

Félagsráðgjöf í félagsþjónustu sveitarfélaga

Unnur Valgerður Ingólfssdóttir, félagsráðgjafi MA,
félagsmálastjóri í Mosfellsbæ



Útdráttur

Félagsþjónusta sveitarfélaga á Íslandi á tímum breytinga. Tilviksathugun á áhrifum lagabreytinga á störf og starfsumhverfi félagsráðgjafa árin 1990–2005.

Breytingarnar eru skoðaðar í ljósi kenninga um félagsráðgjöf og kenninga um stjórnun og skipulagsheildir. Greining var framkvæmd á 541 úrskurði úrskurðarnefndar félagsþjónustu sveitarfélaga og viðtölum við tíu starfsmenn sex sveitarfélaga.

Niðurstöður benda til þess að innleiðing breytinga sem löggin boðuðu hafi verið tilviljanakennd, almenns áhugalessis virðist hafa gætt hjá félagsmálaráðuneyti og fulltrúum sveitarfélaga. Skýrari reglur og vinnubrögð stuðluðu að betri samskiptum starfsmanna við skjólstæðinga, auk þess sem þær juku á kröfu um markvissari og öruggari vinnubrögð.

Lykilorð: Félagsráðgjöf, félagsþjónusta sveitarfélaga, tilviksathugun, fagstéttaskrifræði, stjórnun.

Abstract

Local social services in Iceland in a time of change. A case study research of the influence of the changes of legislation on the social workers from the year 1990 to 2005.

The study is based on theories of social work, management and organizational theories. The Social Services Appeals Committee's decisions in 541 cases were analyzed and ten social workers in six municipalities were interviewed.

Results of the research indicate that implementation of the changes of legislations was haphazard with lack of interest within the Ministry of Social Affairs and by municipal counselors. Better defined regulations helped social workers improve interactions with clients as well as enforcing them to follow more reliable and transparent processes.

Keywords: Socialwork, local social service, case study research, professional bureaucracy, management.

Inngangur

Félagsráðgjöf er fræðigrein og grunnurinn sem þeir sem mennta sig til starfa í félagsþjónustu sveitarfélaga byggja á. Félagsþjónustunni er ætlað að bæta lífskjör þeirra sem standa höllum fæti og grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir félagsleg vandamál (Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991). Félagsráðgjafinn þarf að glíma við flóknar aðstæður, togstreitu milli valds og samúðar, samvisku og löghlýðni. Siðferðis-

grunnur félagsráðgjafar er virðing fyrir skjólstæðingnum og það er staða hans og þarfir sem ákvarða við hvað hjálpin miðast. Rík krafa er um að félagsráðgjafar í félagsþjónustu vinni í samræmi við lög og reglur þar sem stór hluti verkefna þeirra snertir stjórnvaldsákvæðanir. Grein þessi byggir á rannsókn á breytingum á starfsumhverfi starfsmanna félagsþjónustu sveitarfélaga í kjölfar setningar laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga og stjórnvisslulaga nr. 37/1993. Spurt var hvaða áhrif breytingarnar höfðu á starfsumhverfi og vinnulag starfsmanna félagsþjónustunnar. Einnig var spurt um hlutverk fulltrúa ríkis, sveitarfélaga og starfsmanna í breytingaferlinu. Breytingarnar eru skoðaðar í ljósi kenninga um félagsráðgjöf og kenninga um stjórnun og skipulagsheildir. Tilviksathugun var beitt við framkvæmd rannsóknarinnar og sá hluti hennar sem gerð verða hér skil er niðurstaða viðtala við tíu starfsmenn sex sveitarfélaga, um viðhorf þeirra til breytinga á starfsumhverfi, félagslegri ráðgjöf og breytingaferlinu. Í viðtölunum var stuðst við viðtalsvísi sem byggður var á niðurstöðu annars hluta rannsóknarinnar sem er greining á úrskurðum úrskurðarnefndar félagsþjónustu sveitarfélaga árin 1991–2005.

Rannsóknin er grunnrannsókn og hliðstæð rannsókn hefur ekki verið framkvæmd áður á Íslandi. Niðurstöðum er ætlað að varpa ljósi á starfsaðstæður félagsráðgjafa hjá félagsþjónustu sveitarfélaga í kjölfar setningar laganna og hvernig stuðla megi að skilvirkari framkvæmd í slíku ferli.

Kenningar

Félagsráðgjafar í félagsþjónustu fást við aðstæður í lífi fólks þar sem ekki er hægt að gefa forskrift að því hvernig bregðast skuli við. Væntingar samfélagsins geta verið mikill áhrifavaldur og því reynir á sjálfstæði, faglegt næmi og þekkingu félagsráðgjafans, auk hæfileika hans til að meta einstaklinginn og aðstæður hans. Félagsráðgjafar í félagsþjónustu eru hluti af fagstéttaskrifræði (e. professional bureaucracy), rætur

Þess eru utan stofnana og þangað sækja ráðgjafarnir viðmið sín (Bolman og Deal, 1997; Coulshed og Mullender, 2001; Mintzberg, 1993; Morgan 1997; Rainey, 2003). Faglegt hlutverk þeirra er stórt og störf þeirra geta haft áhrif við mótun pólitískrar stefnu (Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir, 2006).

Rekstrarform opinberra stofnana er háð tilskipunum valdhafa hverju sinni. Reglustýring er þar mikil og stefna þeirra er oft óljós og tilviljanakennd. Tilgangurinn er yfirleitt að ná pólitískum og félagslegum markmiðum. Ríkar skyldur eru gagnvart almanna-hagsmunum og áhrif hagsmunaaðila á reksturinn eru mikil. Starfsmenn stofnana hafa átt erfitt með að til-einka sér nútímalegar stjórnunaraðferðir meðal annars vegna þess hvað starfsemin er lögbundin og svigrúm til framkvæmda takmarkað. Almennigur gerir ríkar kröfur um sanngirni, skjót viðbrögð, áreiðanleika og heiðarleika við meðferð mála. Stjórnandinn hefur takmarkað svigrúm til ákvarðanatöku og tíðar mannbreytingar meðal kjörinna fulltrúa og stjórnenda geta stuðlað að ótraustum tengslum og fallvöltu umboði til stefnumótunar. Hætta er á að kjörnir fulltrúar beiti almennum inngrípum eða láti undan þrýstingi hagsmunahópa til að skapa sér vinsældir í kosningum (Allison, 1997; Gunnar Helgi Kristinsson, 2007; Rainey, 2003; Ring og Perry, 1985).

Síðfræðigrundvöllur félagsráðgjafar

Hlutverk þess sem hjálpar og hins sem hefur eftirlit er gjarnan samtvinnuð í starfi félagsráðgjafa í félagsþjónustu. Því fylgja völd sem oft eru hulin á bak við hugmyndafræði og ákvæði laga um mannúð. Síðfræðigrundvöllur félagsráðgjafar byggir á virðingu og hugmyndum um jafnrétti og hjálpin miðast við stöðu einstaklingsins og þarfir. Kjarninn í starfinu byggir á tengslum og breytingum en þær hafa verið sem rauður þráður félagsráðgjafar sem fags frá upphafi. Hugtökin einstaklingur eða hópur einstaklinga – samfélag og breyting hafa verið samtvinnuð störfum þeirra. Skilningur og túlkun félagsráðgjafans á þessum tengslum leggur grunninn að starfi hans. Sigrún Júlíusdóttir (2006) lýsir því hvernig hugmyndir um *hjálp til sjálfshjálp* fengu byr undir báða vængi í tengslum við þróun sem átti sér stað í kjölfar rannsókna, fagumræðu og þróunarstarfs í félagsráðgjöf. Þetta voru breytingar vegna beinskeyttrar gagnrýni um miðja 20. öldina á neikvæð áhrif stofnanavæðingar. Sigrún vísar til skrifa Chambon, Irving og Epstein (1999) um Michel Foucault en hann setti fram róttækar hugmyndir um samspil þekkingar og valds, sem höfðu mikil

áhrif á umræðu um fagímynd félagsráðgjafa. Þeir voru ásamt öðrum skyldum fagstéttum fulltrúar kerfisins með umboð til valdbeitingar. Sjálfsskoðun og samfélagsrýni sem fylgdu í kjölfarið á sjöunda áratugnum stuðluðu að samsömun félagsráðgjafa við skjólstað-inga, og það átti þátt í að fagleg valdastaða þeirra var endurskilgreind og þróun hugtaksins valdefling (e. empowerment). Hugtakið fól í sér að fagfólk skyldi nota þekkingu sína til að færa skjólstaðingum aukinn styrk og völd til að hafa áhrif á aðstæður sínar. Kannanir á aðferðafræði félagsráðgjafar í sænskum sveitarfélögum eru lýsandi dæmi um þetta. Þær sýna áherslu á tengslavinnu (s. nätverksarbete) þar sem fjölskylda og vinir eru virkjaðir til starfa. Samhliða því beittir félagsráðgjafinn lausnarmiðaðri vinnu (s. lösningsfokuserat arbete) sem felst í hvatningu (s. motivationsarbete) af hans hálfu. Levin (2004) segir að oft sé deilt á félagsráðgjafa fyrir það að þeir séu of uppteknir af aðgerðum í stað þess að einbeita sér að greiningu máls, eðli vanda og samhengi hlutanna. Það telur hún að helgist af starfsaðstæðum þeirra og tengist að hluta til kröfunni um að þeir stuðli að breytingum. Frá 1991 hefur krafan um aukna hæfni, menntun og árangur í störfum félagsráðgjafa farið vaxandi. Einnig krafan um að vinna þeirra sé byggð á þekkingu (s. kunskapsbaserd) og mælanleg (Bergmark, 1995; Bergmark og Lundsrom, 2000; Coulshed og Mullender, 2001; Hølund og Juul, 2005; Meeuwisse og Swärd, 2000; Sigrún Júlíusdóttir, Gísli Árni Eggertsson og Guðrún Reykdal, 2004).

Félagsráðgjöf og réttarreglur

Félagsráðgjafinn skipar sér gjarnan í stöðu verjanda skjólstaðingsins sem getur skapað togstreitu milli þeirra og stofnunarinnar, lögfræðilegra, pólitískra og efnahagslegra sjónarmiða. Verkefni sem tengjast því að túlka ákvæði laga og reglna, svo sem um rétt eða skyldur manna, eru viðamikil í starfi félagsráðgjafa hjá félagsþjónustu sveitarfélaga. Rík krafa er um vönduð vinnubrögð. Í því sambandi má nefna kröfuna um að undirbúa ákvörðunartöku með nákvæmum upplýsingum um stöðu hvers máls. Oft gætir ákveðinnar mótsagnar, svo sem þegar lög krefjast þess að sjálfs-ákvörðunarréttur einstaklings sé virtur og að reglum sveitarfélags sé framfylgt. Félagsráðgjafinn er við þær aðstæður tengiliður milli borgarans og hins opinbera (Hølund, 2002; Hollander, 2000; Krogstrup, 2006; Levin, 2004; Sigrún Júlíusdóttir o.fl., 2004; Vilhjálmur Árnason, Salvör Nordal og Kristín Ástgeirsdóttir, 2010).

Athafnafrelsi, takmarkanir og siðferði

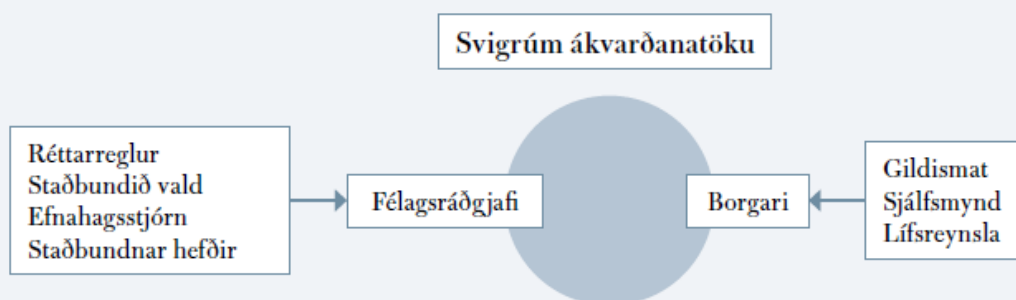
Félagsráðgjafinn er fulltrúi stofnunar og það mótar samskipti hans við skjólstaðinginn. Réttarreglur, efnahagslegur rammi og hefðir hafa áhrif á aðstæðurnar. Høilund (2002) spyr hvort raunhæft sé að félagsráðgjafinn geti að fullu verið siðferðilega ábyrgur fyrir ráðgjöf sinni og meðferð við slíkar aðstæður. Aðstæðunum lýsir hann á myndrænan hátt, sjá mynd 1.

Viðfangsefni félagsráðgjafar eru aðstæður fólks á hverjum tíma en lögfræðin byggir að miklu leyti á túlkun lagatexta úr fortíð. Høilund (2006) nefnir ferns konar vanda við beitingu laga við félagsþjónustu. Í fyrsta lagi tilhneigingu til hefðbundins skilnings og túlkunar á lagatexta en þá sé ekki tekið tillit til mótsagnar sem gjarnan sé að finna milli lögfræðilegra, fjárhagslegra og stjórnmalalegra sjónarmiða. Hann segir að tilhneigingar gæti hjá þeim fáu sem ritað hafi um danska félagsmálalöggjöf að upphefja lagatextann sjálfan á kostnað beitingar hans. Mikilvægi borgaralegra réttinda felist ekki eingöngu í sértekum viðmiðum heldur einnig framkvæmd þeirra þar sem réttur og siðferðileg afstaða haldist í hendur. Í öðru lagi nefnir hann kröfuna um að félagsráðgjafar tileinki sér aðferðir og hugsunarhátt lögfræðinga. Í þriðja lagi að hefðbundin nálgun lögfræðinnar dugi skammt við lýsingu og skilgreiningu á þeim félagslega raunveruleika sem félagsþjónustan fáist við. Í fjórða og síðasta lagi segir Høilund að ýmislegt bendi til þess að lögfræðingar og félagsráðgjafar sem annist framkvæmd laganna telji sig ekki ábyrga fyrir framkvæmd lagatextans í störfum sínum (d. moralsk degenereret social retsorden).

Høilund (2002) segir félagsmálalöggjöf og beitingu hennar fjalla um sjálfsmýnd og frelsi einstaklingsins, þar sem mikilvægi sjálfsmýndar hans og mikilvægi samfélagsskipulagsins koma við sögu.

Hann segir verkfræðinga og lækna búa yfir mikilvægi þekkingu í eðlisfræði, stærðfræði og lífnafræði en þeir þurfi ekki að vera eðlisfræðingar, stærðfræðingar eða lífnafræðingar til að þekkingin nýtist þeim. Framlag félagsráðgjafa og lögfræðinga til félagsþjónustunnar er mikilvægt, hinir fyrrnefndu þurfa þó ekki að vera lögfræðingar til þess að geta beitt lagaákvæðum við málsmeðferð. Høilund undirstrikar að félagsráðgjafar eigi ekki að vera smækkuð útgáfa af lögfræðingum. Útgangspunktur félagsráðgjafar er að lög geti átt sinn þátt í því að leysa félagsleg vandamál. Að fara að lögum er einungis einn þáttur af mörgum í starfi félagsráðgjafa í félagsþjónustu. Málsmeðferð í greininni hvílir á rannsóknarreglunni og þeirri ábyrgð stjórnvaldsins að mál sé nægjanlega upplýst. Viðtalshefðin innan félagsráðgjafarinnar er að því leyti ólík málsmeðferð fyrir dómstólum, að hún eykur möguleikann á því að sjónarmið málsaðila komi fram en rík áhersla er lögð á samstarf við málsaðila í félagsmálalöggjöf Norðurlandanna (Hollander, 2000).

Grundvöllur farsæls starfs félagsráðgjafans er að siðferðilegur þáttur vinnunnar í samskiptum við einstaklinginn sé á hreinu. Togstreita milli samvisku og löghlýðni, siðferðilegrar afstöðu og aga eða kærleika og valds verður samt ekki umflúin. Í félagsráðgjöf er mikilvægt að virða alla þessa þætti. Starf félagsráðgjafans sem byggir á þverfaglegri nálgun og áherslu á mikilvægi tengsla og aðstæðna hverju sinni, býður heim hættunni á átökum við grundvallarreglur eins og lagaákvæði. Lagahefð er dæmi um lögfræðilega meginreglu sem félagsráðgjafinn verður að geta vísað til við meðferð mála í tilvikum þar sem ákvarðanir byggjast á mati hans. Sameiginlegir hagsmunir félagsráðgjafa, skjólstaðings og stofnunar felast í því að finna viðeigandi lausn á vanda hverju sinni. Laga-fyrirmæli eru bindandi fyrir alla og félagsráðgjafinn



Mynd 1. Svigrúm ákvarðanatöku (Høilund, 2002, 79)

ber ábyrgð á að ákvörðun sem hann tekur sé í samræmi við lög (Hollander, 2000; Høiland, 2002).

Aðferð

Tilviksathugun (e. case study research) var beitt við rannsóknina. Aðferðin hentar vel við greiningu á viðhorfum einstaklinga og félagslegri þróun. Með henni má greina tengsl milli hins smáa, svo sem sjónarhorns og reynsluheims einstakra starfsmanna, og hins stóra, það er að segja breytinga innan félagsþjónustunnar. Styrkur aðferðarinnar felst meðal annars í því að greina mismunandi viðhorf og félagslega þróun yfir tiltekið tímabil (Foreman, 2006; Neuman, 2003; Rubin og Babbie, 1997).

Stuðst var við aðferðafræði Rubin og Babbie (1997) í viðtölunum. Notaður var hálfopinn viðtalsvísir sem unninn var með hliðsjón af niðurstöðum rannsóknar á úrskurðum úrskurðarnefndar félagsþjónustu (Unnur V. Ingólfssdóttir, 2008). Viðtalsvísirinn samanstóð af sex þáttum: upplýsingum um viðmælenda, starfsumhverfi hans, vinnulagi, málsmeðferð, álagi og skoðun viðkomandi á úrskurðarnefnd félagsþjónustu. Viðtölin sem fóru fram í mars 2006 voru hljóðrituð og síðan skráð orð fyrir orð. Mynstur þeirra var greint og aðleiðslu-rökfræði beitt þar sem hliðstæður og mismunur í viðtölunum voru leituð uppi. Þá var einnig tekið mið af sex atriðum sem Rubin og Babbie nefna sem mikilvæg við greiningu rannsóknargagna: tíðni, magni, formi, ferli, orsökum og afleiðingum.

Við val á viðmælendum tíu var lögð áhersla á að þeir væru fulltrúar stórra og lítilla sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni. Einnig þurftu þeir að hafa:

- langan starfsaldur í félagsþjónustu
- góða yfirsýn yfir breytingarnar
- borið ábyrgð á framkvæmd félagsþjónustu sveitarfélagsins og verið leiðandi við mótun hennar
- reynslu af beinni úrlausn mála einstaklinga

Þá var lögð áhersla á að sem flestir þeirra væru félagsráðgjafar og að í hópnum væru bæði konur og karlar. Fjórir voru félagsmálastjórar, fimm deildarstjórar og einn verkefnastjóri. Meðalaldur þeirra var 47 ár (yngsti 33 ára og elsti 54 ára), átta konur og tveir karlar. Átta höfðu lokið prófi í félagsráðgjöf, sjö konur og einn karl. Meðalstarfsaldur í félagsþjónustu var 17 ár (mest 25 og minnst fimm). Meðalaldur hjá sama vinnuveitanda var 15 ár (mest 22 og minnst fimm),

sami tími og rannsóknargögnin spanna sem ætti að styðja trúverðugleika svaranna. Niðurstöður viðtalananna eru ekki algild sannindi en í þeim má greina vísbendingar um hvað breytingarnar fólu í sér.

Niðurstöður

Viðtölin gáfu til kynna að áhrif breytinganna á starfsumhverfi og vinnulag starfsmanna hafi verið umtalsverð:

Ég held að þetta sé tvímælalaust kostur við höfum nánast engu fórn að því sem, þetta er til dæmis kostur við að búa í litlu sveitarfélagi. Ótvíræður kostur, þar er þessi nánd og hversu auðvelt er að virkja stórfjölskylduna til að mynda. En þetta hefur agað okkur svo að hafa þetta allt formlegt, þetta er ekki eitthvað rassvasa eða maður þekkir mann. Ég held bara að þetta sé mjög nauðsynlegt og ekki síður í svona litlum bæjarfélögum að það sé alveg á hreinu hvað sé hlutverk hvers og eins, hvað maður má og hvað maður má ekki í þessum mála-flokkum (deildarstjóri á landsbyggðinni).

Lögin um félagsþjónustu sveitarfélaga stuðluðu að ákveðinni viðurkenningu á málaflökkunum sem:

...komst á kortið hjá sveitarfélögunum hvort sem mönnum líkaði það betur eða verr. Það var kominn ytri þrýstingur á að sveitarfélögin skyldu standa að einhverri þjónustu og skilgreina hana.

Viðmælendur töldu innleiðingu laganna hafi verið hægfara og ómarkvissa. Skipulagðar aðgerðir hafi skort af hálfu yfirvalda þrátt fyrir ríka ábyrgð bæði ráðuneytisins og sveitarfélaga. Viðbrögðin hafi ein-kennst frekar af tilviljun og illri nauðsyn „...maður bara svona lærði á þeim mistökum sem maður gerði, ég allavega upplifði það þannig.“ Aðkoma kjörinna fulltrúa fólst í afgreiðslu tillagna frá starfsmönnum í félagsmálanefnd og bæjarstjórn „...frumkvæði komið frá starfsfólki og það var náttúrulega búið að ræða þetta í einhvern tíma þegar þetta var ákveðið.“ Hver og einn starfsmaður bar ábyrgð á að kynna sér nýjungar í lagasetningu. Dæmi eru um að framkvæmd laganna hafi tafist vegna tregðu við að setja reglur um einstaka málaflökka.

Fræðsla og umræða um málsmeðferð samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga hefði að mati viðmælenda mátt vera samfelldari og ná yfir lengri tíma. Í því sambandi var nefnt að niðurstöður úr-

skurðarnefndar í einstaka málum, prófmálum sem boðuðu nýja sýn, hefðu án efa verið gagnlegar. Fram kom að námskeið og endurmenntun þóttu of kostnaðarsöm, jafnvel óþörf fyrir háskólafolk „...það eimir ennþá svolítið eftir af þessum fordómum, þegar þú ert búin að mennta þig þá ert þú bara búin að mennta þig...“.

Breytingunum fylgdu auknar kröfur um gagnsæi, formlegri og vandaðri vinnubrögð. Ábyrgð í starfi er áþreifanlegri og sýnilegri. Formgalli í málsmeðferð getur „...kostað helling...“ svo sem við mannaráðningar, afgreiðslu mála og aðkomu dómsvalds að málum. Aukið álag fylgdi kröfu um nákvæmari skráningu mála og kröfu um upplýsingagjöf:

Já það eru meiri kröfur og fólk þarf meiri sjálfsaga og kannski meiri faglegheit. Ég held að það sé mjög mikilvægt ef maður á að standa undir væntingu, já bara sjálfs síns, sem fagaðili og þá fyrir stofnunina líka og líka notendurna. Þá þarf maður að vanda sig og markmiðið með, náttúrulega er að vanda sig. Réttaröryggið er það ekki (deildarstjóri á höfuðborgarsvæðinu).

Annarra sjónarmiða um áhrif aukinnar kröfu um formfestu gætti einnig:

...það má kannski segja að félagsþjónustan sé um leið þá formlegri og síður kannski persónuleg og geti þá síður kannski sinnt svona tilfinningalegum og persónulegum þörfum einstaklinganna. En þarna er ég sko ekki að tala út frá staðreyndum, heldur er ég að tala út frá tilfinningum að hún sé svona harðari félagsþjónustan í dag en hún var (félagsmálastjóri á höfuðborgarsvæðinu).

Viðmælandinn taldi að áhersla á lagalegt umhverfi hefði að vissu leyti gert starfsfólk hræddara við að takast á við mál „...hefur dregið úr því tennur...“. Að mati viðmælenda naut félagsþjónustan almennt góðs af breytingunum. Þær stuðluðu að aukinni áherslu á öguð og formleg vinnubrögð og aukinni vitund almennings um að félagsþjónustan væri þjónustustofnun en ekki afgreiðslustofnun. Gleggri rammi eða skýrari reglur og vinnubrögð stuðluðu að betri samskiptum starfsmanna við skjólstaðinga og aukinni vitund starfsmanna um hlutverk þeirra og væntingar. Félagsþjónustan:

...komst á kortið hjá sveitarfélögum hvort sem mönnum líkaði það betur eða verr. Það var kominn ytri þrýstingur á að sveitarfélögin skyldu standa að einhverri þjónustu og skilgreina hana.

Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 fela í sér að sveitarfélögum ber að uppfylla ákveðnar lagaskyldur:

Það var komið færi, það var komin lagastof og forsenda til viðhorfsbreytinga ... og ... grundvöllur til að ræða félagsþjónustuna án þess að þetta væri hérna ob! ob! svona gamall arfur framfærslulaganna og fyrir þessa auðnuleysingja.

Almennt töldu viðmælendur að ákvæði laga um félagsþjónustu sveitarfélaga um félagslega ráðgjöf væri framfylgt:

... hún kemur inn í allt sem við erum að gera og stundum er hreinlega um ekkert nema félagslega ráðgjöf að ræða þó að, fólk viti ekki hvað það heitir. Maður verður að leggja áherslu á að málin verði ekki svona sjálfvirk afgreiðsla.

Flestir töldu að töluvert vantaði upp á að þessum þætti þjónustunnar væru gerð nægjanleg skil. Helst skorti á ráðgjöf varðandi persónulegan vanda, skilnað og samskipti hjóna eða sambúðaraðila. Þetta taldi einn viðmælandi vera vegna þess að starfsmenn hefðu ekki nægjanlegar forsendur til þess að taka á slíkum málum „...það er eitthvað svona pínulítið í þeirra identiteti sem hindrar.“

Umræða og ályktanir

Breytingar hafa verið sem rauður þráður í þróun félagsráðgjafar sem fags og kjarninn í starfi félagsráðgjafa byggir á tengslum og breytingum. Skilningur og túlkun félagsráðgjafans á tengslunum leggur grunninn að starfi hans (Sigrún Júlíusdóttir, 2006). Af viðtölum við starfsmenn félagsþjónustunnar má ráða að breytingar á starfsumhverfi þeirra hafi verið umtalsverðar. Þær fólu í sér auknar kröfur til félagsþjónustu sveitarfélaga um formleg, vönduð og gagnsæ vinnubrögð. Skýrari reglur og vönduð vinnubrögð stuðluðu að betri samskiptum starfsmanna við skjólstaðinga og höfðu í för með sér markvissari og öruggari málsmeðferð. Starfsmenn urðu meðvitaðri um hlutverk sitt, hvers er vænst af þeim og um mikilvægi endurmenntunar. Fræðsla og umræða um máls-

meðferð samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga hefði þurft að vera samfelldari og ná yfir lengra tímabil. Birting úrskurða úrskurðarnefndar, sem almenningur sér ekki, hefði getað stuðlað að markvissari málsmeðferð þar sem mikilvægt er fyrir félagsráðgjafa að geta vísað til lagahefðar við meðferð mála (Hollander, 2000; Høilund, 2002).

Niðurstöður viðtalanna benda til þess að innleiðing laganna hafi verið tilviljunum háð og að starfsmenn hafi gegnt þar lykilhlutverki. Ætla má að álagið og kröfurnar sem fylgdu breytingunum, hugsanlega einnig áhuga- og skilningsleysi ráðandi aðila, hafi haft áhrif á forgangsröðun verkefna. Viðmælendur töldu sig vera undir miklu vinnuálagi og upplifðu auknar kröfur til sín í starfi. Þetta er hliðstætt niðurstöðum í rannsókn Steinunnar Hrafnisdóttur (2004) þar sem 84% stjórnenda í félagsþjónustu sveitarfélaga töldu sig nær alltaf eða oft vera undir miklu vinnuálagi, auk þess sem þeir upplifðu vaxandi kröfur til sín í starfi og streitu samfara auknu sjálfstæði.

Félagsleg ráðgjöf sem er verkefni félagsmálanefnda skal ætíð beitt í eðlilegu samhengi við aðra aðstoð samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991. Í greinargerð með frumvarpi til laganna segir að um nýmæli og hvatningu til sveitarfélaga sé að ræða. Tvennt liggja þar einkum til grundvallar. Annars vegar að sú aðstoð og þjónusta, sem lagafrumvarpið fjalli um sé þess eðlis að hún verði tæplega veitt nema samhliða félagslegri ráðgjöf. Þá segir „... í sumum tilvikum getur ráðgjöfin jafnvel vegið þyngra, þegar til lengri tíma er litið, en hin eiginlega aðstoð sem mælt er fyrir um, t.d. fjárhagsaðstoð.“ Hins vegar segir þar að ljóst sé að hið flókna nútímaþjóðfélag kalli á aðgang fólks að ráðgjöf um almenn félagsleg réttindi og leiðbeiningar og ráðgjöf í einkamálum. Það eigi ekki síst við um samskipti fólks við opinbera aðila og aðstoð til þess að leita réttar síns. Þetta sjónarmið endurspeglast í viðtölunum, félagsráðgjöf er þar miðlæg og nauðsynleg að mati viðmælenda til að koma í veg fyrir *sjálfvirka afgreiðslu*. Flestir töldu að töluvert vantaði upp á að þessum þætti þjónustunnar væru gerð nægjanleg skil. Það er ef til vill lýsandi fyrir viðhorf til þjónustunnar að upplýsingar um fjölda og menntun starfsmanna í félagsþjónustu sveitarfélaga eru ekki tiltækar hjá félags- og tryggingamálaráðuneyti, Hagstofu Íslands eða Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Ábyrgð og hlutverk ráðuneytis, sveitarfélaga og starfsmanna er mikil þegar laga þarf stjórnýslu sveitarfélaga að nýrri löggjöf. Hlutverk félags- og

tryggingamálaráðuneytisins er að hafa eftirlit og veita leiðbeiningar um framkvæmd laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Samkvæmt siðareglum opinberrar stjórnýslu er megináherslan yfirleitt lögð á þá frumskyldu opinberra starfsmanna að starfa almenningi til heilla. Starfsmaðurinn hefur þær skyldur að ákvarðanir sem hann tekur séu í samræmi við lög. Ábyrgðar- og hæfnisskyldur siðareglna félagsráðgjafa kveða á um að þeir beri ábyrgð á eigin hæfni og þeim störfum sem þeir inna af hendi í samræmi við viðeigandi lög (Félagsráðgjafafélag Íslands, e.d; Vilhjálmur Árnason og fl., 2010, 133).

Beitler (2003) bendir á að forsenda árangursríks breytingarferlis sé að þátttakendur séu meðvitaðir um leiðarljós stofnunar og með hvaða aðferðum eigi að ná markmiðunum. Líkt og fram kom í rannsókn breska endurskoðunarfyrtækisins *Audit Commission/Social Services Inspectorate (SSD)* sem náði til verkefnastjóra félagsþjónustunnar, þá bera svör viðmælenda í þessari rannsókn þess merki að stefna yfirvalda hafi ekki verið nægjanlega skýr (Ahrenfelt, 1995; Couls-hed og Mullender, 2001). Opinberir starfsmenn á Íslandi vilja vita hvers sé vænst af þeim, þeir gera kröfu um stuðning og þátttöku í verkefnum og vilja hafa áhrif. Að því leyti eru niðurstöður rannsóknarinnar hliðstæðar því sem fram kom í skýrslu Ríkisendurskoðunar, *Náðist árangur?* (Ómar H. Kristmundsson, 2003; Steinunn Hrafnisdóttir, 2004).

Viðmælendur töldu að frumkvæði hafi skort af hálfu ráðuneytis, sveitarfélaga og Sambands íslenskra sveitarfélaga við innleiðingu laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Í þessu endurspeglast ef til vill sú tilviljun sem ráðið hefur þróun stjórnýslu Íslands borið saman við hin Norðurlöndin. Stjórnvöld hafa getað lagað stjórnýslukerfið og einstakar stofnanir þess að eigin þörfum og aðstæðum hverju sinni. Þetta hefur leitt til þess að ábyrgð og stjórnýslustaða er oft óljós, samræmi hefur skort sem getur skapað réttaróvissu og ómarkvissa stjórnun (Gunnar Helgi Kristinsson, 1999). Stefnu- og aðgerðaleysi stjórnvalda við slíkar aðstæður getur leitt til stefnureks, það er þegar framkvæmd og ákvæði laga og reglna fara ekki saman (Winter, 2003a og b).

Rannsóknarniðurstöður benda til þess að þróunin hafi verið hægfara og markvissar aðgerðir til að breyta fyrirkomulagi þjónustunnar hafi skort. Markvissari stefna stjórnvalda og bæjaryfirvalda samfara lagasetningunni hefði hugsanlega dregið úr álagi á starfsmenn, stuðlað að markvissari innleiðingu, auknu réttaröryggi og betri þjónustu. Margar spurn-

ingar vakna í þessu sambandi, má þar nefnda hvert er viðhorf kjörinna fulltrúa og/eða bæjar- og sveitarstjóra til breytinganna. Skorti að þeirra mati á markvissa stjórnun? Einnig væri áhugavert að kanna viðhorf þeirra sem notið hafa þjónustunnar, færðu lögin þeim aukið réttaröryggi og bættu þjónustu? Ákveðin fag- og starfsþróun virðist hafa átt sér stað meðal starfsmanna félagsþjónustunnar með tilkomu laganna, í því ljósi er mikilvægt að kanna hvernig stuðla megi að frekari þróun félagsráðgjafar í félagsþjónustu sveitarfélaga á Íslandi.

Heimildir

- Ahrenfelt, B. (1995). *Förändring som tillstånd. Att leda förändrings- och utvecklingsarbete i företag och organisation*. Lund: Studentlitteratur.
- Allison, G. T. (1997). Public and private management. Are they fundamentally alike in all unimportant respects? Í J. M. Shafritz, J. M. Hyde, C. Albert (Ritstj.) *Classics of public administration*, (bls. 383–400). Philadelphia: Forth Worth.
- Beitler, M. A. (2003). *Strategic organizational change*. Greensboro, NC: Practitioners Press International (PPI).
- Bergmark, Å. (1995). *Prioriteringar i socialtjänsten. Rättsvisa och ekonomi*. (Rapport nr. 73). Stockholm: Stockholms Universitet, institutionen för socialt arbete-Socialhögskolan.
- Bermark, Å. og Lundström, T. (2000). *Metoder i socialt arbete – vad är det?* Í A. Meeuwisse, S. Sunesson og H. Svärd (Ritstj.) *Socialt arbete. En grundbok*, (bls. 74–89). Falköping: Författarna och Natur och Kultur.
- Bolman, L. G. og Deal, T. E. (1997). *Nya perspektiv på organisation och ledarskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Chambon, A., Irving, A. og Epstein, L. (ritstj.) (1999). *Reading Foucault for social work*. New York: Columbia University Press.
- Coulshed, V. og Mullender, A. (2001). *Management in social work*. Basingstoke, Hampshire og New York: Palgrave. Houndmills.
- Félagsráðgjafafélag Íslands. (e.d.). *Síðareglur félagsráðgjafa*. Sótt 24.04.2008 af <http://felagsradgjof.is/index.php?option=content&task=view&id=8&Itemid=31>.
- Foreman, P. B. (2006). The Theory of Case studies. Í M. David (Ritstj.) *Case Study Research, 1*, (143–163). Sage. London.
- Gunnar Helgi Kristinsson. (1999). *Úr digrum sjóði. Fjárlagagerð á Íslandi*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Gunnar Helgi Kristinsson. (2007). *Íslenska stjórnkerfið*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Hollander, A. (2000). Juridik och socialt arbete. Í A. Meeuwisse, S. Sunesson og H. Svärd (Ritstj.), *Socialt arbete. En grundbok* (bls. 108–122). Natur och Kultur.
- Høilund, P. (2002). *Socialrettsfilosofi. Rettslære for socialt arbejde*. København: Forfatteren og Gyldendalske Boghandel, Nordisk Forlag A/S.
- Høilund, P. og Juul, S. (2005). *Anerkendelse og dømmekraft i socialt arbejde*. København: Høfundarnir og Hans Reizels Forlag.
- Høilund, P. (2006). *Socialrettsfærdighed. Udkast til en retslære for socialt arbejde*. København: Ø: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Krogstrup, H. K. (2006). *Evalueringer Modeller*. Århus: Forfatteren og Academica.
- Levin, I. (2004). *Hva er socialt arbeid?* Osló: Universitetsforlaget. AS.
- Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga* nr. 40/1991 með áorðnum breytingum nr. 31/1994, nr. 130/1995, 34/1997 og 65/2006.
- Meeuwisse, A. og Svärd, H. (2000). Vad är socialt arbete? Í A. Meeuwisse, S. Sunesson, og H. Svärd (Ritstj.) *Socialt arbete. En grundbok*, (bls. 23–46). Falköping: Författarna og Natur och Kultur.
- Mintzberg, H. (1993). *Structure in fives. Designing Effective Organizations*. London: Prentice-Hall international (UK) Limited.
- Morgan, G. (1997). *Images of organization*. California: Sage Publication.
- Neuman, W. L. (2003). *Social Research Methods. Qualitative and Quantitative Approaches*. Boston: Allyn and Bacon.
- Ómar H. Kristmundsson. (2003). *Reinventing Government, A Case Study of Public Management Reform*. Reykjavík: University of Iceland Press.
- Rainey, H. G. (2003). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Inc., Publishers.
- Ring, P. S. og Perry, J. L. (1985). Strategic Management in Public and Private Organizations. Implications of Distinctive Context and Constraints. *Academy of Management Review*, 10, (2), 276–286.
- Ruben, A. og Babbie, E. (1997). *Research methods for Social Work*. Pacific Grove. CA: Brooks/Cole Publishing Company.
- Sigrún Júlíusdóttir, Gísli Árni Eggertsson og Guðrún Reykdal. (2004). Gæðamat í félagsvísindum – sjónarhorn félagsráðgjafar. Í Júlíus K. Björnsson (Ritstj.) *Sálfræðiritið-Tímarit Sálfræðingafélags Íslands* 9, 111–125.
- Sigrún Júlíusdóttir. (2006). Félagsráðgjöf í Heilbrigðisþjónustu – Eitt sérfræðisviði. Í Sigrún Júlíusdóttir og Halldór Sig. Guðmundsson (Ritstj.) *Heilbrigði og heildarsýn. Félagsráðgjöf í heilbrigðisþjónustu*, (bls. 33–48). Reykjavík: Háskóli Íslands.
- Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir. (2006). „Straumar, stjórnleysi og stefnurek : hvað er til ráða?“ *Stjórnsmál og stjórnsýsla –veftímarit*, <http://stjornsmalogstjornsysla.is/images/stories/eg2006v/sigurbjorg.pdf>.
- Steinunn Hrafnisdóttir. (2004). *The Mosaic of Gender. The working environment of Icelandic social service managers*. Reykjavík: University of Iceland Press.
- Stjórnsýslulög* nr. 37/1993 með áorðnum breytingum nr. 36/1999, nr. 83/2000, nr. 49/2002, nr. 51/2003 og nr. 76/2003.
- Unnur V. Ingólfssdóttir. (2008). *Félagsþjónusta á Íslandi á tímum breytinga. Tilviksathugun á áhrifum lagabreytinga á störf og starfsumhverfi starfsmanna félagsþjónustu*

- sveitarfélaga árin 1991–2005*. Óbirt meistaraþrófsritgerð í félagsráðgjöf. Háskóli Íslands. Félagsvísindadeild.
- Vilhjálmur Árnason, Salvör Nordal og Kristín Ástgeirsdóttir (2010). Siðferði og starfshættir í tengslum við fall íslensku bankanna 2008. Í Páll Hreinsson, Sigríður Benediktsdóttir og Tryggvi Gunnarsson (Ritstj.) *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna og tengdir atburðir*. Bindi 8. Viðauki 1. Rannsóknarnefnd Alþingis samkvæmt lögum nr. 142/2008 um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna og tengdra atburða.
- Winter, S. (2003a). Implementation. Í Peters, G.B. og Pierre, J. (Ritstj.) *Handbook of Public Administration*, (bls. 205–211). London: Sage Publications.
- Winter, S. (2003b). Implementation Perspectives: Status an Reconsideration. Í G. B. Implementation Perspectives: Status an Reconsideration. Í G. B. Peters og J. Pierre (Ritstj.) *Handbook of Public Administration*, (bls. 212–222). London: Sage Publications.
- Þingskjal 574. (1990–1991). *Frumvarp til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga*. (Sótt 23.02.2006 af <http://www.althingi.is/altext/113/s/0574.html>).