. Det er først når kompetansekrav oppleves i direkte konflikt med kvalitetsstandarder

definert av profesjonene selv at profesjonsidentiteten blir noe som må forsvares. Profesjonskompetansen blir da ikke bare et pragmatisk verktøy, men noe som står på spill i en verdi- og identitetskonflikt (Evetts 2011:263). Dette er for så vidt ingen fremmed tanke for sosialarbeidere med erfaring fra Nav. En hel del, sannsynligvis nettopp blant dem med en tydelig sosialarbeideridentitet knyttet til andre arbeidsformer og verdigrunnlag, har gått ut av Nav. Men mine respondenter er først og fremst fascinerende lojale, og i denne sammenhengen er det derfor tilpasningsmekanismene som legges under lupen.

TILPASNING SOM FORUTSETNING FOR KOMPETANSEUTVIKLING?

Tilpasning i et kontekstlæringsperspektiv er ikke bare en forståelig effekt av systembetingelser, men en forutsetning for læring som sådan og dermed en forutsetning for utvikling av profesjonell kompetanse. En må stille seg åpen for praksisfellesskapets standarder og arbeidsformer, prøve dem ut og la seg korrigere (Wenger 1999). I denne tradisjonen blir det å beherske kontekstens krav faktisk selve uttrykket for profesjonaliteten i et felt. Kompetansekrav i form av ferdigheter og teknikker fremstår som objektive realiteter, ikke først og fremst som et forhandlingstema eller noe som skal kritiseres eller opponeres mot. Læring blir praktisk opplæring gjennom prøving, feiling, korrigerende og repetisjoner. Wittgenstein sier i *Filosofiske undersøkelser* (1997) at handlinger ikke er avledet av abstrakte prinsipper. Hans språkfilosofiske utlegning overført på vårt eksempel vil bety at Nav-ansatte ikke lærer ved å overføre teori fra akademisk utdanning til Nav, men ved å lære den lokale kontekstens innarbeidede arbeidsteknikker. Det å forstå et språks betydning er egentlig, dypest sett å beherske en teknikk (Wittgenstein 1997:111). Den konkrete handlingen kommer først. Så kan man bli enige om hva man kaller den for etterpå. Men disse begrepene vil ikke gi mening med mindre en tar konkret utgangspunkt i de spillereglene som finnes i en lokal praksis, eller som Wittgenstein kaller det: *et språkspill*. Dette betyr at Nav-relevante konsepter som «arbeidslinja», «brukerretting» osv. kun har mening i kraft av hvilke praksiser de innebærer lokalt, hvilke teknikker som må beherskes for at en skal kjenne seg som en reell deltaker i praksisen.

Det interessante her er først og fremst relevansen for mitt eksempel. Selv om IKT-systemet er en tidstyv, er det helt umulig å ikke forsøke å mestre det. Når en først får det til, ligger det en belønning i selve mestringen. Mestringen er rett og slett en forutsetning for å ivareta mandatet som ansatt i Nav. Men samtidig er det nødvendig å skille mellom språkspillet logikk og språkspillet funksjonalitet. For legg merke til en åpenbar effekt: Ansatte vil kunne bli opphengt i mestringer av tekniske prosedyrer som et mål i seg selv. Plutselig bruker ansatte mer tid på å legge inn dokumentasjonskrav i IKT-systemene enn å gi brukere den oppfølgingen som trengtes for å realisere intensjonen med Kvalifiseringsprogrammet (Schafft og Spjelkavik 2011). Dokumentasjonskrav fungerer på mange måter som en oppsplitting av en arbeidsprosess der deloperasjonene underveis og ikke minst dokumentasjonen av dem er såpass tidkrevende at det store målet (arbeidslinja) kan gli unna. I den daglige sentrifugen vil mestring av teknikker bli et mål, for ikke å si målet i seg selv. Det er godt mulig at organisasjonsteorien ville kalt dette «målforskyvning» (fra «realisering av arbeidslinja» til «dokumentasjon av avholdt møte»). Men det spiller ingen rolle.

Det er ikke organisasjonsteorien som definerer språkspillet her. En kan ende opp med systeminterne suksesskriterier som egentlig hverken hjelper brukerne eller måler sluttteffekten.

Dette betyr selvsagt ikke at det er umulig å se utover sine egne systembetingelser, men sannsynligheten er større for at en ikke gjør det. Sannsynligheten er også stor for at alle typer kritiske, kontrollerende innspill fra overordnede instanser vil handle om «mer av det samme» fordi spillereglene er definert og lever sitt eget liv.

KONKLUSJON

Under arbeidsbetingelser preget av mye omstilling og slitsomme dilemmaer fremstår lojalitet og tilpasning som den tydeligste strategien for de Nav-ansatte sosialarbeiderne i undersøkelsen. Mestring av eksisterende teknologi og arbeidsformer fremstilles mer som veien til profesjonsidentitet enn som veien bort fra denne; ikke minst fordi det er mestringen av teknologien og arbeidsformene som gjør det mulig å hjelpe brukerne.

Samtidig ligger det uløste problemer i forlengelsen av tilpasningsstrategien. Ansatte opplever sterkt slitasje gjennom effektivitetspress. De ser at betjening av teknologi er tidkrevende og går på bekostning av brukerkontakt. De opplever også at de har liten innflytelse på systembetingelsene. De kan ikke endre dem, det eneste de kan gjøre er å mestre dem. Det oppfattes utelukkende som et individuelt ansvar. Derfor vil det selvsagt være et underliggende og uforløst spørsmål hvor grensen går mellom entusiastisk lojalitet og disiplinering grunnet mangel på alternativer. De individualiserende og ansvarliggjørende effektene av standardisering og målstyringsteknikker gjør ansatte sårbare. Mestringsstrategiene til de ansatte vil periodevis risikere å ligge i grenselandet til exit. Lojaliteten gjennom tilpasning på individuelt nivå kan dermed bli den enkelte ansattes bane på lengre sikt. Dette vil selvsagt også være en kontinuerlig trussel for Nav-systemet i stort fordi treffsikker kompetanse krever kontinuitet blant de ansatte. Mye gjennomtrekk av faglig kompetanse betyr at lokale kontorer til stadighet må begynne på nytt.

Sosialarbeidernes profesjonsidentitet blir i lys av dette ingen fast og entydig essens, men en form for selvoppfatning som er i omstilling og under forhandlinger i forhold til de systembetingelser og arbeidsvilkår sosialarbeiderprofesjonen blir satt til å håndtere.

Samtidig vil det være feil å fremstille profesjonsidentiteten til sosialarbeiderne som uttrykk for fleksibilitet uten grenser. Arbeidsformene i Nav setter åpenbart flere sider ved tradisjonell sosialfaglig kompetanse under press. Et viktig spørsmål er om sosialarbeidere i Nav kan utvikle strategier for å gjøre dilemmaene til sosialarbeiderne mindre komplekse, til å manifestere og håndheve yrkesetiske idealer tydeligere.

Med utgangspunkt i en profesjons-sosiologisk fortolkningsramme kan manglende opposisjon fra sosialarbeiderne i mitt Nav-eksempel sees som uttrykk for svak profesjonsstatus og for lite makt i forhandlingene. En strategi langs dette sporet ville kunne være å anbefale ytterligere akademisering, for eksempel gjennom å forlenge utdanningen til et obligatorisk femårig masterløp. En annen strategi kan være å argumentere for kollektive refleksjonsrom i Nav-systemet til avklaringer og operasjonalisering av mandat, arbeidsoppgaver og fremgangsmåter lokalt.

I et kontekstlæringsperspektiv vil mestring av systembetingelsene i seg selv være en forutsetning for å være kompetent deltaker i praksisfeltet og som sådan en høyst rimelig og forståelig strategi. Samtidig løser ikke denne tilpasningsformen åpenbare dysfunksjoner knyttet til urealistiske forventninger og individuell ansvarliggjøring samt faren for mangel på profesjonsdrevet kunnskapsutvikling i Nav.

Kan disse posisjonene forenes i nye former for praktisk tilrettelegging? Forskning på velferdsutdanninger i nordiske land viser at problembasert læring, mye praksis og praksisnær undervisning har positiv effekt for opplevd relevans hos sykepleierstudenter (Fridholm, Terrell, Melin, Rentel og Jonsson 2015). Medisinstudiet i Norge har etter hvert lagt inn tunge doser problembasert læring i studiet for å øve opp kompetansen så tett på praktisk yrkessituasjoner som mulig. Denne dreiningen kom som resultat av et kritisk oppgjør med legeutdanningen fra 1980-tallet og var direkte inspirert av erfaringer fra det prestisjetunge Harvard University (Pettersen 2005:125–126). Dagens sosionomstudenter har sannsynligvis i altfor liten grad muligheten til å arbeide seg frem til en robust profesjonsidentitet i spenningsfeltet mellom utdanning og yrkesliv. Det synes også som en rimelig antagelse at et sosialfaglig kollektiv ved Nav-kontorene hadde styrket profesjonens muligheter til å videreutvikle velferdsreformen.

LITTERATUR

- Andreassen, T.A. (2011). Kommunale oppgaver og brukere – en lukkende representasjon av sosialt arbeid i Nav-kontoret. *Fontene Forskning*, 2, s. 53–65.
- Andreassen, T.A. og Fossetøl, K. (2011). Hvor går Nav reformen? Hva blir Nav-kontorene som velferdstjeneste. I T.A. Andreassen og K. Fossetøl (red.), *Nav ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*: Gyldendal Akademisk.
- Evetts, J. (2009). New professionalism and new public management: Changes, continuities, and consequences. *Comparative Sociology*, 8, 247–266. DOI: <http://dx.doi.org/10.1163/156913309X421655>.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making social science matter – Why social inquiry fails and how it can succeed again*: Cambridge University Press.
- Fossetøl, B. (2006). Hvorfor er det vanskelig å artikulere praktisk kunnskap? I A. Røysum (red.). *Sosialt arbeid – Refleksjoner om kunnskap og praksis*: Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO).
- Fossetøl, K., Breit, E. & Borg, E. (2016). Hvorfor lykkes ikke Nav-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet? *Søkelys på arbeidslivet*, 01-02, 5–23. DOI: [10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-01](https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-01).
- Fridholm, T., Terrell, M., Melin, G., Rentel, M. & Jonsson, C. (2015). *Welfare professions in the Nordic countries: Nordic and European case studies on education and research*. Technopolis. Final report 06-26. <https://www.nordforsk.org/files/reports/welfare-professions-in-the-nordic-countries-a-comparative-statistical-and-bibliometric-analysis/view>.
- Geertz, C. (1973). *The interpretation of cultures: selected essays*: Basic Books, 3–30.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society*: Polity Press.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, voice and loyalty: Response to decline in firms, organizations, and states*: Harvard University Press.

- Kamp, A. & Dybbroe, B. (2016). Struggles of professionalism and emotional labour in standardized mental health care. *Nordic journal of working life studies*. 6 (S1). DOI: [10.19154/njwls.v6i1.4886](https://doi.org/10.19154/njwls.v6i1.4886).
- Kleppe, L.C. (2015). Sosialfaglig kompetanse. I Ellingsen, I.T., Levin, I., Berg, B. & Kleppe L.C. (red.) *Sosialt arbeid – en grunnbok*: Universitetsforlaget.
- Levin, I. (2004). *Hva er sosialt arbeid?:* Universitetsforlaget.
- Levin, I. (2015). Sosialt arbeid som spenningsfelt. I Ellingsen, I.T., Levin, I., Berg, B., Kleppe, L.C. (red.) *Sosialt arbeid – en grunnbok*: Universitetsforlaget.
- Lave, J. & Wenger, E. (1991). *Situated learning: Legitimate peripheral participation*: Cambridge University Press.
- Nygren, P. & H. Fauske (2004). *Ideologisk beredskap. – om etikk og verdier i helse- og sosialfag*: Gyldendal Akademisk.
- Meld. St. 27 (2015–2016). *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet: Tiltråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 15.april 2016, godkjent i statsråd samme dag*: Regjeringen Solberg.
- Meld. St. 33 (2015–2016). *Nav i en ny tid – for arbeid og aktivitet: Tiltråding fra Arbeids- og sosialdepartementet 20. mai 2016, godkjent i statsråd samme dag*: Regjeringen Solberg.
- Oterholm, I. (2015). Skjønnsutøvelse i velferdsorganisasjoner. I Ellingsen, I.T., Levin, I., Berg, B. & Kleppe L.C. (red.) *Sosialt arbeid – en grunnbok*: Universitetsforlaget.
- Pettersen, R (2005). *Problembasert læring – for studenten*: Universitetsforlaget.
- Polkinghorne, D. E. (1988). *Narrative knowing and the human Sciences*: State University of New York Press.
- Røysum, A. (2010). Nav-reformen: Sosialarbeidernes profesjon utfordres. *Fontene Forskning* 1,41–52.
- Røysum, A. (2009). Er Nav fremtidens arena for sosionomene? I A.B. Grønningsæter (red.) *Sosialt arbeid – Tilbakeblikk – utfordringer – visjoner*. Fellesorganisasjonen (FO).
- Schafft, A & Ø. Spjellkavik (2011). Sosialklientenes vei til arbeidslivet? i Andreassen, T.A. og K. Fossetøl (red.) *Nav ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*: Gyldendal Akademisk.
- Schön, D.A. (1987). *Educating the reflective practitioner*. The Jossey-Bass Higher Education Series.
- Wadel, C. (1991). *Feltarbeid i egen kultur*. Seek A/S.
- Wenger, E. (1999). *Communities of practice. Learning, meaning and identity*: Cambridge University Press.
- Wittgenstein, L. (1997). *Filosofiske undersøkelser*: Pax Forlag.