

Referanse til artikkelen: Alf Roger Djupvik, Magne Eikås & Svein Tuastad (2018). Sosialarbeidarar og skjøn – fagleg fridom i yrkesutøvinga? *Fontene forskning* 11(2) 44-57

NØKKELOD: AUTONOMI, BAKKEBYRÅKRATI, NEW PUBLIC MANAGEMENT, PROFESJONAR, SOSIALT ARBEID, SKJØNSUTØVING



Alf Roger Djupvik
Førsteamanuensis,
Høgskulen i Volda,
Institutt for planleg-
ging, administrasjon
og samfunnsfag
alfroger@hivolda.no



Magne Eikås
Førstelektor, Høg-
skulen på Vest-
landet. Institutt for
velferd og deltaking
magne.eikas@hvl.no



Svein Tuastad
Førsteamanuensis,
Universitetet i Sta-
vanger, Institutt for
sosialfag
svein.tuastad@uis.no

Sosialarbeidarar og skjøn – fagleg fridom i yrkesutøvinga?

Dei siste årtia har det pågått ein debatt om skjønnsutøvinga sine vilkår innan sosialt arbeid under New Public Management. New Public Management har vore kjenneteikna av at styresmaktene ønskjer å effektivisere tenesteproduksjonen gjennom sterke former for styring og kontroll. I artikkelen vert to posisjonar i den faglege debatten undersøkte – ein som oppfattar skjønnsutøvinga som sterkt redusert og ein som oppfattar at bakkebyråkratane innan sosialt arbeid framleis har høve til å utøve stor grad av skjønnsutøving. Artikkelen, som baserer seg på ein survey av sosialarbeidarar (sosionomar, barnevernspedagogar og vernepleiarar) innan ulike arbeidskontekstar – Nav, barnevern og psykisk helsevern, konkluderer med at bakkebyråkratane oppfattar å ha gode høve for utøving av fagleg skjøn.

Det er ei utbreidd oppfatning at skjønnsutøving er kjernen i profesjonelt arbeid (Molander, 2013). Å bruke skjøn inneber å omsetje felles handlingsreglar til einskildsaker på ein måte som ikkje kan skje heilt mekanisk (Grimen & Molander, 2008). I følgje Lipsky kan difor profesjonsgrupper i velferdsstaten sjåast som bakkebyråkratar. Gjennom sine skjønnsbaserte avgjersler fordeler dei offentlege gode og byrder og former den offentlege politikken (Lipsky, 1980, 2010).

I denne artikkelen undersøker vi empirisk høvet som sosialarbeidarane har til å bruke profesjonelt skjøn i arbeidet sitt, slik dei sjølve vurderer det. Svare til sosialarbeidarane ser vi i samanheng med profesjons- og arbeidstilknyttinga deira. Teoretisk ønskjer vi å bidra i ein fagleg debatt om relevansen av teorien om bakkebyråkratiet. Vi er særleg interesserte i korleis rommet for skjøn artar seg under den noverande styringsordninga sosialarbeidarane er underlagde, New Public Management (forkorta til NPM).

Lipsky (1980; 2010) undersøkte kva som særmerker bakkebyråkratane. For Lipsky er spenninga mellom mål og effektivitetskrav frå styresmaktene, og ønsket om å sjå den enkelte sine utfordringar og behov, eit fellestrekk i utøvinga av yrkesrolla hjå sosialarbeidarar, politi og lærarar. Skjønnsutøving inneber å fortolke handlingsreglar, rasjonelle føringar og normative vurderingar for å ta avgjersler i einskildsaker (Grimen & Molander, 2008). Ein sentral tese hos Lipsky er at bakkebyråkratar har stort høve til å utføre arbeidet basert på skjønsprega avgjersler. I norsk kontekst gjeld dette mellom anna for sosionomar, barnevernspedagogar og vernepleiarar.

Dersom rommet for skjøn vert vesentleg redusert, fell ein viktig premiss for teorien. Fleire teoretikarar har hevda at reformene under NPM har endra profesjonsrolla. Dermed har skjønnsbruken og den faglege autonomien vorte redusert og sosialarbeidarane har vorte mindre kreative og meir disiplinerte (Howe, 1991; Jones, 2001; Røysum, 2010; Jessen & Tufte, 2014; Ekeland, 2015). NPM er ei internasjonal reformbølgje for modernisering av offentleg sektor, der ny-libera-

listiske idear om effektivisering står sentralt (Olsen, 1988; Djupvik & Eikås, 2016). I Noreg kan ein truleg tidfeste introduksjonen av NPM-baserte styringsformer til slutten av 1980-åra. Då kom det såkalla Hermannsen-utvalet med ei offentleg utgreiing som hadde tittelen *En bedre organisert stat* (NOU:1989:5). I følgje Læg Reid (1997) var det sterk institusjonell motstand i sentralforvaltinga mot endringar basert på NPM, noko som medførde at NPM-baserte reformar fekk avgrensa gjennomslag. Men på kommunenivået skjedde dette raskare og hadde også eit større omfang (Djupvik & Eikås 2016). Den faglege diskusjonen om kor vidt NPM snevrar inn høvet til skjønnsbruk eller at sosialarbeidarane opplever dei har rikeleg rom for fagleg skjønnsbruk, utgjer bakteppet for studien vår. Det vi undersøker, er i kva grad sosialarbeidarar i dagens situasjon, under NPM, opplever at dei har rom for skjøn. Det nye i vårt bidrag er at vi samanliknar korleis ulike grupper av sosialarbeidarar opplever sin eigen skjønnsbruk og faglege autonomi.

Artikkelen baserer seg på ei surveyundersøking gjennomført hausten 2014, der vi har kartlagt sosialarbeidarane sine vurderingar av arbeidsvilkåra slik dei opplevde det på det tidspunktet. Respondentane (vel 2000) var FO sine medlemmer i Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal. Vi presiserer at vi er opptekne av det overordna temaet profesjonar og skjøn i ein kontekst der ulike sider ved NPM har vore ein dominerande styringsstrategi i offentleg sektor. Vi studerer sosionomar, barnevernspedagogar og vernepleiarar. Truleg vil det vere variasjonar innanfor ulike yrkesgrupper når det gjeld korleis styringsendringane vert opplevde. Det vi i vårt materiale har høve til å undersøke, er opplevingane til bakkebyråkratar i Nav, barnevernet og innan rehabilitering og psykisk helse. Vår problemstilling kan samanfattast i følgjande hovudspørsmål: Korleis vurderer sosialarbeidarane samla, og ulike grupper av sosialarbeidarar, høvet til å utøve fagleg skjøn i det daglege arbeidet? Datamaterialet gjev oss høve til å diskutere dette spørsmålet med omsyn til mulige endringar over tid. Men spørsmåla i surveyen innheld ingen direkte koplingar til NPM.

NPM og skjønsutøving – to posisjonar i den faglege debatten

Velferdsstatsreformer som til dømes innsatsfinansierte sjukehusteneser (1997), organisering av statlege helseføretak (2002), opprettinga av Nav (2006) og samhandlingsreforma (2012), er alle døme på reformer som er iverksett under påverknad frå NPM (Halvorsen, Stjernø & Øverbye, 2013). Korleis NPM kan ha verka inn på høvet for utøving av skjøn i sosialt arbeid, kan knytast til to ulike posisjonar. Den eine hevdar at skjønsutøvinga vert sterkt redusert eller jamvel fjerna. Den andre viser til at bakkebyråkratia framleis har høve til å utøve skjøn.

Skjønsutøving og autonomi i fare

I denne første posisjonen vert NPM oppfatta som eit trugsmål mot den faglege autonomien til profesjonsutøvarane. Denne posisjonen har røter tilbake til tidlig organisasjonsteori der det var vanleg å oppfatte organisasjonar som rasjonelle «maskinar» med felles forståtte og aksepterte mål. Organisasjonen vart styrt gjennom ein velsmurt formell organisasjonsstruktur, og leiinga sine initiativ og synsmåtar får direkte og programmert verknad nedover i hierarkiet (Taylor, 1911; Weber, 1971; Mintzberg, 1979). Teori- bidraga representerer eit instrumentelt syn på styring og endring av organisasjonar (jf. Eriksen, 1999; Irgens, 2011).

Denne posisjonen rommar i den nyare faglege debatten kritisk orienterte akademikarar, forskarar og forkjemparar for profesjonane sine interesser. Dei kan kombinere skepsis til NPM-reformer med forståing av organisasjonar som rasjonelle maskiner der ein uheldig velferdsreform får negative verknadar både for profesjonane og brukarane av tenestene.

I Storbritannia har forfattarar som Howe (1991) og Jones (2001) ut frå eit slikt hovudperspektiv hevda at NPM betyr meir byråkratisk kontroll, der sosialarbeidarane har redusert høve til å utøve profesjonelt skjøn. Innanfor fleire felt har britiske forskarar konkludert med at NPM snevrar inn handlingsrommet for sosialarbeidaren sitt profesjonelle skjøn, til dømes i kriminalomsorga (Banks, 2009, 2011) og

i barnevernet (Munro, 2011; White, Wastell, Broadhurst & Hall, 2010).

Det norske barnevernet er også under innverknad av NPM, slik somme forskarar vurderer det (Nordstoga & Støkken, 2009). Eit døme er auka krav om meir effektivt og evidensbasert barnevern. Gautun (2009) oppfattar press frå andre delar av barnevernssystemet om å nytte spesifikke metodar som multisystemisk terapi (MST) og Parent Management Training – Oregon (PMTO) som ei reell innskrenking og overprøving av skjønsutøvinga lokalt med omsyn til kva tiltak brukarane kan ha behov for og kva barnevernet skal tilby. Barnevernsstatistikk viser likevel at desse to metodane blir nytta i svært liten grad (Statistisk Sentralbyrå, 2018).

I den norske konteksten har det også vorte studert kva som skjer med sosialt arbeid under NPM. Røysum (2010) peikar på at sosialarbeidarar «møter dilemmaer i Nav-systemets krav om å standardisere arbeidet kontra sosialt arbeids vekt på individuell tilrettelegging» (Røysum, 2010, s. 46). Dean (2008) kan også knytast til denne posisjonen sidan han ser for seg at statleg styring har sterk innverknad på kva bakkebyråkratane gjer i det daglege arbeidet. I Noreg er Eke-land (2015) eit døme på det same. Sett i dette perspektivet opplever sosialarbeidarar ei indirekte styring som inkluderer overvaking, dokumentasjon og kontroll av praksis.

Skjønsutøving og autonomi som vedvarande trekk ved yrkesutøving

Den andre posisjonen har vi kalla skjønsutøving og autonomi som vedvarande trekk ved yrkesutøvinga. I denne posisjonen er det ikkje nødvendigvis ei opplevd motsetning mellom fagleg autonomi og rom for skjøn i profesjonsrolla og meir politisk og administrativ styring. Forfattarar innanfor denne posisjonen oppfattar det knappast som mogleg å eliminere skjønsutøving og autonomi i bakkebyråkratia (Brodkin, 2007), sjølv om styresmaktene kan ha intensjonar om å styre bakkebyråkratane (sjå m.a. Evetts, 2002; Evans & Harris, 2004; Dubois, 2010; Hupe, 2013).

Denne posisjonen er forankra i eit syn på organi-

sasjonar som naturlege system og multiaktørsystem (Scott & Davies, 2007). Ein ser organisasjonar som samansette av grupper med ulike og vage mål, der styring av organisasjonen frå toppen av det formelle organisasjonshierarkiet er vanskeleg og lite føresieleg fordi organisasjonen er laust samankopla. Å sjå organisasjonar på denne måten inneber at det er uklart om, og korleis, sentralt initierte reformer blir iverksette og dermed korleis dei innverkar på skjøn-utøving.

Evans og Harris (2004) argumenterer for at det er ei overdriven førestelling at NPM inneber at profesjonelt skjøn i sosialt arbeid er sterkt redusert eller borte. Med tilvising til Dworkin (1978) og hans smultringmetafor der det er eit regulerande belte omkring skjøn-utøvinga, legg Evans & Harris (2004) vekt på at reglar og føringar gjev opphav til eit frirom for bakkebyråkratane – der skjøn-utøving kan finne stad (jmfør Evetts, 2002; Dubois, 2010; Hupe, 2013). Enkelte reglar kan verte nedprioriterte i praksis, andre kan verte tolka på ein bestemt måte.

Ein norsk sosialpolitisk studie innan denne posisjonen, Jessen (2007), konkluderte med at sosialarbeidarar og trygdefunksjonærar har moglegheiter til å gjere sjølvstendige val i arbeidet. Nav-studien til Jessen og Tufta (2014) konkluderer med at det er eit rimeleg stort innslag av skjøn-utøving i aktiviseringspolitikken.

Natland og Malmberg-Heimonen (2016), studerte korleis evidensbasert praksis (EBP) på eit felt som familieråd verka inn på høvet som sosialarbeidarane har til å utøve fagleg skjøn. Forfattarane konkluderte slik: «Vår gjennomgang av forskning indikerer at introduksjonen av EBP og manualbaserte modeller ikke nødvendigvis innebærer en devaluering av sosialt arbeid, bruk av skjøn eller muligheten til kritisk å reflektere over praksis» (2016, s.58).

Studiar av heimebaserte tenester under NPM viser at bakkebyråkratane påverkar innhaldet og omfanget av tenestene utover det som er nedfelt i formelle vedtak og kontraktar (Vabø, 2004, Kirchhoff, 2010). Ein parallell til dette finn ein i det institusjonsbaserte barnevernet der eit formelt kontrollsystem kan

eksistere parallelt med den dagleg praksisen på institusjonane, der handlingsrommet og skjøn-utøvinga kan vere relativt stor (Nordstoga & Støkken, 2009).

Stjernø, Jessen og Johannesen (2014) har i ein oversynsartikkel vist korleis sosialarbeidarane i eit relativt langt tidsspenn (50 år) har oppfatta bruken av fagleg skjøn i yrkesrolla. Dei konkluderte med at fleire retningslinjer og reglar i liten grad synest å ha gått ut over opplevinga av handlingsrom og høvet til å utøve skjøn (Stjernø, Jessen & Johannesen, 2014).

Samanfatning og forventingar

Dei to posisjonane tilseier ulike forventingar om korleis sosialarbeidarar opplever høvet til å bruke skjøn. Den første posisjonen, der ein oppfattar skjøn-utøving og autonomi til å vere i fare, inneber ei forventning om at sosialprofesjonane *opplever høvet til fagleg skjønbruk som redusert*. Den andre posisjonen, om skjøn-utøving som permanent tilstand, impliserer at *skjøn-utøving for sosialprofesjonane under NPM er tilpassa profesjonsutøvarane sine egne ønske og forventningar*.

I tillegg til å undersøkje forventningane som følgjer av dei to posisjonane, studerer vi skilnader mellom dei tre utdanningsgruppene og mellom yrkesfeltene deira. Sosionomane og dei som arbeider i Nav, har med Nav-reforma vore tett på ei velferdsreform karakterisert som ei NPM-reform. Vi forventar difor at dei opplever redusert høve til skjøn med utgangspunkt i resonnementet i den første posisjonen. Det same gjeld innanfor barnevernsfeltet der det har vore særleg merksemd mot rettstryggleik, dokumentasjonskrav og auka manualbruk. Tankegangen i den første posisjonen tilseier at høvet for skjønbruk vert snevra inn for tilsette i barnevernet. For vernepleiarane og dei som i størst grad arbeider med utviklingshemma, vart HVP-utøvinga innført før NPM. Denne reforma vart innført i 1991 (Hatland, Kuhnle & Romøren, 2018). Innanfor dette feltet har det etter 1991 ikkje vore klare reformer inspirerte av NPM, forutan at alle velferdsstattsyrka i ein viss grad er påverka av den rådande styringsordninga i velferdsstaten. Vår forventning er difor at vernepleiarane og dei som arbeider mest med utviklingshemma, i mindre

grad enn dei andre utdanningsgruppene og yrkesfeltet opplever redusert rom for skjøn.

Data

Hausten 2014 gjennomførte vi ei spørjeundersøking blant sosialarbeidarar på Vestlandet, der temaet var sosialt arbeid under endra rammevilkår (der vi trur at NPM utgjør ein vesentleg del av desse rammevilkåra). Spørjeskjemaet inneheldt ei rekkje spørsmål om arbeidskvardagen til sosialarbeidarar. I denne artikkelen ser vi på spørsmål knytt direkte til bruken av skjøn. I spørsmåla om skjøn vart omgrepa 'fagleg skjøn' og 'skjønsvurderingar' nytta, medan andre formuleringar var knytte svært nær opp til skjøn, mellom anna vurderingar av grad av overordna styring, autonomi og bruk av manualar i det sosiale arbeidet. Skjøn er ikkje definert i spørjeskjemaet, og det kan vere ein risiko for at det ikkje er ei sams forståing av omgrepet mellom respondentane. Spørsmåla om manualar vil også kunne representere eit validitetsproblem ved at ulike yrkesfelt har ulike typar manualar.

Vi avgrensar analysen til dei i undersøkinga som ikkje har ei formell leiarstilling, sidan vi er opptekne av å få fram bakkebyråkratane sine vurderingar av skjønsoverføringa.

Spørjeskjemaet vart sendt ut via Questback, og distribuert til 5668 e-postadresser blant Fellesorganisasjonen (FO) sine registrerte medlemmer i Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal – der den reelle populasjonen vart 5431 personar. Respondentane vart oppmoda om å fylle ut skjemaet. Dei innsamla opplysningane om respondentane, og bruken av data i ettertid er ikkje av sensitiv art eller mogleg å knyte til enkeltpersonar eller den enkeltes spesifikke arbeidsplass. Undersøkinga var ikkje meldepliktig til Norsk Samfunnsvitskapeleg datateneste (NSD).

Etter to purrerundar har 2060 respondentar svart. Svarprosenten er estimert til 44 prosent og er relativt låg (sjå Ekeland, Bergem & Myklebust, 2018). Noko av dette kan forklarast med flytting, endra jobbsituasjon, samt at spørjeskjemaet var omfattan-

de (70 spørsmål). Svarprosenten er om lag lik mellom dei fire fylka. Vi har ikkje gjort ei frafallsanalyse.

Representativiteten er vanskeleg å fastslå eksakt sidan det ikkje finst register over alle sosialarbeidarar i landet, og heller ikkje i dei fire fylka vi har data i frå.

Eit sentralt føremål er å samanlikne ulike grupper av sosialarbeidarar. Over 2000 (N= 2060) respondentar er eit så høgt tal at datamaterialet gjev godt grunnlag for å seie noko om oppfatningar om, og erfaringar med, bruken av skjøn og å samanlikne undergrupper. Det er ikkje noko i framgangsmåte eller svar som tilseier at ei av undergruppene har andre motivasjonar for svargiving enn andre.

Respondentane er rekrutterte frå fire vestlandsfylke, som har både rurale og urbane trekk. Vi har ikkje data som viser om bakkebyråkratia lokalisert i desse fylka har særdrag som systematisk skil seg frå det ein vil finne i andre delar av landet. Med så stort utval trekt ut frå den teoretiske populasjonen er det liten grunn til å tru at desse funna ikkje kan generaliserast.

Det er registrerte FO-medlemmer som er vårt utval, og som vi har vurdert svarprosenten utifrå. Det kan stillast spørsmål om kor representative FO-organiserte er for sosialarbeidarar i dei fire fylka. Ekeland et al. (2018) reknar med at mellom 70 og 80 prosent av sosialarbeidarane er FO-organiserte, og dermed vurderer vi utvalsmetoden som representativ.

Blant dei som har svart på undersøkinga, er 83 prosent kvinner og 17 prosent menn. Dette samsvarar med fordelinga som er mellom kvinner og menn i sosialt arbeid (Dahle, 2010). Såleis gir det ein indikasjon på at tala knytte til kjønn truleg er representative.

Når det gjeld type grunnutdanning (sosionom, barnevernspedagog, vernepleiar), er fordelinga slik: I alt 42 prosent har sosionomutdanning, 25 prosent har barnevernspedagogutdanning, 31 prosent har vernepleiarutdanning og vel 1 prosent svarer at dei har anna grunnutdanning. Desse tala samsvarar i stor grad med fordelinga ein finn mellom desse tre sosialarbeidargruppene i arbeidslivet (Kunnskapsdepartementet, 2012). Det er difor god grunn til å anta

at vi har tal som er representative for utdanningsbakgrunn.

I analysen av datamaterialet har vi brukt SPSS (Statistical Package for the Social Sciences, versjon 25). Det samla utvalet er altså på om lag 2000 respondentar. Vi har, i tillegg til analyser av hovudmønster for utvalet samla, vald å bryte ned utvalet på undergrupper innanfor utdanning og yrkesfelt. På denne måten kan vi undersøke i kva grad ei utdanningsretning eller eit yrkesfelt skil seg ut samanlikna med sosialarbeidarane generelt. Inndelinga i grupper på utdanningsnivå og yrkesfelt gjev tidvis små grupper, men er etter vår vurdering likevel føremålstenleg. I det vi har omtala som posisjon ein, svarer hovudfordelinga til ein hypotese om at rommet for skjøn ikkje aukar. For å kunne vurdere denne og ulike aspekt av han på ein klårare måte, har vi valt å dikotomisere somme variablar (omforminga av variablane er gjort spesifikt greie for i dei aktuelle tabellane i resultat-delen). Dette gjer det også mogleg å bruke enkle krysstabellar for å sjå etter signifikante skilnader mellom undergrupper og sosialarbeidarane samla.

Resultat

I presentasjonen av funna ser vi først på det overordna biletet. Vi ser på dei mest relevante frekvensfordelingane for sosialarbeidarane sine svar om rommet

for skjøn. Deretter presenterer vi utvalde krysstabellar som undersøker undergruppene. I den andre delen går vi spesifikt inn på opplevingane av manualbruk og kontrollsystem og studerer skilnadene mellom ulike grupper av sosialarbeidarar på same måte som i den første delen.

Sosialarbeidarane og skjøn

Tabell 1 syner frekvensfordelingar for opplevingar av rom for skjøn for sosialarbeidarane totalt. Vi har samla ulike spørsmål som på kvart sitt vis kastar lys over den overordna problemstillinga om korleis sosialarbeidarane vurderer høvet til å utøve skjøn i arbeidet.

Svara på dei tre ulike spørsmåla syner det same hovudbiletet: Det er eit lite mindretal som ikkje opplever dei har rom for skjøn. Vidare er det berre eit lite mindretal som opplever at dei korkje kan påverke viktige avgjersler eller ta sjølvstendige avgjersler. Om lag to tredelar svarer anten at dei i stor eller svært stor grad opplever at dei kan utøve tilstrekkeleg skjøn eller påverke viktige avgjersler i arbeidet. Tre firedelar opplever at dei har høve til å ta sjølvstendige avgjerder. Resultata synest å kunne byggje opp om resonnementet om at rom for skjøn er ein permanent tilstand.

Tabell 1: Vurdering av om ein opplever at det i stillinga er mogleg å utøve tilstrekkeleg fagleg skjøn, ta viktige avgjersler og kunne ta sjølvstendige avgjersler (n = 1891; 1897; 1884) Prosent.

	I kva grad ein opplever at det i stillinga er mogleg å utøve tilstrekkeleg fagleg skjøn	I kva grad ein kan påverke viktige avgjersler i arbeidet ein skal gjere	I kva grad ein opplever at stillinga gir høve til å ta sjølvstendige avgjersler
I svært liten grad	0.6	1,4	0,8
I liten grad	3.3	7,0	3,6
I nokon grad	28.0	38,1	22,2
I stor grad	53.6	42,5	49
I svært stor grad	14.5	11,1	24,4
I alt	100 (n = 1891)	100 (n = 1897)	100 (n = 1884)

Skjønnsbruken etter yrkesfelt og utdanningsbakgrunn

Vi samanlikna yrkesfelt (Nav kommune, psykisk helsevern, barnevern, rehabilitering/habilitering inkludert bustad og psykisk utviklingshemma) og utdanningsgruppene (sosionomar, barnevernspedagogar og vernepleiarar) kvar for seg opp mot det samla utvalet.

I bakgrunns materialet kan vi sjå korleis utdanningsgruppene fordeler seg på yrkesfelt. Tre fire delar av barnevernspedagogane arbeider innanfor barnevernet om vi avgrensar yrka til dei fire største arbeidsfelte (Nav kommune, barnevern, psykisk helse og rehabilitering/psykisk utviklingshemma), medan det innanfor Nav kommune er 80 prosent sosionomar. Barnevernet som arbeidsfelt har høgt innslag av medarbeidarar med sosionom-utdanning (44 prosent), medan 48 prosent har barnepedagog-utdanning. Innanfor rehabilitering, inkludert bustader for utviklingshemma, er 70 prosent vernepleiarar av dei som er sosialarbeidar-utdanna (vernepleiarar, barnevernspedagogar og sosionomar). At det er eit visst samsvar mellom dei ulike yrkesfelte (tabell 2) og utdanningane (tabell 3), er relevant når vi ser på hovudmønsteret i dei to neste tabellane der skilnader mellom ulike grupper innanfor sosialarbeidarprofesjonen er det interessante.

Eit spørsmål om endringer i bruk av skjøn hadde opphavleg tre svaralternativ: Om ein over tid har opplevd mindre rom for skjøn; om lag det same som

før eller meir rom for skjøn. Eit klart fleirtal av alle tre profesjonane samla svara at dei ikkje opplever noko endring i moglegheitene til å utøve skjøn (67 prosent). Dei to andre svaralternativa fordelte seg ganske likt: 17 prosent svarer at moglegheitene til å bruke skjøn er blitt mindre, medan 16 prosent svarer at moglegheitene er blitt større.

Dette spørsmålet har vi omforma frå dei tre svar-kategoriane *mindre rom for skjøn; om lag same moglegheit som før og større rom for skjøn* til to svarkategoriar i ein ny dikotom variabel. I denne rommar den første kategorien svara *mindre rom for skjøn eller same rom for skjøn som før* og den andre rommar kategorien *større moglegheit for skjøn no enn før*. Tabell 2 og 3 viser forskjellar mellom skjøn for dei største arbeidsfelte og utdanningsgruppene samanlikna med heile utvalet for den dikotome variabelen.

Det er verdt å merke seg nokre interessante skilnader i tabell 2 og 3. Dei som arbeider innanfor rehabilitering/bustad utviklingshemma, skil seg ut. Dei opplever større høve til skjøn enn dei som arbeider innanfor barnevernet. Funnet (skilnaden for yrkesfeltet rehabilitering/utviklingshemma samanhalde med utvalet samla) er ikkje signifikant, men det er derimot utdanningsgruppa vernepleiarar sine vurderingar. Det er fleire av vernepleiarane som opplever at dei har fått meir skjøn enn kva sosialarbeidarane samla opplever, men skilnadane er små.

Vi ser i tabell 2 og 3 at det for dei fleste undergruppene ikkje er signifikante skilnader samanlikna med

Tabell 2: Yrkesfelt og rom for å utøve skjøn. Prosent.

	Nav-kommune	Barnevern	Psykisk helse	Rehabilitering/ utviklingshemma	Total
Same eller mindre rom for skjøn	80,6	87,6 *	86,5	81,7	83,9
Meir rom for skjøn enn før	19,4	12,4 *	13,5	18,3	16,1
Total	100 (n = 191)	100 (n = 476)	100 (n = 289)	100 (n = 77)	100 (n = 1880)

Skilnadane vart testa med chikvadrat test, *p<0,05

sosialarbeidargruppa samla. Men for dei som arbeider innanfor barnevernet, er det signifikante utslag. Dei opplever i minst grad at rommet for skjøn over tid har vorte større samanlikna med sosialarbeidargruppa samla (sjå tabell 2).

Eit spørsmål er om erfaring spelar inn for skilnadane ved å ha ein medierande effekt slik at det i staden for skilnader mellom yrkesfelta snarare er erfaring som utløyser skilnader. For at ein slik medierande effekt skal oppstå, krevst det at det er ein skilnad i erfaring mellom dei ulike gruppene. Vi har sett nærare på om dei signifikante skilnadane, mellom kate-goriane barnevernet som yrkesfelt opp mot sosialarbeidarane samla og dei vernepleiarutdanna opp mot sosialarbeidargruppa samla. Kan dei signifikante skilnadane forklarast ved at nokre av gruppene har ein annan erfaringsprofil? Erfaring viser her til om dei har mindre enn fem års erfaring som sosialarbeidar, fem til 15 års erfaring, eller om dei har erfaring over 15 år. Skilnadane er minimale (om lag ein prosent) for dei undergruppene der vi har signifikante skilnader (barnevern som yrkesfelt og dei vernepleiarutdanna) opp mot sosialarbeidarane samla. Det tyder at erfaring ikkje ser ut til å kunne vere ein medierende effekt som bakanforliggjande forklaring der vi fann signifikante skilnader.

Hovudbiletet er at sosialarbeidarane opplever at dei har rimeleg stort høve til skjøn; det er i tråd med posisjonen om skjøn som permanent tilstand. Når vi samanliknar yrkesfelt og utdanningsgrupper, skil dei som arbeider innanfor barnevernet seg ut ved å opp-

leve mindre rom for skjøn enn andre. Denne skilnaden er signifikant. Utdanningsgruppa vernepleiarar opplever at det har vorte meir rom for skjøn, samanlikna med sosialarbeidarane samla. Dette er også ein signifikant skilnad.

Skjøn i lys av kontroll-system og manual-bruk

Somme spørsmål i spørjeskjemaet gjer det mogleg å undersøkje nærare nokre av hovudfunna. Er det slik at opplevingane av aukande eller minskande rom for skjøn heng saman med korleis ein opplever kontroll-system og manualbruk? Vi presenterer først eit oversiktsbilette før vi går nærare inn på skilnaden mellom grupper av sosialarbeidarar og sosialarbeidarane samla.

Tabell 4 syner at for somme av spørsmålsstillingane er det tilsynelatande motstridande resultat. På den eine sida meiner dei fleste at det er naudsynt med dagens omfang på kontroll- og tilsynssystemet. På liknande vis er den gjengse oppfatninga at kvalitetssikringa i feltet har vorte mykje betre dei siste åra. Samstundes er det også fleire som meiner det er for mykje detaljstyring av korleis arbeidet skal utførast. Såleis svarer 9,2 prosent at dei er heilt einige og 36,8 prosent at dei er delvis einige i at det er for mykje detaljstyring, medan 5,5 prosent er heilt ueinige og 26,5 prosent er delvis ueinige i påstanden.

Vi har undersøkt det siste funnet nærare ved å studere svara etter undergruppe yrkesfelt og utdanning (tabell 5). Spørsmålet om respondentane oppfatta at det er for mykje detaljstyring av arbeidet er omforma

Tabell 3: Utdanningsgrupper og rom for å utøve skjøn. Prosent.

	Sosionom	Barnevernspedagog	Vernepleiar	Total
Same eller mindre for rom skjøn	85,6	84,5	80,7 *	83,8
Meir rom for skjøn enn før	14,4	15,5	19,3 *	16,2
Total	100 (n = 790)	100 (n = 485)	100 (n = 564)	100 (n = 1839)

Skilnadane vart testa med chikvadrat test, *p<0,05

Tabell 4: Haldningar til kontroll/tilsyn, utvikling av kvalitetssikring og vurderingar av om det er for mykje detaljstyring. Prosent.

	Dagens omfang av kontroll og tilsyn er nødvendig	Dei siste åra har kvalitetssikring blitt mykje betre	Det er for mykje detaljstyring av korleis arbeidet skal gjerast
Heilt ueinig	1,8	1,6	5,5
Delvis ueinig	11,7	9,9	26,5
Usikker	16	30,9	22,1
Delvis einig	40,1	43,4	36,8
Heilt einig	30,4	14,2	9,2
Total	100 (n = 1893)	100 (n = 1850)	100 (n = 1851)

Tabell 5: Vurdering av grad av detaljstyring etter yrkesfelt og utdanning. Prosent.

	Usamd eller usikker på om for mykje detaljstyring	Samd i at for mykje detaljstyring	Total
Nav-kommune	43,9 *	56,1 *	100 (n = 189)
Barnevern	52,1	47,9	100 (n = 482)
Psykisk helse	55,7	44,3	100 (n = 289)
Rehabilitering/ Utviklingshemma	61,1	38,9	100 (n = 247)
Total Yrkesfelt	54,1	45,9	100 (n = 1893)
Utdanning: Sosionom	48,1 *	51,9 *	100 (n = 794)
Utdanning: Barnevernspedagog	59,0 *	41,0 *	100 (n = 488)
Utdanning: Vernepleiar	58,2 *	41,8 *	100 (n = 569)
Total Utdanning	54,1	45,9	100 (n = 1851)

Skilnadane vart testa med chikvadrat test, * $p < 0,05$

til ein dikotom variabel, slik: Svaralternativa *heilt ueinig*, *delvis ueinig* eller *usikker* er omkoda til kategorien *usamd eller usikker* medan kategoriane *delvis einig* eller *heilt einig* er gitt alternativet *samd*.

Tabell 5 syner at innanfor yrkesfeltet er det Nav-kommune som skil seg ut samanlikna med yrkesfeltet samla. Her er det fleire som er samd i at det er for mykje detaljstyring kontra om ein er usamd eller usikker. For utdanningsgruppene er sosionomane i motsetnad til dei andre utdanningsgruppene samd

i at det er for mykje detaljstyring. Begge funna om Nav-kommune og sosionomane mot sosialarbeidarane samla er signifikante. Også for utdanningsgruppene barnevernspedagogar og vernepleiarar er det signifikante utslag – i motsett retning enn for sosionomane.

Vi har også sett nærare på eit av spørsmåla som involverer skjøn og manualbruk og studert svara etter yrkesfelt og utdanningsgruppe (tabell seks). Spørsmålet om i kva for grad respondentane vurder-

Tabell 6: Vurdering av om ein kan nytte skjøn når ein bruker manualar etter yrke og utdanning. Prosent.

	Kan i liten eller nokon grad bruke skjøn når manualar vert brukte	Kan i stor grad bruke skjøn når manualar vert brukte	Total
Nav-kommune	62,4	37,6	100 (n = 173)
Barnevern	48,3 *	51,7 *	100 (n = 437)
Psykisk helse	58,9	41,1	100 (n = 241)
Rehabilitering/ Utviklingshemma	65,9 *	34,1 *	100 (n = 208)
Total Yrkesfelt	57,0	43,0	100 (n = 1603)
Utdanning: Sosionom	55,6	44,4	100 (n = 669)
Utdanning: Barnevernspedagog	52,5 *	47,5 *	100 (n = 488)
Utdanning: Vernepleiar	63,6 *	36,4 *	100 (n = 483)
Total Utdanning	57,3	42,7	100 (n = 1565)

Skilnadane vart testa med chikvadrat test, * $p < 0,05$

te at ein kan nytte skjøn jamvel om ein brukar manualar, vart gjort dikotom ved at svaralternativa *i svært liten grad*, *i liten grad* eller *i nokon grad* vart kategorisert som *i liten eller nokon grad* medan alternativane *i stor grad* eller *i svært stor grad* vart gitt alternativet *i stor grad* (tabell 6).

Det er slående skilnader mellom somme av undergruppene. Det er fleire av dei som arbeider i barnevernet som opplever at manualbruk let seg sameine med bruk av skjøn enn i yrkesfeltet samla. Skilnaden mellom denne undergruppa og sosialarbeidarane samla er signifikant. Også for dei som arbeider innanfor feltet rehabilitering/utviklingshemma, er utslaga signifikante, men i motsett lei.

Av utdanningsgruppene, er det vernepleiarane som meiner manualbruk i minst grad let seg sameine med skjøn utøving. Barnevernspedagogane opplever i størst grad at manualbruk kan sameinast med å bruke skjøn. Skilnadane er signifikante for desse to utdanningsgruppene samanlikna med heile sosialarbeidargruppa.

Om vi ser dei første tabellane om sosialarbeidarane og skjøn (tabell 1, 2 og 3) saman med korleis grup-

pene opplever kontroll og manualbruk i lys av skjønsoppleving (tabell 4, 5 og 6), er funna eigna til å overraske. Vi såg i dei første tabellane at dei signifikante skilnadane gjaldt vernepleiarane, som opplevde mest auka rom for skjøn, medan dei som arbeider innanfor barnevernet opplevde det motsett (også signifikant skilnad). Men om vi ser dei same gruppene sine opplevingar av tilsyn, kontroll og manualbruk, er biletet på nær snudd på hovudet. No er dei signifikante skilnadane at dei som arbeider innanfor barnevernet, opplever at manualbruk let seg sameine med skjøn medan vernepleiarane opplever det motsett, samanlikna med sosialarbeidarane samla. Vi kjem tilbake til mogelege årsaker til dette når vi diskuterer korleis funna kan tolkast.

Diskusjon

Hovudfunnet i vår studie er at bakkebyråkrata klart opplever å kunne utøve skjøn i det daglege arbeidet – i tråd med det teoretiske resonnementet i den andre posisjonen vi presenterte. Om lag to tredelar svarer at dei i stor eller svært stor grad har høve til å utøve tilstrekkeleg fagleg skjøn i arbeidet

sitt. Dette funnet er på line med vurderingane til Jessen (2007), Jessen og Tufte (2014) og Stjernø, Jessen og Johannesen (2014).

Av dei signifikante forskjellane i vår studie vil vi for det første trekkje fram dei som arbeider innanfor barnevernet. Dei opplevde på den eine sida at rommet for skjøn i mindre grad enn for sosialarbeidargruppa samla hadde vorte større. Samstundes var dei den yrkesgruppa som i størst grad opplevde at manualbruk og skjønsutøving kunne sameinast. Det kan tyde på at dei opplever manualar og kontroll-regime som godt tilpassa og nødvendige faglege verktøy og ordningar i kvardagen.

Motsett opplevde vernepleiarane på den eine sida meir samla rom for skjøn enn sosialarbeidarane samla, men opplevde samstundes meir enn sosialarbeidarane elles at manualbruk snevra inn høvet til skjønsbruk.

Vi kan ikkje peike på nokon klår grunn til dette. Ei mogleg forklaring på at tilsette i barnevernet og vernepleiarane opplever spørsmålet om manual og skjøn ulikt, kan vere at det dreier seg om ulike former for manualar. Kan hende manualane innanfor barnevernet er utforma slik at dei framleis gjer det naudsynt med ein stor grad av skjønsvurdering, medan det ikkje er på same måten innanfor rehabilitering/utviklingshemma. Om dette er tilfelle er dei tilsette i barnevernet på line med dei funna som Natland og Malmberg-Heimonen (2016) presenterte i sin artikkel om familierådsmodellen. Dei konkluderte med at det ut frå eksisterande forskning ikkje var grunnlag for å seie at det manualbaserte arbeidet fjerna høvet til å utøve fagleg skjøn. Manualen vert ikkje nytta reint instrumentelt, men vert tilpassa den lokale konteksten på ein pragmatisk måte.

Hovudmønsteret i denne studien er at alle utdanningsgruppene og alle dei større yrkesfeltene til sosialarbeidarane, opplever det vi vil kalle rikt rom for skjøn og fagleg autonomi. Dette er funn som kan forståast i lys av teorien om bakkebyråkratiet. Sjølv om profesjonar kan vere kople til og dels styrte av statleg initierte reformer og styringsystem, kan dei likevel oppleve å ha relativt stor innverknad på ulike typar

avgjersler (Erichsen, 1996; Brodtkin, 2007; Jessen & Tufte, 2014).

Ei sentral tese hos Lipsky (1980, 2010) er at arbeidsvilkåra representerer utfordringar (i form av ressursmangel) som gjer at bakkebyråkratane utviklar ulike meistringsstrategiar, slik som rasjonering av tenester, etablering av buffer mot innverknad frå klientar og tendensen til å forenkla synet på klientane og kva som framstår som aktuelle handlingsalternativ. Slike strategiar kan av og til i praksis snevre inn faktisk skjønsutøving. Likevel er det ei sentral tese hos Lipsky at bakkebyråkratiet har stort rom for å utøve skjøn – fordi den aktuelle politikken kan vere vagt formulert og tolkbar, samt at formelt regelverk også kan gi rom for tolking. Denne synsmåten kan vere treffande for korleis sosialarbeidarane opererer under NPM. Dei kan fortolke og omforme styringspålegg på måtar som vert tilpassa utfordringane frå brukargruppene. Dette inneber å sjå bakkebyråkratia i eit institusjonelt perspektiv; over tid utviklar ein måtar å handtere reformer og endra rammevilkår på som gjer praksis akseptabel. Dette er også meir i tråd med konklusjonane til Hood og Dixon (2015), referert i Læg Reid (2016), der det mellom anna vert peika på at når kunnskapen om mål-middel samanhangar i NPM-inspirerte reformer er svak, vert resultatet ei forsiktig, stegvis og eksperimentell tilpassing i dei utøvande ledda, der bakkebyråkratane utgjer dei praktiske iverksetjarane av dei reformene som politikarane vedtek.

Jessen (2007) presenterer eit anna fruktbart perspektiv. Ho følgjer Derber (1982) sitt teoretiske skilje mellom ideologisk autonomi (kontroll over mål) og faglig autonomi (kontroll over verkemiddel). Bakkebyråkratane har ikkje nødvendigvis behov for kontroll over mål, men dei kan tolke og tilpasse måla og kjenne at dei har kontroll over verkemidla for å realisere dei.

Ei anna tolking av dette hovudfunnet kan vere at dei fleste sosialarbeidarane trer inn i posisjonen som den *reflekterte praktiskar* (Schön, 1983; Kollbotn, 2016). Sosialarbeidaren kan tilpasse seg til sentrale styringsinitiativ slik at skjønsutøvinga vert ivareteken,

gjennom å identifisere og utnytte det handlingsrommet som alltid vil vere til stades.

Jamvel om hovudmønsteret er at mange opplever fagleg autonomi, er det også nokre motstridande tendensar. Ser vi på svargivinga for spørsmåla om detaljstyring, ser vi at ein stor del peikar på at det er for mykje detaljstyring. Kan det harmonere med hovudfunnet om stort rom for skjøn?

Vi ser spørsmålet i samanheng med rammevilkåra gitt under NPM. Denne styringsordninga er mangfaldig, og dei tilsynelatande noko motstridande resultatata på spørsmåla om detaljstyring og forståing for kontrolltiltak, reflekterer kanskje ulike sider av NPM. Mangfaldet i denne reformbølgja er illustrert gjennom Øgård (2000) si framstilling av top-down og bottom-up-trekka ved NPM. På den eine sida blir offentleg sektor forsøkt gjort meir effektiv gjennom klarare styring frå toppen av organisasjonshierarkiet, ved etablering av resultateiningar, bruk av måleindikatorar og liknande (Vabø, 2014). På den andre sida har NPM også lagt vekt på å styrke brukarane av offentlege tenester gjennom eksempelvis brukarmedverknad, lovfesta rettar, servicegarantiar og fridom i val av tenesteleverandørar.

Eit klårt fleirtal av sosialarbeidarane meiner at kontroll og tilsyn er nødvendig, og at kvalitetssikringa har vorte betre. Dette kan reflektere at sosialarbeidarane ynskjer velkomen ein type dokumentasjonskrav som styrkjer brukarane sine rettar og sikrar rettstryggleiken, og som kanskje lettar trykket frå eit tyngande ansvar ved at dei kan vise til at ting er gjort «etter boka».

Samstundes kan det også vere evalueringskrav og rapporteringssystem som i staden for å vere grunngeve med trekk i yrkesutøvinga, har å gjere med resultatkrav frå andre administrative nivå. Ekeland (2015) (sjå også Dean, 2008) skriv at NPM styrer profesjonane indirekte ved ulike former for overvaking, dokumentasjon og kontroll, og flyttar makt frå fag og profesjon til økonomi og administrasjon. Friedson (2001) har skildra korleis profesjonslogikken under NPM vert utfordra ved at marknadslogikken vinn innpass og resultatindikatorar

og effektivitetsmål veg tyngre. Bakkebyråkratane vert underlagde det Power (1997) i si tid kalla «the audit society» (revisjonssamfunnet) der overvaking («monitoring»), transparens, ansvarlegheit («accountability») og bruk av kvantitative måleindikatorar er sentralt. Haldninga om at det er for mykje detaljstyring kan reflektere denne sida ved NPM. Det er i denne samanhengen av interesse at det i vårt materiale særleg var dei som arbeider innanfor feltet Navkommune, altså eit felt der dei statlege styringsambisjonane med basis i NPM har vore særleg tydelege, som opplevde at det er for mykje detaljstyring av korleis arbeidet skal gjerast.

Konklusjon

Hovudfunnet i denne studien, både med omsyn til her- og no- situasjonen og over tid, er at det er gode høve for utøving av skjøn for sosialarbeidarane, slik dei sjølve opplever det. Dette er eit viktig empirisk funn i og med at det truleg i og rundt sosialarbeidarars praksisfelt er uvisse knytt til korleis NPM kan ha verka inn på arbeidssituasjonen deira.

Det har vore debattert om reformene innanfor NPM gir eit avvik mellom profesjonelle mål og normer, og kva ein makter å få til i den daglege tenesteproduksjonen (Sandfort, 1999; Riccucci, 2005; Lurie, 2006; Thorèn, 2008). Eit slikt avvik kan utfordre teorien om bakkebyråkratiet. Våre hovudfunn er mest i samsvar med dei som meiner at skjønnsutøving og autonomi har ein sentral plass hos bakkebyråkratia også i dag, og som dermed vil hevde at teorien til Lipsky har noko viktig å bidra med, også i ein periode der NPM har vore eit sentralt styringssystem i offentleg sektor (Dworkin, 1978; Evetts, 2002; Evans & Harris, 2004; Brodtkin, 2007; Dubois, 2010; Hupe, 2013; Stjernø, Jessen & Johannesen, 2014).

Dette er eit interessant funn teoretisk sett. Utstrakt høve for utøving av skjøn hos bakkebyråkratane er ein av bærebjelkane i Lipsky sin teori. Våre funn indikerer at teorien framleis er relevant for å forstå kvardagen til viktige profesjonsgrupper.

SUMMARY

Norwegian Social Workers and Discretion – professional autonomy in their work?

In recent decades, scholars have discussed the fate of discretion in social work under New Public Management (NPM). Research reveals contradicting trends. NPM implies that the government seeks to make public services more efficient through neo-liberal steering technics. The article is based upon a survey among Norwegian social workers in different occupational contexts, such as the Norwegian Labour and Welfare organisation, Mental Health and Child Welfare. The main findings are that social workers reckon their opportunity for exerting discretion as good.

Keywords: Autonomy, Street-level bureaucracy, New Public Management, professions, social work, discretion.

REFERANSAR

- Banks, Sarah** (2011). Ethics in an age of austerity: Social work and the evolving New Public Management. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 20(2), 5-23.
- Brodkin, Evelyn Z.** (2007). Bureaucracy Redux: Management Reformism and the Welfare State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1), 1–17.
- Dahle, Rannveig** (2010). Sosialt arbeid – en historie om kjønn, klasse og profesjon. *Tidsskrift for kjønnsforskning*. 34(1), 41-56.
- Dean, Mitchell** (2008). *Governmentality – Magt & Styling i det moderne samfund*. Fredriksberg: Forlaget Sociologi.
- Derber, Charles** (1982). The Proletarianization of the Professional: A Review Essay. I Charles Derber (Red.), *Professionals as Workers. Mental labor in advanced capitalism* (s.13-34). Boston: G.K. Hall and Co.
- Djupvik, Alf Roger & Magne Eikås** (2016). *Organisert velferd. Organisasjonskunnskap for helse- og sosialarbeidarar*. Oslo: Samlaget.
- Dubois, Vincent** (2010). *The Bureaucrat and the Poor: Encounters in French Welfare Offices*. Farnham: Ashgate.
- Dworkin, Ronald** (1978). *Taking Rights Seriously*. London: Duckworth.
- Erichsen, Vibeke** (1996). Legene og staten. I Vibeke Erichsen (Red). *Profesjonsmakt* (s.81-106). Oslo: Tano
- Aschehoug.
- Eriksen, Erik Oddvar** (1999). *Kommunikativ ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ekeland, Tor-Johan** (2015). Innovasjon og styring – logikker som knirker? I Elisabeth Willumsen & Atle Ødegård (Red.), *Sosial innovasjon – fra politikk til tjenesteutvikling*. (s.101-116). Bergen: Fagbokforlaget.
- Ekeland, Tor-Johan, Bergem, Randi & Myklebust, Vidar** (2018). Evidence-based practice in social work: perceptions and attitudes among Norwegian social workers. *European Journal of Social Work*. 1-12.
- Evans, Tony & John Harris** (2004). Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work*, 34(6), 871–895.
- Evetts, Julia** (2002). New Directions in State and International Professional Occupations: Discretionary Decision-Making and Acquired Regulation. *Work, Employment and Society*, 16(2), 341-353.
- Friedson, Eliot** (2001). *Professionalism, the third logic: on the practice of knowledge*. Chicago: University of Chicago press.
- Gautun, Heidi** (2009). *Det nye barnevernbyråkratiet. En studie av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet*. Fafo-rapport 2009:41. Oslo: Fafo.
- Grimen, Harald & Molander, Anders** (2008). Profesjon og skjønn. I Anders Molander & Lars Inge Terum, (Red.), *Profesjonsstudier* (s. 179-196). Oslo: Universitetsforlaget.
- Halvorsen, Knut, Steinar Stjernø & Øverbye, Einar** (2013). *Innføring i helse- og sosialpolitikk* (femte utgåva). Oslo: Universitetsforlaget.
- Howe, David** (1991). Knowledge, Power, and the Shape of Social Work Practice. I Martin Davies (Red.), *The Sociology of Social Work*. London: Routledge.
- Hupe, Peter** (2013). Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research. *Der moderne staat–Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6(2), 425-440.
- Irgens, Eirik J.** (2011). *Dynamiske og lærende organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jessen, Jorunn Theresia** (2007). Mindre frihet og skjønn i forvaltning av velferd? *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 10(4), 246-261.
- Jessen, Jorunn Theresia & Tufte, Per Arne** (2014). Discretionary Decision-Making in a Changing Context of Activation Policies and Welfare Reforms. *Journal of Social Policy*, 43(2), 269-288.
- Jones, Chris** (2001). *Voices From the Front Line: State Social Workers and*

- New Labour. *British Journal of Social Work*, 31, 547–562.
- Kirchhoff, Jörg W.** (2010). *De skjulte tjenestene: Om uønsket atferd i offentlige organisasjoner*. Karlstad University Studies 2010:1.
- Kollbotn, Olina** (2016). *Handlingsrom og læringsmuligheter. Ein studie av vilkår for læring og kunnskapsutvikling ved sosialkontor og sjukeheim*. Doktoravhandling ved NTNU, 2016:292. Trondheim.
- Kunnskapsdepartementet** (2012). *Meld. St. 13 (2011–2012), Utdanning for velferd*.
- Lipsky, Michael** (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Sage.
- Lipsky, Michael** (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. (30th anniversary expanded edition). New York: Russell Sage Foundation.
- Lurie, Irene** (2006). *At the front lines of welfare system: A perspective on the decline in welfare caseloads*. New York: Rockefeller Institute Press.
- Lægreid, Per** (1997). Modernisering og forvaltningsreformer. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*. (13)2 s.99–120.
- Lægreid, Per** (2016). A Government that worked better and Cost less? Book review. *Governance*. 29 (1).
- Mintzberg, Henry** (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Molander, Anders** (2013). Profesjonelt skjønn i velferdsstaten: Mekanismer for ansvarliggjøring. I Anders Molander & Jens-Christian Smeby (red.). *Profesjonsstudier II*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Munro, Eileen** (2011). *The Munro Review of Child Protection – Part 1: A systems analysis*. London: Department for Education, www.education.gov.uk.
- Natland, Sissel & Malmberg-Heimonen, Ira** (2016). Familieråd – frigjørende sosialt arbeid innenfor en manualbasert modell? *Tidsskrift for Velferdsforskning*. Årgang 19 nr. 1 2016 s.44-66.
- NOU 1989 (5): En bedre organisert stat**. Forbruker-og Administrasjonsdepartementet. Oslo.
- Nordstoga, Sigrd & Støkken, Anne Marie** (2009). *Barnevernsinstitusjoner og markedsbyråkrati*. Oslo:Universitetsforlaget
- Olsen, Johan P.** (1988). *The Modernization of Public Administration in the Nordic Countries*. LOS-senter notat 88/2. Bergen.
- Power, Michael** (1997). *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Riccucci, Norma** (2005). *How Management Matters: Street-level bureaucrats and welfare reform*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Røysum, Anita** (2010). Nav-reformen: sosialarbeidernes profesjon utfordres. *Fontene forskning*, 3(1), 41-52.
- Sandfort, Jodi** (1999). The structural impediments to human service collaboration: Examining welfare reform at the front lines. *Social Service Review*, 73(3), 314-339.
- Schön, Donald A.** (1983). *The Reflective Practitioner. How professionals think in practice*. New York: Basic Books.
- Scott, W. Richard & Davies, Gerald F.** (2007). *Organizations and Organizing. Rational, Natural and Open System Perspectives*. Upper Saddle River, N.J.: Pearson Education.
- Statistisk Sentralbyrå** (2018). *Barnevern. Tabell 5: Barnevernstiltak per 31. desember etter tiltak (2017)*. Henta 4. oktober 2018 frå <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/barnevern>
- Stjernø, Steinar, Jorunn Jessen & Johannesen, Asbjørn** (2014). 50 års ubehag? Sosialt arbeid fra lov om sosial omsorg til Nav i sosial kontekst. I Anbjørg Ohnstad, Marianne Rugkåsa & Signe Ylvisåker (Red.), *Ubehaget i sosialt arbeid* (s. 224-259). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Taylor, Fredrick W.** (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper.
- Thorén, Katharina H.** (2008). *Activation Policy in Action. A Street-Level Study of Social Assistance in the Swedish Welfare State*. Växjö: Växjö University Press.
- Vabø, Mia** (2004). Effektivitet og kvalitet i omsorgstjenesten – en dragkamp mellom nye og gamle styringsidealer. I Dahle, Rannveig og Kirsten Thorsen (red.). *Velferdstjenester i endring. Når politikk blir praksis*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Vabø, Mia** (2014). Dilemmaer i velferdens organisering. I Mia Vabø & Signy Irene Vabo (Red.), *Velferdens organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Weber, Max** (1971). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.
- White, Sue, David Wastell, Karen Broadhurst & Hall, Chris** (2010). When policy overlaps itself: The «tragic tale» of the Integrated Children's System. *Critical Social Policy*, 30(3), 405-429.
- Øgård, Morten** (2000). New Public Management – markedet som redningsplanke? I Harald Baldersheim & Lawrence E. Rose, (Red.) *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.