

T I L M A R I T

---

# PROFESJONELL EKSPANSJON UNDER STATLEG VERN

EI PROFESJONS-SOSIOLOGISK GRANSKING AV TILHØVET MELLOM SOSIONOMANE  
OG STILLINGSMARKNADEN INNAN KOMMUNAL SOSIALOMSORG.

LARS INGE TERUM

## FORORD.

Kvifor skrive hovudoppgåve om sosionomane og den kommunale sosialomsorga ?

Særleg to grunnar har vore viktige for meg i den samanhengen. For det første at eg dei siste ti åra har vore sterkt opptatt av spørsmål knytta til sosialarbeidarutdanning og sosialt arbeid. Knapt åtte år er gått sidan eg sjølv stod utdanna som sosialarbeidar. Om eg ikkje har praktisert i yrket dei seinare åra, har likevel interessa mi i stor grad vore orientert mot dette feltet.

For det andre var eg i tre år vitenskapleg assistent på "Sosialomsorgsprosjektet". Formålet til det prosjektet var å vurdere verknadane av dei nye statlege tilskotsordningane som kom frå 1977 innan den kommunale sosialomsorga. Mi oppgåve var meir spesielt å granske dei stillings- og bemanningsmessige verknadane.

Interessa for emneområdet er såleis ikkje av ny dato. Mange har difor "vorte utsett for" mitt til tider store engasjement og meir eller mindre monologiske utgreiingar om desse spørsmåla. Trass i at ein neppe kan seie at alle desse samtalan/drøftingane har fylgd "det sokratiske dialogmønsteret" har dei lært meg mykje. Mange skal difor takkast.

I utskrivninga av sjølve oppgåva har kontakten med rettleiaren min, Yngvar Løchen, vore svært viktig. Ved å ha synt interesse for temaet og raskt gjeve fagleg kritikk på kapittelutkast o.l., har han fungert som både rettleiar og inspirasjonskjelde.

Steinar Stjernø skal også takkast for at han under sterkt arbeidspress las gjennom og gav viktige kommentarar til førsteutkastet av denne oppgåva.

Tromsø, 20.mars 1982

Lars Inge Terum.

	<u>Side</u>
<u>KAPITTEL 1: INNLEIING</u>	- 1 -
1.1. Om tema	- 1 -
1.2. Problemstilling	- 4 -
1.3. Struktura i oppgåva	- 4 -
1.4. Metodisk vurdering	- 5 -
<u>KAPITTEL 2: TEORETISK PERSPEKTIV</u>	- 7 -
2.1. Kjenneteiknperspektivet - eit problematisk utgangspunkt	- 7 -
2.1.1. Positivt verdilada kjenneteikn	- 8 -
2.2. Eit alternativt perspektiv	- 9 -
2.2.1. Vår definisjon av profesjonalisering	- 10 -
2.3. Vitskapsbasert kunnskapsgrunnlag	- 11 -
2.3.1. Interne og eksterne faktorar i vitskapsutviklinga	- 11 -
2.3.2. Sosial arbeid - ein vitskap?	- 13 -
2.3.3. Problematiske med generelt kunnskapsgrunnlag?	- 15 -
2.3.4. Kunnskap også eit sosialt spørsmål	- 17 -
2.4. Offentleg stillingsmarknad og statleg vern	- 18 -
2.4.1. Nye problem skaper nye yrkesgrupper?	- 19 -
2.4.2. Staten som homogen og rasjonell aktør?	- 20 -
2.4.3. Offentleg regulert stillingsmarknad	- 22 -
2.4.4. Etablerte posisjonar kan verte truga	- 23 -
<u>KAPITTEL 3: KOMMUNAL SOSIALOMSORG - EIT KOMPROMISS</u>	- 26 -
3.1. Stillingsmarknad i vekst	- 26 -
3.2. Ny lov med diffus målsetnad	- 27 -
3.3. Lekmannstradisjonen	- 28 -
3.3.1. Dei folkevalde var fagfolka i sektoren	- 29 -
3.3.2. Makta må vere i dei folkevalde nemndene	- 30 -

	<u>Side</u>
3.4. Behandlingsideologien	- 31 -
3.4.1. Sosial behandling	- 32 -
3.5. Styrking av sosialkontora	- 33 -
3.5.1. Sosialarbeider-rollen - forvaltar eller "profesjonell"?	- 34 -
<u>KAPITTEL 4: KUNNSKAPSGRUNNLAG I ENDRING</u>	<u>- 37 -</u>
4.1. Kyndige forvaltarar av offentlege ressursar	- 37 -
4.1.1. "Sosial- & kommunalskole" eller "kommunal- & sosialskole"?	- 38 -
4.1.2. Forvaltarutdanning	- 39 -
4.2. Metodisk sosialt arbeid - fag og identitetsskapar	- 40 -
4.2.1. Grunnfag og sosialpolitikk eit fundament	- 41 -
4.2.2. Sosialt arbeid som eige fag	- 43 -
4.2.3. Spesielle verdiar og holdningar	- 44 -
4.2.4. Spesielle arbeidsmetodar	- 45 -
4.3. Paradigmeskifte i sosialarbeiderutdanninga	- 48 -
4.3.1. Ideologisk grunnlag for profesjonell holdning	- 48 -
<u>KAPITTEL 5: ETABLERINGSFASEN</u>	<u>- 51 -</u>
5.1. Vekst og velferd	- 51 -
5.2. Aukande behandlingsoptimisme	- 52 -
5.3. Skepsis mot profesjonelle sosialarbeidarar?	- 54 -
5.4. "Den norske-amerikalinje"	- 55 -
5.5. Statsvitar som behandlingsoptimist	- 56 -
5.6. Kunnskapsgrunnlaget viktig i etableringsfasen?	- 57 -
5.6.1. Kamp mot lekmannsideologien?	- 59 -
5.6.2. Liten konkurranse frå andre	- 61 -
5.6.3. Svak tilgang på sosionomar	- 62 -

	<u>Side</u>
<u>KAPITTEL 6: FØREBYGGJANDE ARBEID OG SAMFUNNSARBEID</u>	- 64 -
6.1. Andre også kvalifisert til stillingane?	- 65 -
6.2. Endring av kunnskapsgrunlaget?	- 67 -
6.2.1. Offentleg utdanningspolitikk - ein trugsel?	- 68 -
6.2.2. Kritikk av "casework-orienteringa"	- 70 -
6.2.3. Endra fagleg og teoretisk perspektiv	- 72 -
6.2.4. Ytre trugslar hindrar fagleg debatt?	- 76 -
6.3. Trufast støtte frå departementet	- 78 -
<u>KAPITTEL 7: UTAN STATLEG STØTTE PÅ ENDRA STILLINGSMARKNAD</u>	- 81 -
7.1. Ny statleg styrkingspolitikk	- 82 -
7.1.1. Lydig, men motvillig?	- 83 -
7.2. Ubesatte stillingar lite attraktive?	- 85 -
7.2.1. Utdanninga til sosialsjefen viktig	- 85 -
7.3. Nye yrkesgrupper på veg inn	- 87 -
7.3.1. Sosialsjefstillingen mest attraktiv for sosionomar	- 88 -
7.3.2. Sosionomandelen gått ned	- 88 -
7.3.3. Sosionom søker sosionom	- 90 -
7.3.4. Mange spørsmål - framtida gjev svara	- 92 -
7.4. Hardare konkurranse om stillingane	- 93 -
7.4.1. Situasjonsdefinisjonen viktig.	- 93 -
7.4.2. Ekspansjon og formalisering.	- 95 -
7.4.3. Planlegging - ei viktigare arbeidsoppgåve ?	- 96 -
7.4.4. Staten sviktar som støttespelar.	- 99 -
7.5. Kunnskapsgrunlaget vert utfordra?	- 101 -
<u>KAPITTEL 8: SOSIALT ARBEID - METODIKK ELLER MYSTIKK?</u>	- 104 -
8.1. Kunnskap og vedlikehald av posisjon	- 106 -
8.2. Sosialt arbeid - ambisjonar som vitskap?	- 107 -

	<u>Side</u>
FOTNOTAR	- 111 -
VEDLEGG	- 116 -
LITTERATURLISTE	- 120 -

## KAPITTEL 1: INNLEIING

### 1.1. Om tema

Nye yrkesgrupper veks fram. Teoriane om kvifor dette skjer er mange.

I denne oppgåva skal vi sjå nærare på sosionomane - ei yrkesgruppe som har vokse fram dei siste 30 åra. Eller rettare sagt, med den heller uforståelege tittelen sosionom har dei berre eksistert i ca. 15 år. Tidlegare vart dei rett og slett kalla sosialarbeidarar.<sup>1)</sup> Men skifte av tittel skjer oftast ikkje tilfeldig - det skal gjerne uttrykke noko nytt. For denne yrkesgruppa skjedde det i samanheng med ynskje om å etablere eit skille mellom "sosialt arbeid" og "profesjonelt sosialt arbeid".

Sosialt omsorgsarbeid var ei verksemd mange hadde dreve - og dei fleste var utan formell utdanning. Gjennom at sosialarbeidarutdanning på 60-talet vart forlenga og ny studieplan vart formelt vedteke, skulle sosionomane stå fram som representantar for profesjonelt sosialt arbeid. Felles for dei var at dei hadde gjennomført ei spesiell formell utdanning, der det vart undervist i metodisk sosialt arbeid (Lund, 1963).

Vårt første møte med yrkesgruppa var i 1972. Som student ved den første "sosialarbeiderutdanninga" innan det ny-etablerte distriktshøgskole-systemet vart det eit møte som gjorde sterkt inntrykk. Ikkje slik å forstå at vi møtte sosionomar der. Men fordi sosionomane definerte dh-systemet som ueigna for sosialarbeidarutdanning - og dermed oss som studentar i eit utdanningssystem som apriori ikkje kunne vere i stand til å utdanne sosialarbeidarar. Grunnane til dette var mange.

Mange av dei generelle utdanningspolitiske innvendingane mot dette systemet var vi samde om. Når det derimot galt dei meir innhaldsmessige sidene ved sjølve sosialarbeidarutdanninga var det verre "å få grepet" på innvendingane. Ei av dei var at vi ikkje hadde metodisk sosialt arbeid - "metodefag" - i utdanninga. Det kunne vi heller ikkje få, fordi berre sosionomar kunne undervise i dette faget, og dei (NOSO<sup>x</sup>)

---

x) NOSO = Norsk Sosionomforbund, tidl. Norsk Sosialarbeiderforbund



hadde vedteke å boikotte denne utdanninga avdi den gjekk føre seg i dh-systemet. Der kunne ein berre utdanne "sosialteknikarar" - ikkje profesjonelle sosialarbeidarar. I nemninga "sosialteknikar" låg det noko odiøst, så det ville vi helst ikkje verte.

Vi måtte få klargjort kva dette var som vart kalla metodefag - og om det ikkje kunne tenkjast at andre enn sosionomar var i stand til å gje undervisning i dette faget. Lange og utmattande debattar vart sett igang. Meir overtala enn overtydd måtte vi etter ei tid vedgå at vi nok ikkje hadde metodefag i vår utdanning. Likeeins at dette faget i det minste var ein føresetnad for å kunne arbeide ved dei kommunale sosialkontora. Vi gjekk så langt i vår lojalitet og respekt for sosionomane at vi gjorde "intern avtale" om at den stillingsmarknaden var for sosionomar, og ikkje for oss.

Sosionomane vart raskt den klårt største yrkesgruppa på stillingsmarknaden innan den kommunale sosialomsorga. Det vart etter kvart også den viktigaste stillingsmarknaden for sosionomane. Vel 40% av alle yrkesaktive medlemmer i NOSO hadde i 1979 arbeid der. Og spørsmålet melder seg, kvifor vart det sosionomane som fekk ein slik sentral posisjon på denne stillingsmarknaden? Skal ein drøfte dette vert "Lov om sosial omsorg av 5. juni 1964" sentral. Dette fordi denne lova på mange måtar vert definert som utgangspunktet for verksemda innan denne sektoren. Bull gjev uttrykk for at det er relativt enkelt å forstå kvifor det vart sosionomane. Han slår fast at sosialt arbeid, slik denne lova uttrykte det, hadde eit slikt innhald at sosionomane var dei mest kompetente.

"Sosialvesenet var alt dominert av denne profesjonen, og sammenkoplingen trengte derfor ingen begrunnelse."  
(Bull, 1981, s. 26)

Dersom man med "sosialvesenet" meiner den kommunale sosialektoren - er det så empirisk korrekt at den var dominert av sosionomar i første halvdel av 60-talet? Dersom sosionometableringa på denne stillingsmarknaden nærast vert definert som ein funksjon av lova - kva var det ved den måten lova forstod sosialt arbeid på, som "opna vegen" for sosionomane? Fleire av dei som har granska tolkinga og praktiseringa

av denne lova understrekar behandlingsideologien som det sentrale kjenne-teiknet (Øyen, 1974; Bull, 1981). Og ein behandlingsideologi føreset at det finst behandlarar - og det var sosionomane.

Er det så klårt at lova berre var prega av ein behandlingsideologi? Og var det fordi sosionomane hadde eit kunnskapsgrunnlag som kvalifiserte dei til å drive rådgjeving og sosial behandling at dei vart aktuelle? Kanskje det var andre grunnar til at det vart sosionomane som vart den dominerande yrkesgruppa på denne sektoren?

Spørsmåla er mange og målet med denne oppgåva er på den eine sida å prøve å problematisere og teikne eit bilete av kvifor sosionomane fekk slik sentral plass innan den kommunale sosialomsorga.

På den andre sida endrar yrkesfunksjonane seg over tid. Det same kan dei politiske og ideologiske tilhøva i samfunnet gjere. Mange vil hevde at dei framtids- og behandlingsoptimistiske trekka, som særleg var dominerande på 60-talet, no er på retur. Alt tidleg på 70-talet byrja ein å tale om "det klientskapande system", "myten om velferdsstaten" og det faktum at det samstundes med auka innsats i helse- og sosialsektoren vart registrert nye sosiale problem (Lingås, 1973; Kolberg, 1974).

Seinare vart det med utgangspunkt i den kommunale sosialomsorga understreka at det var klåre materielle og strukturelle trekk som gjorde det vanskeleg å drive sosial behandling der. Under overskrifter som "Forvaltning eller behandling?" har det kome sterk kritikk av det urealitiske biletet mange sosionomar hadde av seg sjølv som behandlarar innan denne sektoren (Christiansen, 1977). Det har også vorte peika på at yrkesfunksjonane innan denne sektoren gradvis har endra seg. Dersom det så på den eine sida er rett at det var behandlingsideologien i sosialomsorgslova som var "inngangsbiletten" til sosionomane, og det på den andre sida syner seg problematisk å realisere denne behandlarrollen eller at den vert mindre aktuell - kva konsekvensar kan då dette få for sosionomane? Eiler sagt på ein annan måte, kan endra ideologiske forhold og yrkesfunksjonar gjere det vanskelegare for sosionomane å rettferdiggjere sin sentrale rolle på denne stillingsmarknaden?

## 1.2. Problemstilling

Merksemda i denne oppgåva vert retta mot tilhøvet mellom sosionomane og stillingsmarknaden innan den kommunale sosialomsorga. Særleg er vi interessert i den rolle det spesifikke kunnskapsgrunnlaget har spelt og kan kome til å spele. Vi vil på den eine sida sjå nærare på etableringsprosessen til denne yrkesgruppa og på den andre sida tilhøve som kan skape problem i vedlikehaldet av den etablerte posisjonen.

## 1.3. Struktura i oppgåva

Grovt sett kan vi to-dele oppgåva. I første del drøftar vi etableringsprosessen og prøver å klargjere kva rolle kunnskapsgrunnlaget spelte (kap. 3, 4 og 5). Andre del tek opp det vi omtalar som vedlikehaldsprosessen. Her er vi særleg opptatt av dei utfordringar som endra marknadstilhøve kan skape for kunnskapsgrunnlaget (kap. 6, 7 og 8).

Oppgåva byggjer i stor grad på profesjons-sosiologisk teori. I kapittel 2 utviklar vi med utgangspunkt i slik teori ein tilnæringsmåte eller perspektiv som kan hjelpe oss til å handtere dette empiriske feltet. Visse retningar innan profesjonsteorien stiller strenge krav til bruk av omgrepet 'profesjon'. Sosionomane ville ikkje tilfredsstille desse krava. Trass i dette nyttar vi dette omgrepet når vi omtalar denne yrkesgruppa. Vår problemstilling gjer spørsmålet om sosionomane med rette kan omtale seg som profesjon som mindre interessant. Siktemålet med vår drøfting er å sjå på det dynamiske tilhøvet mellom denne yrkesgruppa og ein bestemt stillingsmarknad. Sidan denne stillingsmarknaden sorterar under offentleg sektor, vert det særleg interessant å sjå nærare på dei sentrale styresmaktene sin rolle.

I kapittel 3 presenterar vi omfanget av denne stillingsmarknaden på 60-talet. Vidare drøftar vi spesielle trekk knytta til Lov om sosial omsorg. Særleg argumenterar vi for at lova er prega båda av ein lekman-sideologi og behandling-sideologi, og at dette er viktig når ein skal forstå sosionomane sitt "inntog" på denne marknaden.

Kunnskapsgrunnlaget til sosionomane er tema for kapittel 4. Ved hjelp av to studieplanar - den som vart nytta ved etableringa av utdanninga

i 1950 og "Lundplanen" som kom i 1963 - drøftar og klårgjer vi kva som vert sagt å vere det spesifikke ved denne kunnskapsbasen.

Inntoget av sosionomar på denne stillingsmarknaden har vi tidfesta til 60-talet. På første halvdel av dette ti-året kom både sosialomsorgslova (Lov om sosial omsorg) og den nye studieplanen til sosionomane. I kapittel 5 drøftar vi difor først politiske og ideologiske tilhøve som kan ha påverka utforminga av desse. Dernest ser vi nærare på sjølve etableringsprosessen. Sentralt her vert rollen til kunnskapsgrunnlaget.

På byrjinga av 70-talet kom det nye sosialpolitiske og ideologiske signal frå dei sentrale styresmaktene. Det kom også ei offentleg utgreiing (Sosialreformkomiteen), som tok opp m.a. kvalifikasjonskrava til personellet ved sosialkontora. Her vart det sagt at ei yrkesgruppe ikkje var i stand til å dekkje heile dette arbeidsfeltet på ein kvalitativt tilfredsstillande måte. Sosialdepartementet derimot gav i praksis uttrykk for at dette var arbeidsfeltet til sosionomane. Dei synte lita interesse for å gå inn på spørsmålet om andre yrkesgrupper også kunne vere kvalifisert. Til slutt i dette kapittlet prøver vi å sannsynleggjere kvifor departementet favoriserar og vernar så sterkt om sosionomane.

Ny statleg styrkingspolitikk vart sett i verk frå 1977. Den førte til ein kraftig stillingsauke innan denne sektoren. I kapittel 7 ser vi, med utgangspunkt i ei utvalsgransking som vi har gjennomført, nærare på endringane på denne marknaden i 1977 og 78. Deretter drøfter vi, på bakgrunn av desse endringane, i kapittel 8 hva trugslar som kan kome til å skape problem for sosionomane i vedlikehaldet av posisjon. Særleg ser vi på den nye rollen som kunnskapsgrunnlaget kjem i under endra forhold.

#### 1.4. Metodisk vurdering

Innhaldet og oppbyggjinga av oppgåva har eit klårt historisk preg. I første del, der vi drøftar etableringsprosessen til sosionomane, nyttar vi i stor grad offentlege dokument. Intensjonane som kjem til uttrykk i desse kan vere både vel idealistiske og vanskelege å setje ut

ut i livet. Så godt vi kan, prøver vi å vere merksam og medviten på dette.

Når det gjeld klårgjeringa av kunnskapsgrunnlaget til sosionomane er utgangspunktet to studieplanar. Også her er det særleg dei programmatisk kjennetrekka som kjem til uttrykk. I kva grad desse også er dei reelle tek vi ikkje klårt stilling til - altså om studentane vert sosialisert i pakt med dei og i kva grad dei etter utdanninga praktiserar i samsvar med dette.

Når vi likevel har avgrensa oss slik, er det dels på grunn av mangel på tid, samstundes som vi meiner det er fagleg forsvarleg ut frå vår problemstilling. Det er jo gjerne med tilvising til dei ideelle/programmatisk særtrekka yrkesgrupper presenterar seg når dei ynskjer ytre aksept. Som når leiaren i Norsk Sosionomforbund nyleg uttalte:

"Etter min mening er RSU's rammeplan en indikator på hva norsk sosionomi er. Både fordi den uttrykker hva sosionomer har lært og fordi den uttrykker et faglig grunnlag jeg finner akseptabelt."

(Hennum, 1981, s. 3. Mi understreking)

Ein annan grunn for å gjere dette er at det ut frå vår problemstilling er interessant å sjå i kva grad dei offentlege styresmaktene aksepterar sosionomane si meir programmatisk sjølvforståing.

Siste del av oppgåva byggjer på ei gransking av stillings- og bemanningsutviklinga frå 1976-78 i eit utval kommunar. Ved hjelp av stratifisert sannsynlighetsutvelging gjorde vi eit utval på 70 kommunar. Innbyggjartalet var einaste stratifiseringsvariabel ved kategoriseringa av kommunane. Vi kunne sjølv sagt nytta andre og/eller fleire variablar som t.d. geografisk plassering, by-/landkommunar. Då vi avgrensa oss til innbyggjartal hadde det dels praktiske grunnar, men hadde også samanheng med at dette var det einaste kriteriet Sosialdepartementet nytta ved utarbeidinga av minstenormen.

Etter tre purringar var det 14 kommunar som ikkje hadde svara. Dette tyder at svarprosenten vart på 80%. For ei drøfting av utvalet, sjå vedlegg 1. Ellers er denne granskinga meir detaljert omtala annan stad (Terum, 1981).

## KAPITTEL 2: TEORETISK PERSPEKTIV

### 2.1. Kjenneteiknperspektivet - eit problematisk utgangspunkt

Kan denne yrkesgruppa definerast som ein profesjon?

Ein stor del av den profesjonssosiologiske granskinga har hatt dette spørsmålet som utgangspunkt. Konsekvensen av det har vorte ei sterk orientering i retning av å definere kjenneteikn eller eigenskapar som kan klassifisere yrkesgruppene - og såleis skilje ut dei som kan omtalast som profesjonar.

William J. Goode meiner at det er to spesielle kjenneteikn ved profesjonar:

- (1) a basic body of abstract knowledge
- (2) the ideal of service

(Goode, 1969, s. 277)

Og med service-ideal meiner han at den profesjonelle sine handlingar vert gjort ut frå klienten sine behov, og ikkje ut frå eigeninteressa til profesjonen.

Ernest Greenwood derimot meiner at det må fem kjenneteikn til for å kunne klassifisere ein profesjon.

- (1) a basis in systematic theory
- (2) authority recognized by the clientele
- (3) broader community sanction and approval of that authority
- (4) an ethical code regulating relations with clients and colleagues
- (5) a professional culture sustained by professional associations

(Greenwood, 1957)

Den delen av profesjonssosiologien, som har nytta mykje tid og krefter på å utvikle definisjonar som kan karakterisere profesjonar, vil vi omtale som kjenneteikn- eller eigenskapsperspektivet. Karakteristisk

her er at det har vore større semje om at ein bør definere slike kjenneteikn, enn det har vore om kva for kjenneteikn som var viktige (Johnson, 1972). Ved ein gjennomgang av definisjonane til 21 profesjonssosiologar har det vorte påvist 23 karakteristika som skulle kjenneteikne ein profesjon. Ikkje eit einaste karakteristikum var alle forfattarane samde om - heller ikkje fann ein identiske kombinasjonar (Millerson, 1964).<sup>1)</sup>

### 2.1.1. Positivt verdilada kjenneteikn

Med så mange definisjonar vert sjølvstapt heile profesjonsomgrepet problematisk. Men definisjonane vert likevel nytta til å klassifisere ulike yrkesgrupper. Ein mykje omtala og sitert klassifikasjon er fire-delinga til Carr-Saunders:<sup>2)</sup>

- (1) Etablerte profesjonar; juristar, legar, teologar
- (2) Ny-profesjonar; ingeniører, farmasøytar
- (3) Semi-profesjonar; lærarar, sjukepleiarar, sosialarb.
- (4) "Would-be professions"

Svært få profesjonar kunne ut frå dette perspektivet definerast som profesjonar. Sosialarbeidarane, som er tema for vår oppgåve, vart vanlegvis berre omtala som "semi-profesjon". Men ut frå problemstillinga i denne oppgåva er det uinteressant om sosionomen vert definert som "semi-profesjon" eller "profesjon".

Interessa vår er meir knytta til profesjonalisering. Ut frå kjenneteikn-perspektivet vert det fenomenet hovudsakleg definert som "movement toward correspondence with the professional model" (Hall, 1968, s. 92). Kjenneteikna i definisjonen på profesjon får her meir eller mindre status som "a checklist" for kor "høgt opp" yrkesgruppa er kome. At yrkesgrupper strevar etter å bli definert som profesjon, får nærast aksiomatisk status. Likeeins at denne prosessen hovudsakleg berre har ein retning - nemleg "oppover" mot "etablert profesjon".

Vi vil særleg trekke fram to grunnar til at dette får slik dominerande plass. På den eine sida har det samanheng med at ein i profesjonsdefinisjonane har lagt svært stor vekt på sjølvbiletet til profesjonen.

Dei positivt verdilada kjenneteikna som "kunnskapsrikdom, service-ideal og altruisme" er jo eigenskapar som vanlegvis vert sett høgt, og som det såleis er forståeleg at yrkesgrupper strekker seg etter.

På den andre sida har det samanheng med at yrkesgruppene langt på veg har vorte granska som "sjølvstendige system". Perspektivet har mangla eit meir eksplisitt teoretisk rammeverk som kan setje profesjonaliseringsprosessen inn i ein historisk og samfunnsmessig samanheng (Hellberg, 1978). Fråværet av eit slikt rammeverk gjer det vanskeleg å avgjere om sjølvbiletet til yrkesgruppa er dekkjande, eller om ein vert "ført bak lyset". Yrkesgruppa kan nemleg, medvite eller umedvite, gje inntrykk av å ha desse eigenskapane fordi dei er viktige i utviklinga av ein profesjonell ideologi. Denne ideologien kan igjen vere eit naudsynleg vilkår for å oppnå og vedlikehalde status og privilegier (Johnsen, 1972). Det er ikkje enkelt å angripe eller mistenkeleggjere intensjonane til ei yrkesgruppe som er prega av ein ideologi med slike positive kjenne-teikn.

Fråværet av eit slikt teoretisk rammeverk gjer det også problematisk å gripe den samfunnsmessige rollen som yrkesgruppa spelar. Dei verdilada kjenneteikna skapar lett det inntrykket av profesjonane er nøytrale formidlarar av hjelp og nestekjærleik til alle. Det må etter vårt syn vere klårt at profesjonane også på den eine sida utviklar eigeninteresse og på den andre sida at det oftast ikkje er tilfeldig at dei veks fram.

Kjenneteiknperspektivet vektlegg i mindre grad slike moment, og m.a. difor er det mindre tilfredstillande for vår problemstilling. Innan dette perspektivet vert det t.d. lite drøfta kva problem som kan knyte seg til vedlikehaldet av etablert posisjon. Problem og trugslar som profesjonane må takle om dei ikkje skal verte "degradert".

## 2.2. Eit alternativt perspektiv

Med bakgrunn i kritikken av kjenneteiknperspektivet er vi ute etter ein måte å forstå profesjonalisering på som i større grad vektlegg den dynamiske interaksjon mellom yrkesgruppa og omgjevnaden. Eit som vil kunne fange inn både ytre strukturar og prosessar som legg føringar



på yrkesgruppene, og som samstundes grip dei indre strategier og handlingar som yrkesgruppene nyttar seg av. Med eit slikt utgangspunkt kan vi både få med at yrkesgruppa fungerer og utviklar seg i ein historisk og samfunnsmessig samanheng, og at yrkesgruppa har innebygde interesser og ynskjemål.

### 2.2.1. Vår definisjon av profesjonalisering

Det vert stundom sagt at profesjonalisering baserar seg på "tre truer". For det første ei sterk tru på formell kunnskap, og at den må liggje føre i ei viss monn om den skal ha noko verdi. For det andre ei tru på at denne kunnskapen må formidllast gjennom bestemte utdanningsinstitusjonar. For det tredje ei tru på at klienten ikkje kan vurdere innsatsen frå den profesjonelle (Baklien, 1976). I allefall kan vi truleg slå fast at dette må vere viktige element i den profesjonelle ideologien. Den er som sagt langt fra uvesentleg for ein profesjon.

Profesjonar vil, ifylgje Richard Hall arbeide for å utvikle seg ein "nisje" der dei kan operere. På denne måten kan vi seie at yrkesgrupper vert definert som deltakarar i ein prosess der målet er å overleve. Dei vil vere interessert i å påvirke omgjevnaden og kalkulere inn signala frå den i sine strategiar og handlingar.

"As professions seek to survive, and even prosper, they construct a reality about themselves which they hope will be accepted by their environments."  
(Hall, 1979, s. 125)

I utgangspunktet vil vi knyte vår forståing av profesjonalisering til ein prosess der (1) relativt abstrakt kunnskap som har praktisk relevans vert samankopla med (2) ein stillingsmarknad der strukturen langt på veg vert bestemt av økonomiske, sosiale og ideologiske forhold (Larson, 1977).

Tema for denne oppgåva er ikkje å drøfte den meir generelle profesjonaliseringsprosessen til sosionomprofesjonen. Det har andre gjort tidlegare (Lindelién, 1979). Her skal vi avgrense oss til ein stillingsmarknad - nemleg den kommunale sosialomsorga. Dette er til gjengjeld ein svært viktig marknad for denne yrkesgruppa. Ved at vi spesielt

ynskjer å vektleggje den rollen kunnskapsgrunnlaget har spela i denne samanhengen, kan vi seie formålet er to-sidig. På den eine sida å betre kjennskapen til kunnskapsgrunnlaget som denne yrkesgruppa har basert seg på. Og på den andre sida utvikle større innsikt i både etableringsprosessen og i faktorar som kan verte trugslar mot den posisjonen sosionomane har fått på denne stillingsmarknaden - altså det vi kan kalle vedlikehaldsprosessen.

### 2.3. Vitskapsbasert kunnskapsgrunnlag

Ei viktig kjelde i utviklinga av kunnskapsgrunnlaget til profesjonane er vitskapen (Hellberg, 1978). Dels fordi det der vert utvikla teoriar, modellar og innsikt som går "utover" det vi kan kalle folkelege forklar- ingar. Til desse teoriane knyter det seg gjerne spesielle krav til grunngjeving . Vitskapleg forankring kan også vere med å gje kunn- skapsgrunnlaget ein "image" som nøytral, verdifri og depersonalisert, og såleis lette etableringsprosessen til profesjonen. Men kva styrer så den vitskaplege utviklinga?

#### 2.3.1. Interne og eksterne faktorar i vitskapsutviklinga

I vitskapsteorien skil ein ofte i drøftinga av vitskapleg utvikling mellom vitskapsinterne og vitskapseksterne faktorar. Om ein særleg vektlegg dei interne faktorane vil ein primært vere oppteken av til- høve knytta til sjølve vitskapen og det vitskapelege miljøet. Ut frå eksternt vitskapsteori vil ein derimot først og fremst leggje vekt på tilhøvet mellom vitskapen og samfunnet ellers (Fjelland, 1981). Desse to tilnæringsmåtene treng ikkje nausynlegvis kome i motstrid til einannan, men tilnæringsmåten er likevel ofte nært knytta til synet på vitskapleg utvikling.

Karl Popper forstår vitskapleg utvikling og vekst som ein kumulativ prosess, som prinsipielt går framover. Såleis vert vitskapleg ut- vikling nausynlegvis også vitskapleg framsteg. Med prinsippa for hypotetisk-deduktiv metode som "vandrestjerne" skal den nye teorien ikkje berre vere betre, den skal også ta vare på alt som var bra i den gamle. På denne måten kan vi med Popper seie at vitskapen er akkumu- lerende:

"Alt arbeid innen vitenskapen er arbeid rettet mot veksten av objektiv kunnskap. Vi er arbeidere som bygger ut veksten av objektiv kunnskap slik som stenhuggere arbeider på en katedral."  
(Popper, 1981, s. 142)

Vitskapen og dermed kunnskapen skulle utviklast gjennom vitskapsintern rasjonell debatt. Ytre tilhøve skulle ikkje påvirke den vitskaplege prosessen. Eller som Næss har uttrykt det:

"Vitenskap skapes like så litt som katedraler ut fra nyttehensyn. ... Presses nyttehensynet på forskeren innebærer det en profanering."  
(Næss, 1971, s. 187)

Ut frå dette perspektivet innebær vitskapleg utvikling at kunnskapsfeltet gradvis vert utvida - at ny kunnskap kjem i staden for fåkunne og kunnskapsløyse. Stadig fleire sider ved samfunnslivet vert gjenstand for vitskapleg gransking og rasjonell argumentasjon, slik at dei "kvite flekkane" vert færre og mindre. Skiljet mellom lek og lærd vert med dette endra. Felta prega av tru og spekulasjon vert redusert og lekmannsskjønnet vert sakte men sikkert underminert. Nye yrkesgrupper og profesjonar står fram som "agentar" for denne nye kunnskapen, som dei prøver å få oppslutnad om.

Mot dette optimistiske og positive synet på vitskapleg utvikling står eit anna som sterkt vektlegg vitskapseksterne faktorar. Her vert vitskapsutviklinga nærare knytta til dei økonomiske og politiske tilhøva i samfunnet. Ut frå eit slikt perspektiv meiner Feyerabend på grunnlag av vitskaphistorisk gransking å kunne påvise at t.d. Galilei i mykje større grad gjorde bruk av psykologiske tricks og propaganda, enn rasjonell argumentasjon for å få gjennomslag for teoriane sine. Han allierte seg med handelsborgarskapet, som på den tida var ein "oppadstigande" klasse, i sitt overtalingsarbeid (Feyerabend, 1975).<sup>3)</sup>

Etter vårt syn utviklar i allefall samfunnsvitskapen seg i spenningsfeltet mellom intern fagleg debatt og ytre samfunnsmessige vilkår. Vitskapar som vert oppfatta som nyttige og relevante vil ofte ha eit fortrinn, samstundes som dette kan påvirke denne vitskaplege aktiviteten.

### 2.3.2. Sosialt arbeid - ein vitskap?

Kunnskapsgrunnlaget til profesjonane vert altså definert som vitskapsbasert, velfundert o.s.v. - den må også vere praktisk relatert og verte oppfatta som relevant av andre enn profesjonane sjølve.

Kunnskapsgrunnlaget i sosialt arbeid må i hovudsak basere seg på kunnskap og innsikt frå andre vitskapar - og då først og fremst samfunnsvitskapane. Dette er i og for seg ikkje ein situasjon som er einestående for sosialt arbeid. Også den medisinske vitskapen ville vore lite verd om den ikkje kunne basere kunnskapsgrunnlaget sitt på andre vitskapar, som t.d. anatomi, fysiologi og bio-kjemi. Desse vitskapane vart rett nok utvikla som eigne vitskaplege disiplinar etter at medisinen var etablert som vitskapleg disiplin. Likevel kan ein seie at gjennombrotet for legerollen, basert på medisinsk vitskap slik vi kjenner den idag, var nært knytta til og sterkt avhengig av funn innan desse "andre" vitskapane. Men sosiale og kulturelle forhold medverka også til at dei forskjellige "ufaglærte" lege-rollane vart utkonkurrerte (Berg, 1973).

Med Hans Skjervheim kan vi seie at den medisinske vitskapen er eit typisk døme på ein praktisk vitskap. Han har presentert ei to-deling av dei ulike vitskapane, som er grunna på kva slags interesse som ligg til grunn for dei. På den eine sida talar han om vitskapar som er resultat av rein teoretisk interesse. På den andre sida dei som er resultat av ei eller anna praktisk interesse. Vitskapar basert på teoretisk interesse vert konstituert gjennom den indre samanhengen i det saksområdet dei handlar om. Dette til skilnad frå dei med praktisk interesse, der den indre einskapen er konstituert gjennom den praktiska interessa, saman med strukturen i det saksområdet som interessa er retta mot. Den er ikkje berre interessert i å finne ut korleis noko er, men også gripe inn i det som hender for å endre tinga sin gang (Skjervheim, 1976).

Kva er det så som skil situasjonen til sosialt arbeid som eigen vitskapleg disiplin, frå den medisinske vitskapen sin situasjon? For å starte med det dei har felles: begge vitskapane er leia av ei praktisk interesse, begge vitskapane må basere seg på innsikt frå andre vitskapar. Her vert vi brått stoppa i arbeidet med å sjå likskapen mellom

desse to vitenskapane. Det er ein heftig debatt mellom "Akademicus" og "Sosionomicus" som gjer dette nausynleg. "Akademicus" har nemleg sterke innvendingar mot slik samanlikning.

- "Hei, stopp no litt", avbryt Akademicus, "Sjølve problemstillinga di er vrang."
- "Korleis det då?", undrar Sosionomicus.
- "Jau, poenget er jo at sosialt arbeid ikkje i det heile kan omtalast som ein vitenskap - dette i motsetnad til medisinen", messar Akademicus.
- "Å, seier du det, men det har no vore eit universitetsstudium i mange ti-år i t.d. USA", slår Sosionomicus frampå.
- "At det er eit universitetsstudium er ikkje eit tilstrekkeleg vilkår til å omtale det som ein vitenskap", seier Akademicus bestemt.
- "Kanskje problemet er at faget berre er for barn å rekne", prøver Sosionomicus seg, "Du må gje det tid før du feller ein så kategorisk dom. Kva er forresten vitenskap, etter ditt syn?", returnerar Sosionomicus litt meir offensivt.
- "No spør du vrient, men la meg prøve å svare deg kort. Ein vitenskap er eit fagområde med systematisk teorigrunnlag innsamla gjennom metodisk gransking av eit bestemt gjenstandsområde. Vi kan seie at eit paradigme her styrer og avgjer kva som er viktig og interessant for det vitenskaplege arbeidet", seier Akademicus og set seg nøygd tilbake i stolen.
- "Ja, det må eg seie var svar som kan vere ein akademikar verdig. Men la meg spørje, er det ditt syn at t.d. sosiologien berre har eitt slikt paradigme?"
- "Nei, neeeii dee ....", Akademicus dreg på det, tydeleg meir usikker no.
- "Men sosiologien vil du vel omtale som ein vitenskap?" Sosionomicus er kjapt frampå igjen.
- "Jau, - den, den er jo ein vitenskap", startar Akademicus medan han tenkjer så det knakar. Brått får anletet eit lysare preg.  
"Sosiologien er ein såkalla fleir-paradigmatisk vitenskap, medan sosialt arbeid er utan paradigme i det heile."

- "No er eg usikker på om eg forstår deg", vedgår Sosionomicus.  
(Men no har Akademicus endeleg kome i hug ein artikkel av Margaret Masterman - så no kjem det flytande.)
- "Du skjønner poenget er", startar Akademicus, med trykk på poenget, "at sosialt arbeid ikkje kan syne til at det har eit eige gjenstandsområde, eller emneområde om du vil, som skil seg frå det t.d. samfunnsvitskapane har. Difor kan vi ikkje definere sosialt arbeid som ein eigen vitskap."
- "Har medisinen eit eige gjenstandsområde då, som t.d. skil seg frå anatomien, fysiologien o.s.v.", prøver Sosionomicus seg igjen.
- "Medisinen har då det", startar Akademicus.  
"Kva er det då", avbryt Sosionomicus.
- "Det spesielle gjenstandsområdet til medisinen er det sjuke mennesket som sosialt og fysiologisk vesen. Og noko tilsvarende har nemleg ikkje sosialt arbeid", slår Akademicus fast.

Her må vi forlate denne dialogen. Kva Sosionomicus vidare sa får vi her ikkje greie på. Vi vonar at den vidare drøftinga utover i denne oppgåva skal fortelje oss meir om det. Kva teoretisk status ein skal tillegge sosialt arbeid vert eit viktig spørsmål i drøftinga av kunnskapsgrunnlaget til sosionomane.

### 2.3.3. Problematisk med generelt kunnskapsgrunnlag

Med utgangspunkt i to-delinga til Skjervheim skal vi i meir historisk perspektiv sjå nærare på kunnskapsbasen til sosialarbedarane. Vi kan då skilje mellom profesjonar som er grunna på teoretisk eller praktisk interesse.

Yrkesgrupper som er basert på det første vil oftest ha små problem med kunnskapsgrunnlaget. Dei kan derimot møte på større problem om dei må/ynskjer å etablere seg på stillingsmarknader utanfor forsknings- og undervisningsinstitusjonane. Yrkesgrupper som derimot er grunna på ei praktisk interesse vil ofte ha sitt opphav i praktisk verksemd. Dei vil såleis ha større problem med den kunnskapsmessige basisen, og vere opptatt av å styrke den (Hellberg, 1978).

Sosialt arbeid starta som praktisk konkret verksemd, som ein etterkvart gradvis har forsøkt å fagleggjere. Difor var både utdanningstilbod og yrkesorganisasjonar i utgangspunktet organisert ut fra arbeidsplassane/type institusjonar (Leighninger, 1980). Dei mange utdanningstilboda skapte etterkvart store problem med å ha eit klårt omgrep om kva sosialt arbeid var, og såleis utvikle ein felles identitet som sosialarbeidar. Difor vart det gjort mykje for å finne fram til eit "minste felles multiplum" som kunne sameine og signalisere overfor omgjevnaden at sosialarbeidarar fundamentalt sett stod for det same. Dette sjølv om dei arbeidde på ulike arbeidsfelt. Stadig større vekt vart lagt på å utvikle og klårgjere kunnskapsbasen. Sosialarbeidaridentiteten skulle etablerast gjennom eit felles intellektuelt og filosofisk grunnlag, representert ved ein kunnskapsbase, omgrep og verdiar som skulle vere karakteristiske for denne yrkesgruppa.

"admission to the profession should be based on what a social worker knows rather than on what he or she does."  
(ibid., s. 6)

Særleg forsøkte ein å inkorporere relevante element frå samfunnsvitenskapane i kunnskapsgrunnlaget, samstundes som den praktiske tradisjonene vart understreka. Koplinga til samfunnsvitenskapane kunne på sikt kome til å skape problem. Ikkje fordi dei prøver "å stå på skuldrene" til andre vitenskapar - det gjorde jo også medisinen. Men fordi samfunnsvitenskapane i stor grad sjølve utvikla eigne yrkesrollar - dette i motsetnad til vitenskapane medisinen baserte seg på. I eit slikt terreng kan det verte vanskeleg å utvikle eit nytt fag. Problem med kunnskapsbasen har det også vore.

"This stress on developing professional coherence through a comprehensive, scientific knowledge base has continued to the present, yet social workers remain doubtful about the cohesiveness and quality of their foundation knowledge."  
(ibid., s. 7)

Sosialarbeidaren er sårbar med ein slik kunnskapsbase. På den eine sida kan eit vidt/generelt kunnskapsgrunnlag gjere det vanskeleg å utvikle ein identitet som kan halde profesjonen saman. Ikkje minst dersom det også er problematisk å identifisere eit eige gjenstandsområde. På den andre sida kan aukande spesialisering skape problem.

Slik spesialisering kan for sosialarbeidaren skape konflikhtar med yrkesgrupper som både har lengre teoretisk utdanning og er meir spesialisert. I allefall vil det kunne skape problem dersom sosialarbeidaren må legitimere sin posisjon med tilvising til kunnskapsgrunnlaget. Men samstundes skal vi vere klår over at eit generelt kunnskapsgrunnlag også kan vere ein styrke under skiftande marknads- og samfunnstilhøve.

#### 2.3.4. Kunnskap også eit sosialt spørsmål

Profesjonar gjer som oftast krav på å ha meir relevant og velfundert kunnskap om eit felt enn det andre har. Spørsmålet er så om kunnskapsbasen alltid er like avgjerande - at suksessen til profesjonar nausynlegvis er grunna på eit velfundert teoretisk kunnskapsgrunnlag.

Ytre akseptasjon og suksess kan truleg også verte oppnådd om kunnskapsgrunnlaget vert presentert på ein slik måte, eller i ei lik form at det gjev assosiasjonar til yrkesgrupper med høg prestisje. Nye yrkesgrupper kan såleis meir eller mindre medvite prøve å presentere seg gjennom ein rollemodell som er akseptert og nyt stor respekt (Baklien, 1976). I slike tilfeller er det gjerne forma som er overordna innhaldet. På den måten kan altså nye profesjonar prøve å utnytte suksessen til meir aksepterte profesjonar. Men dette er sjølvsagt ikkje noko som berre gjeld nye profesjonar. Også yrkesgrupper som har fått aksept på eit område, kan på denne måten prøve å utvide sitt arbeidsområde om det skulle verte nausynleg.

Ut frå dette vert dei samfunnsmessige tilhøva som etableringsprosessen føregår under interessant.

"Thus, the issue of professional knowledge becomes a social question as well as a "scientific" or technical one."  
(Klegon, 1978, s. 268)

I denne granskinga vert det difor også viktig å sjå på dei ideologiske og politiske tilhøva som etableringa og vedlikehaldet føregår innan. Det vert med andre ord ikkje tilstrekkeleg å berre granske tilhøvet mellom kunnskapsgrunnlaget og arbeidsoppgåvene - vi må også forstå det i lys av "ytre" faktorar og forhold.



## 2.4. Offentleg stillingsmarknad og statleg vern

Profesjonar opererer på ein eller fleire stillingsmarknader. Vi skal altså konsentrere oss om sosionomane sitt forhold til stillingsmarknaden innan den kommunale sosialomsorga. På eit vis er det problematisk å omtale dette som ein stillingsmarknad. Dette fordi omgrepet "marknad" gjev assosiasjonar i retning av å vere ein møteplass der sal av ei vare skjer ut fra tilbod og etterspurnad. Ein slik karakteristikk høver generelt dårleg for stillingane innan offentleg verksemd. Dei er for det første i stor grad regulert av dei sentrale styresmaktene og for det andre er det problematisk å hevde at det er forholdet mellom tilbod og etterspurnad som dominerar her. I motsetnad til mange andre land, har profesjonar her i landet generelt hatt ei sterk og klår tilknytning til det offentlege (Torgersen, 1981). Dette gjeld også sosionomane. Når vi likevel nyttar omgrepet stillingsmarknad er det i mangel på eit betre omgrep.

Vi skal altså konsentrere oss om etableringsprosessen til sosionomane på stillingsmarknaden innan den kommunale sosialomsorga. Vidare skal vi sjå på kva faktorar som kan vanskeleggjere vedlikehaldet av opparbeida posisjon. Larson nemner ei lang rekke faktorar som er med å påverker etableringa til nye yrkesgrupper. Vi skal sjå nærare på nokre av dei (Larson, 1977, s. 47-48).

### A. Marknaden

1. jo mindre konkurranse det er om stillingane på marknaden, jo betre for den som skal etablere seg.
2. jo meir uavhengig marknaden er av vare- og kapitalmarknaden, jo betre for den som skal etablere seg.
3. jo meir staten er tvinga til å beskytte "the public" ved å halde mindre kompetente/inkompetente borte, jo betre for dei som vert oppfatta som kompetente.

### B. Klientellet

1. jo meir den spesielle ideologien til yrkesgruppa samsvarar med dominerande ideologi, jo meir gunstig er situasjonen for yrkesgruppa.

Som ein del av offentleg sektor vert stillingsmarknaden innan den kommunale sosialomsorga nært knytta til dei sosialpolitiske reformene, og meir generelt til dei økonomiske og ideologiske konjunkturane. Difor må ein analyse av dei offentlege styresmaktene - eller staten få ein sentral plass i vår drøfting.

#### 2.4.1. Nye problem skapar nye yrkesgrupper?

Thomas Mathiesen har drøfta framveksten av og rollen til bestemte yrkesgrupper. Han knyter framveksten til utviklinga av den kapitalistiske samfunnsformasjonen (Mathiesen, 1978). Ut frå ein funksjonalistisk inspirert forklaringsmåte omtalar han rollen til juristane, sosialøkonomane og "samfunnsterapeutane". Hans meir generelle tese er at yrkesgrupper veks fram fordi dei kan gje innsikt i tidas problem.

"Det er min antakelse at den sosialøkonomiske profesjon og sosialøkonomisk teori ble utviklet, og utviklet seg ut av jussen, nettopp i 30-årene og fremover fordi den besvarte tidens problemer bedre enn jussen."  
(ibid., s. 74)

Og vidare:

"I etterkrigstidens sekundærkrise kunne hverken juristene eller økonomene gjøre noe særlig stor nytte for seg. Ikke var det opparbeidelse av tillit innen en overklasse som primært skulle til, og i 60 årene og begynnelsen av 70 årene - heller ikke kontroll med noen økonomisk kriseutvikling. Det som skulle til var profesjoner som - presumtvt - kunne noe om de sosiale krisetegn."  
(ibid., s. 75ff)

Og slike profesjonar var, etter Mathiesens sitt syn, samfunnsvitarar og sosionomar - "som er særlig innrettet overfor de nye, sosialt pregete problemer under kapitalismen"(ibid., s. 77).

Perspektivet er at nye yrkesgrupper er "samfunnsmessig produsert" - at dei er svar på bestemte identifiserte problemområder. Profesjonane vert såleis definert som systembalanserande institusjonar. Durkheim forstod også profesjonane sin samfunnsmessige rolle i eit liknande perspektiv. I følge Parry & Parry meinte han "that professional associations were an important precondition for stability and a source of concensus in industrial societies" (Parry & Parry, 1976,

s. 22). Det var spesielt mot laissez fair individualismen, som han oppfatta som hovudårsaka til anomien i samfunnet, at profesjonane med sine kollektive og altruistiske verdiar var viktige.

Problemet med desse funksjonalistisk inspirerte forklaringsmåtane er, for det første at det er vanskeleg å identifisere aktørane. For det andre har dei innebygd i seg ein rasjonalitet, som er problematisk. Nye profesjonar "dukkar opp" når dei gamle ikkje maktar takle tidas problem. Kven er det i tilfellet som administrerer denne reguleringa og koordineringa?

#### 2.4.2. Staten som homogen og rasjonell aktør?

Ei mogleg tolking av Mathiesen sitt resonnement er at det er dei sentrale styresmaktene, eller staten, som administrerer og initierer framveksten av desse "nye" yrkesgruppene. Dette for å redusere konfliktane og for å sikre stabiliteten og eksistensen av det noverande systemet. I marxistisk språkdrakt kan ein seie at statens funksjon er å ivareta kapitalen sine behov, og legitimere og sikre sjølv eksistensen av det kapitalistiske klassesamfunnet. Framveksten av staten vert uløyselig knytta saman med utviklinga av det kapitalistiske klassesamfunnet. Staten vert her - kanskje spesielt innan den såkalla "kapital-logiske skole" - forstått som ein allmenn homogen storleik, som fungerer rasjonelt ut frå desse meir overordna interessene.<sup>4)</sup>

Eit alternativt perspektiv opererer med ei meir empirisk fundert statsforståing. Her vert staten forstått som ein hetrogen og fragmentert storleik der forhandlingar og koalisjonar er det typiske, og der avgjerslemyndet i stor grad er desentralisert. Ut frå dette perspektivet vert koplinga mellom t.d. staten og framveksten av bestemte profesjonar meir kompleks. Ein vil då finne at offentleg politikk grip inn og påverkar framveksten og etableringa av nye yrkesgrupper gjennom fleire sektorar, som ofte igjen er lite koordinert (Saglie, 1981). Til dømes er det ein sektor som har ansvar for utdanningspolitikken, ein annan for godkjenninga og autorisasjonar og ein tredje for personal- og lønspolitikken. Og utdanningspolitikken får konsekvensar for lønspolitikken og godkjennings- og autorisasjonspolitikken påverkar personalpolitikken.

Vi vil ikkje her setje desse to perspektiva opp mot einannan, og felle dom over kva for eit som er det mest fruktbare og interessante. Innvendinga mot det første perspektivet er at det er svært allment og lite empirisk relatert. På den andre sida har det den styrke at det kan definerast som eit utgangspunkt - ein start - på arbeidet med å granske fenomenet "staten" ut frå ein meir heilskapleg samfunnsforståing. I ein slik samanheng er artikkelen "Det statskapitalistiske system" av Slagstad viktig. Han byggjer i stor grad på Habermas og Offe. Dei opererer med ein modell, der staten/det administrativt politiske system står mellom eit "økonomisk system" og eit "sosio-kulturelt system". På den eine sida må staten oppfylle styringsimperativa frå det økonomiske systemet, om det ikkje skal oppstå sviktande akkumulasjon og systemintegrasjon. På den andre sida må staten, ved sida av å tilfredstille styringsimperativa, også sikre masseoppslutnad. Ellers vil det oppstå legitimasjonsproblem og manglande sosialintegrasjon.

"For å unngå den offentlige tematisering av det statskapitalistiske systems institusjonelle rammer, dvs. spørsmålet om systemets legitimitet, tilbyr det administrativt-politiske system hva Habermas kaller et "erstatningsprogram": garantien om et sosialt velferdsminimum, trygge arbeidsplasser og sikker inntekt."  
(Slagstad, 1978, s. 197)

Dette erstatningsprogrammet skal så sikre det økonomiske systemet mot hindringar og forstyrringar av den økonomiske veksten.

I fylgje Johnson utviklar det seg innan eit slikt system ei historisk ny form for yrkesmessig kontroll, nemleg formidlande eller tredjeparts-kontroll. Gjennom offentlig lovgjeving vert problema definert samstundes som dette initierer bestemte måtar å løyse dei på. Slik utviklar det seg eit arbeidsfelt der svært mange av yrkesgruppene på ein eller annan måte vert underlagt offentlege organ. Det vert i fylgje Johnson etablert ei form for statleg kontroll over desse yrkesgruppene (Johnson, 1972).

Styrken ved eit slikt perspektiv er at det pretenderar å forstå framveksten og etableringa av nye yrkesgrupper ut frå ei meir heilskapleg samfunnsmessig forståing. Men førebels vert det for generelt, så det bør utviklast og nyanserast vidare for å verte meir empirisk relevant.

### 2.4.3. Offentleg regulert stillingsmarknad

Det andre perspektivet ligg på eit anna analytisk nivå og opererer ikkje med ei tilsvarande generell statsforståing. Her identifiserar ein aktørar som forhandlar og inngår i koalisjonar. Dette vert særleg sentralt i granskinga av den offentlege stillingsmarknaden. Då kan "god" kontakt med sentrale styresmakter verte viktig, og studie av sentrale aktørar verte tillagt stor forklaringskraft. Ikkje minst i eit lite og forholdsvis oversiktleg system som det norske kan den "personlige komponent" spele ein viktig rolle (Torgersen, 1981). Slik påverknad av offentlig politikk kan skje på fleire måtar.

Generelt vert det viktig å påverke informasjonen til offentlege organ - ta initiativ, definere problem, leggje premisser og kome med framlegg til tiltak. For stillingsmarknaden innan den kommunale sosialomsorga har dette truleg vore viktig, både for utbyggjinga av stillingsmarknaden og i defineringa av kva yrkesgrupper som skulle få status som fagpersonell. Sjølv om denne sektoren historisk har vorte definert som kommunalt ansvarsområde, har dei statlege imperativa vore klåre. Dei yrkesgruppene som maktar å etablere seg på det nivået der desse imperativa vert utvikla, kan då seiast å ha ein strategisk viktig posisjon (Dahl Jacobsen, 1965).

Yrkesgrupper kan også ha sterke alliansepartnarar som "talar deira sak". Ikkje minst utdanningsinstitusjonen kan her vere viktig. I etableringa av t.d. psykologiprofesjonen spelte den ein svært sentral rolle (Baklien, 1976).

Som vi var inne på tidlegare så er den offentlege stillingsmarknaden oftast regulert. Det kan etablerast visse koplingar mellom bestemte utdanningar og arbeidsområder. Vern av tittel og av sjølv den faglege verksemda er måtar dette ofte vert gjort på. Men denne type vern vert likevel viktigast når yrkesgruppene må operere på den frie (reelle) marknaden (Torgersen, 1981). Etter vårt syn impliserar ikkje dette at lovmessig vern spelar liten eller ingen rolle på den offentlege marknaden. Sett i forhold til dei yrkesgruppene som enten gjennom praksis, eller gjennom meir uformelle retningslinjer har oppnådd hevd på viss stillingar, er det ein klår styrke å ha lovmessig vern.

#### 2.4.4. Etablerte profesjonar kan verte truga

Larson peika tidlegare på, at eit samanfall mellom dominerande ideologi og den spesielle ideologien ei ny yrkesgruppe var bærar av, kunne vere ei føremon i etableringsprosessen. Om vi vender dette om; kan då endra ideologiske og økonomiske tilhøve verte ein trugsel mot etablerte profesjonar?

Dette vil truleg variere, men mest sårbare her vil dei yrkesgruppene vere som berre har meir eller mindre uformelt vern eller fortrinnsrett til stillingane. Det vil også vere avhengig av i kva grad yrkesgruppa maktar å endre ideologi.

I tider med målsetnad om å redusere det offentlege forbruket, kan dette få konsekvensar for stillingsmarknaden. Interesse vil då gjerne i større grad orientere seg mot produktivitet - eller synlege resultat. Profesjonar som kan syne til resultatsikker kunnskap vil truleg då stå sterkast. Dette kan stille sosialsektoren i ein vanskeleg situasjon. På den eine sida er den ein svært personell-intensiv sektor, samstundes som den på den andre sida er av ein slik karakter at det kan vere problematisk å måle produktiviteten eller resultatata. Den får men andre ord vurderingskriteria mot seg, slik at dei yrkesgruppene som arbeider her vert lett sårbare for kritikk. Andre kan gå eit steg lenger og påstå at sosialpolitikken faktisk ikkje fungerer - den kan på ingen måte legitimere ressursbruken sin (Bjerregård, 1980). Slik kritikk endar ofte opp med at ein syner til "ikkje-profesjonelle" løysingar, anten fordi det er betre, billegare eller begge deler. Populistiske løysingar - i tydinga sterk vektlegging av sunn fornuft og lite tru på formell utdanning - vil då kunne gjere seg gjeldane.

Eit anna trugsmål, om vi tek utgangspunkt i kriteria til Larson, er auka konkurranse frå andre yrkesgrupper. Spesielt viktig vert denne faktoren om konkurransen kjem frå yrkesgrupper som også pretenderar å ha formell kunnskap om det same feltet.

Med bakgrunn i ei større historisk gransking peikar Torgersen på tendensen til at det vert stadig "fleire profesjonelle og mindre profesjon" (Torgersen, 1981). Med dette meiner han at viktige trekk som har kjenneteikna profesjonell ideologi vert truga. Dette rører i

høgste grad ved kunnskapsbasen til profesjonen og i kva grad den vert oppfatta som relevant. Han meiner å finne tre generelle tendensar som har endra profesjonane dei seinare tiåra. Dette er endringar som har klåre samfunnsmessige forankringar, men som kjem til uttrykk gjennom profesjonane. Det er utvikling frå:

- skjønn til rutine
- isolasjon til samarbeid
- autoritet til funksjonær

Desse tre tendensane heng saman. Går vi attende i historia, og forsåvidt til dei mange definisjonane innan kjenneteiknperspektivet, finn vi ei sterk understreking av den profesjonelle autonomi. Den profesjonelle var ein som hadde solid kunnskap og som på grunnlag av det kunne utøve skjønn - der møtet mellom klienten og den profesjonelle var det sentrale. Dei profesjonelle var individuelle autoritetar. Desse trekka er, altså ut frå Torgersen, mindre eintydige idag. Profesjonell verksemd får meir preg av rutine, samarbeid og vert meir lik funksjonærrollen. No kan ein ut frå kjenneteiknperspektivet innvende at sosionomane aldri har vore ein profesjon. Såleis har heller ikkje desse kjenneteikna prega dei. Spørsmålet som då vert viktig er om dei har prøvd å utvikle ein profesjonell ideologi. Har dei gjort det, seier Hall at slike yrkesgrupper ofte er meir opptekne av å vektleggje verdiane som kjenneteiknar profesjonell holdning, enn dei meir etablerte/aksepterte profesjonane (Hall, 1968).

Ei tredje tendens som kan kome til å truge profesjonane sin posisjon er ynskje og intensjonane om å utvikle ein offentleg profesjonspolitik (Saglie, 1981). Tidlegare var vi inne på at offentlege avgjersler, som på ulike måtar vedkom interessene til profesjonane, var fatta i mange organ og var ofte lite koordinert. Dette har vore ein situasjon som først og fremst profesjonane har profitert på. Ynskje om ein meir samordna og heilskapleg profesjonspolitik frå dei sentrale styresmaktene si side, må difor forståast ut frå dette. Det er med andre ord ut frå eit ynskje om å få betre styring med profesjonane at ein no set i gang eit slikt arbeid. Også her vil dei profesjonane som ikkje har noko lovfesta vern, men berre har uformelle og lause koplingar truleg verte dei mest sårbare.

Det er med andre ord ikkje sikkert at ei yrkesgruppe som ein eller annan gong makta å etablere seg på ein stillingsmarknad vil klare å vedlikehalde samme posisjonen over tid.



### KAPITTEL 3: KOMMUNAL SOSIALOMSORG - EIT KOMPROMISS?

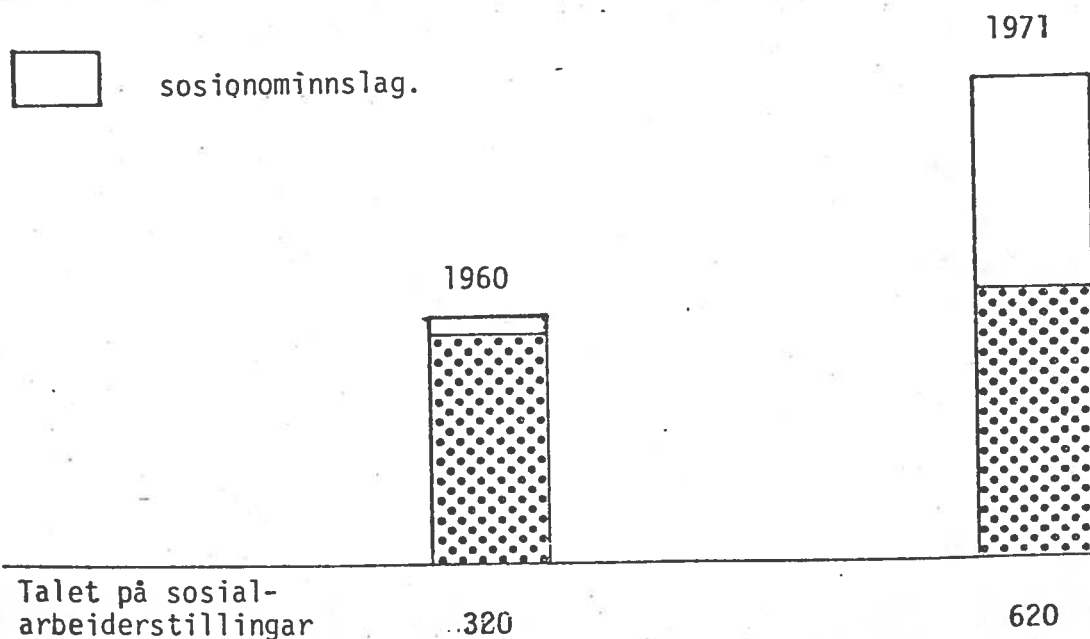
Tema for denne oppgåva er altså sosionomane sitt tilhøve til stillingsmarknaden innan den kommunale sosialomsorga. Vi skal difor først sjå nærare på omfanget av denne stillingsmarknaden på 60-talet. Dernext vert det viktig å klårgjere dei ideologiske og strukturelle trekka ved Lov om sosial omsorg - sosialomsorgslova.

#### 3.1. Stillingsmarknad i vekst

Rundt 1960 var det relativt få stillingar innan sosialadministrasjonen i kommunane. Berre 29% av alle kommunane hadde oppretta slik administrasjon då. Dei fleste av desse var i større kommunar. Av kommunar med mindre enn 3000 innbyggjarar, var det berre 10% som hadde eigen sosialadministrasjon (Ot.prp. nr. 56 1962/63, s. 46).

Men utover på 60-talet ekspanderte denne stillingsmarknaden. Dette hadde ikkje minst samanheng med at lov om sosial omsorg kom på denne tida. Ut frå denne lova skulle alle kommunar opprette sosialkontor. Planen var at dette skulle vere gjennomført i kommunar med meir enn 3000 innbyggjarar innan 1970. Mindre kommunar kunne inntil vidare, men samtykkje frå Sosialdepartementet, enten la vere å opprette eige kontor eller gjere det i samarbeid med andre kommunar.

Figur 3.1. Talet på sosialarbeidarstillingar i den kommunale sosialsektoren og sosionominnslag i 1960 og 1971.1)



Figur 3.1. syner at talet på behandlar-/sosialarbeidarstillingar praktisk talt fordobla seg frå 1960-70. Stillingstalet auka frå 320 til 620 stillingar. Dette utgjer ein gjennomsnittleg auke på ca. 30 stillingar pr. år. Figuren synes også at talet på sosionomar auka markert - frå ca. 20 sosionomar i 1960 til ca. 270 i 1970. Det tilsvarar ein auke i sosionomandel av oppretta stillingar på frå knapt 5% til vel 40%.

Vi registrerar altså to parallelle tendensar på denne stillingsmarknaden i perioden. Tema for den første delen av oppgåva vert å drøfte tilhøvet mellom desse to tendensane.

### 3.2. Ny lov med diffus målsetnad

Sosialomsorgslova var utan eigen formålsparagraf. Dette tyder sjølv sagt ikkje at lova var utan intensjonar, men dei formelle måla vert vanskelegare å identifisere og dermed stille under debatt. Men sjølv når målsetnader formelt vert uttrykt kan dette skape problem - dette gjeld når måla t.d. vert uttrykt i vide og allmenne vendingar. Bergersen Lind seier:

"... et viktig trekk ved de overordnede, offentlig definerte målene for sosialpolitikken er at de ofte er flertydige. De gir plass for ulike virkelighetsoppfatninger og tolkninger."  
(Bergersen Lind, 1976, s. 4)

Diffuse og allmenne mål kan såleis tene fleire formål. Dei kan ha ein tilslørande funksjon eller vere uttrykk for kompromiss. I det første tilfellet kan utgangspunktet først og fremst vere at ein ikkje ynskjer å synleggjere motsetnad og strid av meir innhaldsmessig og prinsipiell karakter. I det andre tilfellet er derimot utgangspunktet at ein ikkje maktar semjast om meir klare og presise formuleringar. Begge perspektiva vektlegg å syne semje. Det vert eit overordna mål å kunne vise til at det t.d. stod eit samla Storting attom lova. På den måten kan ein på ein formell måte gje inntrykk av at det er brei politisk semje bak tiltaket - medan iverksettingsfasen nettopp kan kome til å avdekke konfliktstoffet i lova.

I samband med lov om sosial omsorg har det ved fleire høve vorte understreka at lovteksten er uttrykk for kompromiss (Løchen og Leira, 1972; Øyen, 1974). Særleg lesing av forarbeida til lova gjev eit slikt inntrykk. Der kjem både motstridane og ulike premisser til uttrykk. Vi skal her ta for oss ei side ved lova som etter vårt syn er resultat av eit slikt kompromiss. Det gjeld spørsmålet om maktfordelinga mellom dei folkevalde organa og sosialadministrasjonen. Med denne lova vart det nemleg på den eine sida vedteke å samordne dei sosiale nemndene i kommunane i eit sosialstyre, og på den andre sida at det skulle byggjast opp ein sosialadministrasjon - eit sosialkontor - i alle kommunar. Fram til då hadde den kommunale sosialsektoren vore oppdelt i ulike folkevalde nemnder, utan felles administrasjon. Denne kombinasjonen av å samordne nemnder og byggje ut administrasjonen kunne kome til å røre ved etablerte makttilhøve i sektoren. Det er vår tese at lova på dette punktet var prega av eit kompromiss mellom lekmannsideologien og den gryande behandlingsideologien. Ved at lova vart så diffus kunne begge ved å vektleggje ulike sider og "lese" den ulikt, støtte den. Vi skal sjå nærare på lova og syne korleis begge desse posisjonane kjem til uttrykk.

### 3.3. Lekmannsideologien

Lekmannsideologien har lange tradisjonar i norsk offentleg politikk. Vi skal difor først plassere sosialomsorgslova i ein slik historisk kontekst.

Sjølve filosofien bak det kommunale sjølvstyret var i hovudsak basert på lekmanstradisjonen - lekfolk skulle både styre og administrere kommunane (Offerdal, 1978). Men denne tradisjonen har både internasjonalt og nasjonalt i særleg grad prega sosialt arbeid (Parry & Parry, 1979). Historisk sett har dette arbeidet for det meste vorte utført av "ufaglærte" kvinner som uløna verksemd. Slik sett er det innan denne sektoren kanskje meir høvande å tale om "lek-kvinnetradisjonen". På det organisatoriske planet har det i stor grad vore kyrkja og dei veldedige organisasjonane som har dominert.

Lov om sosial omsorg har også ei fortid. Den var avløysaren til fattiglova som kom i 1900, men som rett nok i 1948 endra namn til forsorgslova. Trass i namneendringa, som nok mest var av kosmetisk

karakter, var dette ei lov som primært skulle vere til "hjelp" for fattigfolk. Dei som ikkje makta eller etter ein del sitt syn "gidda" skaffe seg inntekt til livsopphaldet.<sup>2)</sup> Og til "hjelpa" var det knytta mange nedverdige og audmjukande prosedyrar, som klårt understrekar kva status klientane vart tillagt.

Ei tid hadde ikkje klientane ein gong t.d. stemmerett ved stortingsval. Og på 30-talet var det heller ikkje tillat å velje slike klientar til kommunale verv. Dette var samstundes i ei tid då arbeidsløysa var stor og mange måtte søkje om fattighjelp (Leira, 1974). Umyndiggjeringa og det audmjukande forholdet til klientane er påfallande. Sjølv om det vart gjort visse justeringar, så vart ikkje prinsippa for lova endra i denne perioden. Ein av grunnane til det vert sagt å vere:

"... at regelverket var gjort svært elastisk slik at fattigstyrets avgjørelser i stor utstrekning kom til å bygge på skjønn. Praksis ble derfor endret i samsvar med den økonomiske situasjonen og den alminnelige opinion."  
(Kluge, 1973, s. 53)

Her var det med andre ord rom for vurdering og skjønn, som på eit vis kunne skjule dømande og moralistiske holdningar. Det gamle skiljet mellom verdige og uverdige trengjande kunne leva vidare.

### 3.3.1. Dei folkevalde var fagfolka i sektoren.

Trekk som kjenneteiknar lekmannsideologien har også prega det kommunale edruskapsarbeidet. I debatten om "Lov om edruelighetsnevnder og behandling av drikkfeldige og narkomane" i 1939 vart det t.d. understreka at hardt arbeidspress på nemndene ikkje måtte føre til at funksjonærane byrja "opta forklaringar fra de drikkfeldige". På vegne av sosialkomiteen uttrykte Joh. A. Svendsen seg slik i Lagtinget:<sup>3)</sup>

"Vi mente dette var et så betydningsfullt arbeid, som griper så sterkt inn i rent private, personlige forhold, at vi mente at det var de personer, som er valgt av kommunens vedkommende som spesielt kyndige, som burde opta disse forklaringer. Man skal ikke sette en alminnelig funksjonær til dette."  
(mi understreking)

Det var altså dei folkevalde som vart definert som dei "spesielt kyndige" i dette arbeidet. Christie har granska korleis edruskapsnemndene på siste halvdel av 50-talet fungerte (Christie, 1964). Der konkluderar han med at nemndene i liten grad tok seg av og hjelpte alkoholmisbrukarane, og på den måten kom inn i biletet før dei tradisjonelle kontrollørane: politi og rettsstell. I staden syner det seg at kontakten med klientane oftast vart etablert gjennom politiet, og nemnda fekk i stor grad den same påtalande og dømande funksjon som prega politi og rettsstell. For å finne forklaringar på m.a. dette såg Christie på rekrutteringa til nemndene. Han fann at dei var dominert av lærarar og fråhaldsfolk. Denne rekrutteringa til nemndene førte til at problema svært ofte vart handsama som moralske problem (ibid., s. 106).

- Lekmannstradisjonen hadde altså gjennomsyra det meste at det kommunale sosiale arbeidet før sosialomsorgslova kom. Med slike røter er det ikkje overraskande at vi finn element frå denne ideologien også i den "nye" sosialomsorgslova. Sume vil nok hevde at det i innhald ikkje var noko ny lov. Rett nok representerte den ei oppmjuking og humanisering, men i hovudsak var den nye lova meir å likne med ny vev i gamal renning (Leira, 1974).

Målgruppa var stort sett den same. Altså dei mest ressursvake. Sume vil hevde at praktiseringa av den nye sosialomsorgslova har synleggjort noko av dei same audmjukande trekka også (Seim Buflod, 1979).

### 3.3.2. Makta må vere i dei folkevalde nemndene

I sosialomsorgslova kjem lekmannstradisjonen sine verdiar klårast til uttrykk når den omhandlar maktfordelinga mellom dei folkevalde og administrasjonen. Dei folkevalde organa vart her som tidlegare tillagt alt ansvaret. Ut frå lova skulle det vere eit folkevalt sosialstyre (§7) som skulle samordne det sosiale arbeidet i kommunen (§8), og ha ansvaret for og avgjerslemyndet i alle saker - også klientsakene. I tillegg til sosialstyret kunne kommunestyret opprette nemnder, som til dømes barnevernsnemnd og edruskapsnemnd (§9). Både sosialstyret og nemndene skulle vere folkevalde organ og ansvarsforholdet mellom dei var nærare presisert i lovs form. Administrasjonen av desse folkevalde organa skulle i alle kommunar leggjast til eit sosialkontor, som primært skulle ha ein leiar på full tid. Då lova kom hadde som sagt

få kommunar oppretta ein slik sosialadministrasjon. Det var først og fremst i dei større kommunane dette hadde skjedd, men også der var den lite utbygd med få tilsette. Den administrative sida i dette systemet var i utgangspunktet svakt, men vart altså heller ikkje ut frå lova tillagt særleg formell makt. Dei folkevalde nemndene skulle spele den sentrale rollen også i det "nye" sosialhjelpssystemet. Dermed var det formelt klargjort kvar makta burde liggje. Eit viktig element i lekmannsideologien var sikra.

#### 3.4. Behandlingsideologien

Behandlingsideologien hadde i Noreg ikkje dei same historiske røtene som lekmannsideologien. Den byrja først å utvikle seg på 50-talet. Det var tidleg nok til at den også kunne setje sitt preg på lov om sosial omsorg. Sume hevdar at det nettopp er den som særpregar denne lova (Øyen, 1974).

På same måten som trygdene, vart denne lova argumentert fram som eit økonomisk hjelpetiltak, men i tillegg vart behovet for rådgjeving og rettleiing sterkt understreka. Sosialomsorgslova var ikkje, som tidlegare tiltak, retta mot grupper av individ med felles kjenneteikn - og som ut frå desse hadde bestemte rettar. Utgangspunktet var i staden einskild-individ, som hadde meir eller mindre klåre behov som burde tilfredstillast. Kriteriane ved tildeling av stønad var derimot uklare. Vurderinga til sosialarbeidaren skulle baserast på den "total-situasjon klienten stod i". Eit prinsipp som gjer det svært vanskeleg/umogeleg å samanlikne klientar og standardisere ytingane (Øyen, 1975).

Målsetnaden med stønaden skulle vere "hjelp til sjølvhjelp" - enten ved at vanskane vert løyst eller ved at klienten tilpassar seg den vanskelege situasjonen. Dette såkalla "attføringsprinsippet" understreka at hjelp og stønad etter lova skulle vere eit mellombels tiltak og at det normative grunnlaget var at "det beste er å vere i arbeid og klare seg sjølv". Problemet med å realisere denne målsetnaden er sjølvsagt nært knytta til det vi tidlegare har sagt om kven lova retta seg mot, nemleg i hovudsak dei mest ressursvake gruppene i samfunnet. Desse vert ofte sosialhjelpsklientar nettopp fordi dei har "falle gjennom" dei fleste andre stader.

### 3.4.1. "Sosial behandling"

Til skilnad frå trygdesystemet kan ein ut frå sosialomsorgslova knyte bestemte vilkår til yting av sosialhjelp. Desse vilkåra vert omtala i § 3 i lova, og er svært diffuse. I prinsippet er det ei skjønns-messig vurdering å avgjere om eit vilkår er lovleg eller ikkje. Men det vert presisert at vilkåret må ha nær samanheng med hjelpetilbodet og ikkje kome i strid med andre lover. Til dømes kan ein ikkje stille som vilkår at ein klient må leggje seg inn på psykiatrisk institusjon for observasjon. Men ellers er grensene diffuse og i stor grad basert på skjønn. På den eine sida kan det t.d. stillast som vilkår at klienten skal møte til ein bestemt type rådgjeving ved sosialkontoret. Men på den andre sida heiter det også at meir omfattande behandling må vere basert på at klienten tek del i det på frivillig grunnlag (Loso, 1980, s. 28-29).

I sjølve lovsteksten vert ikkje omgrepet "sosial behandling" direkte nytta. Men både grunnlaget hjelpa skal gjevast på (totalsituasjonen til klienten) og dei skjønsmessige vurderingane som kan knyttast til sosialhjelpa, har røter tilbake til behandlingssideologien. Koplinga mellom økonomisk hjelp og rådgjeving/retteleiing/behandling kan byggje på ein teori om at folk ikkje er fattige berre fordi dei ikkje har pengar.

"Den økonomiske hjelp må her ikke ses isolert, men som ett blant flere virkemidler i det register den kommunale sosialadministrasjonen rår over. Behovet for sosialhjelp vil svært ofte være et symptom på at en person eller familie som søker hjelp, har mer dyptgående og omfattende problem som ikke kan isoleres til de rent økonomiske."

(St.mel. 9, op.cit., s. 51)

I motsetnad til sjølve lovteksten, vert "sosial behandling" eksplisitt omtala i forarbeida til lova (Ot.prp. nr. 56 1962/63). Der vert særleg behovet for å drive sosial behandling i samband med sosialomsorgslova understreka (ibid., s. 5), men kva som skal forståast med omgrepet vert ikkje klart presisert.

Norsk Sosialarbeiderforbund tek derimot dette opp i sin kommentar til lovutkastet i 1962. Der vert det sagt at målet med sosial behandling er å styrke sjølvkjensla til klienten og få ho/han til å gje opp noko

av forsvarsholdningane til fordel for ein meir konstruktiv bruk av energien. Vidare vert det sagt at dette ofte er ein langvarig prosess, der det møysommeleg må byggjast opp kontakt og tillit mellom sosialarbeidar og klient. Først deretter kan klienten hjelpast til større eller mindre grad av innsikt i eigen situasjon. Poenget til Sosialarbeiderforbundet er at størstedelen av klientellet i denne sektoren vil vere "utrygge, forsvarspregede og utilgjengelege klienter" (ibid., s. 21). Desse klientane kan ikkje nemndene og dei ufaglærte, etter deira syn, gje adekvat hjelp. Tvert imot treng dei sosial behandling, som det er fagleg uforsvarleg at folk utan utdanning driv med.

I lovteksten vart altså ikkje nemninga "sosial behandling" korkje nytta eller meir eksplisitt klårgjort. Kva grunnen til dette er veit vi ikkje. Ein grunn kan vere at det er uttrykk for "kompromiss" med lekmannsideologien. Ein annan kan vere at juristane i departementet reserverte seg mot ei for sterk vektleggjing av dette aspektet.

### 3.5. Styrking av sosialkontora

Intensjonane bak sosialomsorgslova var som sagt diffuse. Likevel må vi kunne seie at det i samband med lova kom til uttrykk ynskje om å styrke sosialkontora. Korleis dette best burde skje var derimot meir uklårt. Drøftinga av sjølve lova synte at den romma element både frå lekmannsideologien og behandlingssideologien.

Formelt vart ivertsetjinga av sosialomsorgslova definert som kommunalt ansvar. Det var kommunane som skulle ha både det økonomiske og politiske ansvaret for å byggje opp sosialadministrasjonen.

For å stimulere kommunane til å opprette kontor og tilsetje kvalifisert leiar, vart det til dei kommunane som gjennomførte dette gjeve eit statleg tilskot på kr. 8000,- pr. år. At dei sentrale styremaktene fann å vilje gje dette tilskotet, kan tolkast som uttrykk for at dei var redd kommunane var skeptiske til ei utbyggjing av sektoren - enten av økonomiske eller meir ideologiske grunnar.

Vurdert i historisk lys var kanskje det ikkje så rart. Lekmannsidologien hadde djupe røter innan denne sektoren. Dette kunne kome til uttrykk ved at kommunane både var skeptiske til å byggje ut sosialadministrasjonen



og ikkje minst til at dei burde tilsetje utdanna sosialarbeidarar i stillingane. Dels på grunn av at sektoren og klientgruppa ikkje hadde høg status og prioritet, og dels fordi det kunne kome til å råke ved dei etablerte makttilhøva. Lekmannsideologien hadde også sterke innslag av populisme - altså ei manglande tru på at ein på dette feltet får etablert spesiell kunnskap gjennom formell utdanning (Torgersen, 1972, s. 72). Slike holdningar gjorde seg truleg spesielt gjeldane på eit felt som sosialt arbeid. Der vart det ofte lagt vel så sterk vekt på at ein hadde lokalkunnskap og/eller var "litt av ein menneskekjenar".

Når det gjeld vektleggjinga av menneskekunnskap, så syner ei gransking frå så seint som 1969 av berre vel 20% av dei spurde meinte at utdanning gav mest menneskekunnskap - knapt 20% meinte det var medfødt, medan over 50% meinte livserfaring var viktigast (ibid., s. 73).

Innan profesjonell ideologi er derimot trua på formell utdanning stor. Og i samband med realiseringa av sosialomsorgslova hadde denne ideologien sterkaste målbærarar i dei sentrale styresmaktene og truleg spesielt i departementet.

### 3.5.1. Sosialarbeidarrollen - forvaltar eller "profesjonell"?

Situasjonen kunne sjå ut som å vere den at kommunane hadde det politiske og økonomiske ansvaret for oppbyggjinga av sosialkontora, men der hadde lekmannsideologien best fotfeste. Profesjonell ideologi stod derimot sterkast hjå dei sentrale styresmaktene, men dei kunne berre påverke kommunane gjennom imperativ av meir normativ art og gjennom visse visse økonomiske stimuleringstiltak. Implikasjonane av desse to ideologiske retningane er på dei fleste punkte i motstrid med einannan. Men trass i dette kan det sjølvsagt tenkjast at begge, ut frå ulik grunngeving t.d. kunne semjast om at sosialkontora burde styrkast med fleire stillingar.

Lekmannsrørsla og kommunane kunne argumentere for å styrke kontoret, og på den måten sikre best mogleg vern og forvaltning av dei kommunale ressursane, hindre misbruk o.l. Ut frå profesjonell ideologi, som klårt prega behandlingstanken, var det derimot meir naturleg å vektleggje behova til klienten (Scott, 1969). Desse to grunngevingane

vil i neste omgang likevel truleg implisere to forskjellige sosialarbeidar-roller.

Lekmannsrørsla vil vektleggje forvaltar-rollen - rollen som saksførebar og iverksetjar av den politikk dei folkevalde organa fastset. Som førebilete for denne rollen kan vere idealet om:

"... den uavhengige og nøytrale dommer som anvender lovene, sin egen ekspertise og foreliggende saksopplysninger til å treffe de riktige avgjørelser."  
(Læg Reid og Olsen, 1978)

Forvaltar-rollen vert gjerne kjenneteikna ved m.a. at lojalitetsbånd i hovudsak vert knytta til dei reglar og normer som gjeld i forvaltninga/organisasjonen (Blau og Scott, 1963). Dersom dei tilsette ved sosialkontora fungerte i tråd med denne rollen, ville dei ikkje formelt representere noko maktmessig trugsmål for dei folkevalde. Men ein slik rolle vil på mange områder vere avhengig av eit klart lov- og regelverk. Dette kjenneteikna ikkje lov om sosial omsorg. Tvert imot understreka vi tidlegare at grunnlaget og prinsippa i lova var kravet om heilskapleg og skjønsmessig vurdering av kvar einskild klient. Eit krav som måtte føresetje ein sosialarbeidar som hadde evne, kunnskap og trening i å sjå samanhengar mellom fenomen - og då ofte mellom fenomen som tilsynelatande lite har med einannan å gjere. Med utgangspunkt i denne innsikten skulle så sosialarbeidaren på ein eller annan måte gripe inn i røyndommen for å få istand ein endringsprosess.

Når slik intervensjon skal baserast på skjønn, må desse skjønsmessige vurderingane legitimerast ut frå noko. Vi kan seie at det som i prinsippet skil den "profesjonelle" frå den utfaglærte er at den profesjonelle skal kunne grunngje sine handlingar ut frå eit fagleg fundament, som er meir eller mindre systematisert og klargjort. Den profesjonelle vert såleis gjerne karakterisert ved at kjelda til handlingsimperativa er kunnskapsgrunnlaget, og dei normer og reglar som rår innan yrkesgruppa. Lojaliteten og legitimeringa av handlingane er altså forankra her, og ikkje som ved forvaltar-rollen i forvaltninga.

Desse to rollane, slik vi har framstilt dei, har nærast idealtypisk status (Weber, 1971, s. 199). Tidlegare peika vi på at det m.a. hadde vore ein generell tendens i retning funksjonær-rollen. Likevel kan

eit "inntog" av sosialarbeidarar med profesjonell holdning lett kunne kome i konflikt med den status som dei folkevalde nemndene var tillagt etter lova. Dersom kommunane var merksam på dette og redd ei slik maktforskyving, måtte konsekvensen av det verte at dei også var skeptiske til "profesjonelle" sosialarbeidarar. Spørsmålet er så om sosionomane forstod seg som forvaltarar, eller først og fremst ville framstå med ein profesjonell ideologi. For å klargjere dette må vi sjå nærare på kunnskapsgrunnlaget til denne yrkesgruppa.

#### KAPITTEL 4: KUNNSKAPSGRUNNLAG I ENDRING

Norsk sosialarbeiderutdanning har i stor grad vorte prega og påverka av den amerikanske utdanninga. Der har to ulike perspektiv gjort seg gjeldane: "social welfare" og "social casework" (Toren, 1969).

Innan det første perspektivet vart hovudvekta lagt på sosialt reformarbeid som kunne betre levekåra til grupper av mennesker. Med si sterke orientering mot denne typen verksemd kan vi seie den fekk eit forvaltarpreg. "Social casework" derimot retta interessa først og fremst mot einskildindivid og perspektivet var klårt dominert av behandlingssideologien. I amerikansk sosialarbeiderutdanning har desse to perspektiva vore sentrale i kvar sin tidsepoke. "Social welfare" på første del av 1900-talet, medan casework-perspektivet særleg slo gjennom i mellomkrigstida.

Sosialarbeiderutdanninga i Noreg har ei forholdsvis kort historie. Likevel finn vi igjen perspektiv som minner om desse også her. Dei kjem til uttrykk i to ulike studieplanar for utdanninga. Vi reknar at sosialarbeider/sosionomutdanninga vart etablert i 1950. Studieplanen som vart lagt fram ved etableringa av utdanninga var klårt prega av ein forvaltar-ideologi. Denne planen vart formelt avløyst av ein ny plan på midten av 60-talet. Den var derimot klårt inspirert av behandlingssideologien og ynskjet om å etablere sosialt arbeid som ei profesjonell verksemd. I realiteten hadde nok nyorienteringa gjort seg gjeldane i utdanninga før denne planen vart formelt vedteke.

Når vi skal drøfte og klårgjere kunnskapsgrunnlaget til sosionomane på 60-talet må vi difor sjå på begge desse planane. Størst vekt vil vi likevel leggje på den siste planen. Dette fordi den vert den viktigaste ut frå problemstillinga til denne oppgåva.

##### 4.1. Kyndige forvaltarar av offentlege ressursar

Alt før den andre verdenskrigen hadde ulike organisasjonar og komitear lagt fram forslag til nye utdanningar til sosialt arbeid (St.prp. 1 1948. Tillegg 13). Norsk Forening for Sosialt Arbeid kom m.a. i 1941 med framlegg om å opprette ei kommunalskole. Etter frigjeringa vart dette ar-

beidet teke opp att. Planen vart omarbeida og utvida til eit forslag om å opprette ein skole med 3 liner - ei sosialpedagogisk line, ei sosial forvaltningsline og ei kommunal forvaltningsline (ibid., s. 1). På bakgrunn av dette vart det sett ned ein departemental komite der sosialminister Aaslaug Aasland var forkvinne. I utgangspunktet var mandatet at komiteen skulle utgreie spørsmålet om:

"sosial utdanning for tjenestemenn i den sosiale og kommunale forvaltningen og for sosialarbeidere til humanitære organisasjoner og private bedrifter."  
(Kluge, 1960, s. 4)

Justisdepartementet arbeida på dette tidspunktet med planar om ein forvaltningsskole. Med tilvising til, m.a. den spesielle politiske situasjonen (like etter frigjeringa) og for å hindre ei seinking av dette arbeidet, oppmoda justisdepartementet Aaslandkomiteen om å utvide mandatet. Dette vart gjort, slik at komiteen no skulle utarbeide eit framlegg til ein felles skole for sosial og kommunal utdanning.

#### 4.1.1. "Sosial- og kommunalskole" eller "Kommunal- og sosialskole"?

Komiteen kom med framlegg om at det vart oppretta eit utdanningsinstitutt på 2½ år. Skolen skulle ha to liner - ei sosialline og ei kommunal-line. Første studieår skulle undervisninga vere felles for å motverke "ensidighet hos elevane" og sterk yrkesspesialisering. Seinare skulle elevane gjennom lineval og kurs spesialisere seg. Fellesundervisninga skulle omfatte: sosialøkonomi, samfunnslære, sosial historie, sosialpolitikk, grunntrekka i sosial-lovgjeving og psykologi. Sosialøkonomi vart definert som det grunnleggjande faget for alle elevane. I tillegg til den teoretiske undervisninga vart det også gjort framlegg om praktisk undervisning, praktikantteneste og studiepraksis.

Det var usemje om kva fagleg profil skolen skulle ha, og den kom m.a. til uttrykk i debatten om namnespørsmålet. Fleirtalet i komiteen meinte skolen burde kallast Norges sosial- og kommunalskole, medan mindretalet gjekk inn for Norges kommunal- og sosialskole. Grunngevinga til fleirtalet var at "sosial"-skole legg hovudvekta på arten av opplæringa. Sjølv kommunallina, som først og fremst skulle gje opplæring i forvaltningsmessige emner, burde etter deira syn gje elevane innsikt i og kunnskap om samfunnstilhøva og individet. Dette ville kunne gje dei betre

forståing av samanhengen mellom samfunnstilhøva og administrasjonen og gjere dei til smidigare og betre tenestemenn - og ikkje minst i forhold til individa (St.prp. 1, op.cit. s. 7). Mindretalet peikar på at deira forslag betre gav uttrykk for grunnlaget for å starte ein slik skole - nemleg kommunane sitt behov. Ikkje berre ber kommunane den største delen av dei sosiale utgiftene, men også ein stor del av dei statlege utgiftene vert kanalisert gjennom kommunane (ibid., s. 7). Difor treng kommunane tenestemenn som kan ta seg av denne verksemda.

Proposisjonen, som vart laga på grunnlag av innstillinga frå Aaslandkomiteen, vart sterkt kritisert i Stortinget. Dei folkevalde meinte departementet (fleirtalet i komiteen) ikkje var tilstrekkeleg merksam på behovet for opplæring av kommunale tenestemenn. Stortinget hadde mykje det same synet som mindretalet i Aaslandkomiteen og støtte såleis også deira namneforslag. Studiestrukturen var også endra slik at fellesundervisninga i første året fall bort. I staden vart utdanningane delt opp i to avdelingar - ei første avdeling på 1½ år og med avsluttande eksamen og ei andre avdeling på 1 år.

Grunngjevinga for denne inndelinga var m.a. at mange meinte framlegget frå komiteen og departementet var for ambisiøst og at det ut frå norske tilhøve låg på eit for høgt nivå. Etter deira syn var det heller behov for å få ein praktisk og relativt kortvarig grunnskole, der elevane ikkje trong lang allmennutdanning for å kome inn. Dei som så ville ta ein lengre utdanning, kunne ut frå denne modellen fortsette på 2. avdeling. Desse synspunkta er interessante både fordi vi i internasjonal målestokk allerede var seint ute med å setje i gang sosialarbeiderutdanning, og fordi utdanninga i mange av dei andre landa alt føregjekk på universitetsnivå.

#### 4.1.2. Forvaltarutdanning

Intensjonane med denne utdanninga var altså å få etablert ein skole som først og fremst skulle utdanne forvaltarar. Som rektor ved sosialhøgskolen i Trondheim, Marta Hana, uttrykker det:

"Forståelig nok ble utdanningen lite rettet mot sosialt arbeid som fag slik vi kjenner den idag."  
(Hana, 1979, s. 15)

Innhald og struktur hadde mykje til felles med dei svenske sosialinstitutta. Dei var grovt sagt bygd opp kring juss og økonomi. Dei viktigaste elementa i utdanninga var sosiallovgjeving, stats- og kommunalkunnskap, sosialpolitikk og nasjonaløkonomi. Denne profileringa kom også klårt til uttrykk då "Centralförbundet för Socialt arbete" tok initiativ til at det første professoratet tilknytt utdanninga, burde vere i nasjonaløkonomi og sosialpolitikk (Gøransson og Swedner, 1981).

Visse nasjonale særdrag gjorde seg nok også gjeldane når den første sosialarbeiderutdanninga i Noreg fekk eit liknande innhald. For det første den sentrale rolle og status som sosialøkonomien hadde oppnådd innan planleggjing og generell politikk (Mathiesen, 1978; Hanich, 1977). For det andre skulle som sagt denne utdanninga også dekkje det behovet justisdepartementet hadde uttrykt for ei forvaltningsskole.

e Utdanningsplanen bar altså klårt preg av ein forvaltar-ideologi. Offentleg verksemd ekspanderte sterkt på den tida og tok ein stadig større del av nasjonalinntekta. Det vart difor uttrykt behov for utdanning av tenestemenn som kunne sikre at desse offentlege ressursane vart nytta godt og ikkje misbrukt. Til dette hadde ein behov for kyndige og effektive forvaltarar, som på den eine sida var trena i administrasjon og forvaltning og på den andre sida hadde fagmessig innsikt i handsaminga av enkelt-individa (ibid., s. 3).

#### 4.2. Metodisk sosialt arbeid - fag og identitetsskapar!

Tolv år etter at den første sosialskolen vart etablert kom planen: "Utdanning av sosialarbeidere i Norge. Utredning og forslag" (Lund, 1963). Denne planen vart sentral av to grunnar. For det første fordi den teoretisk og ideologisk er basert på eit anna grunnlag enn "etableringsplanen". For det andre fordi den kom i starten på det ti-året då sosialarbeiderutdanninga kvantitativt sett ekspanderte sterkast og sosionomane starta sitt inntog i den kommunale sosialomsorga.

Vi må her avgrense oss til den delen av planen som omhandlar grunnutdanninga av sosialarbeidarar.<sup>1)</sup> Og vi kjem særleg til å leggje vekt på det som vert definert som særpreget til denne planen, den teoretiske og ideologiske grunngevinga for etablering av sosialt

arbeid som eige fag i Noreg. Faget skulle ikkje berre vere eit av mange i utdanninga. Det skulle vere sjølve hovudfaget i sosialarbeiderutdanninga, som aller helst skulle prege undervisninga frå første til siste semester. Metodisk sosialt arbeid skulle gje sosialarbeiderutdanninga ein sær eigen profil og sosialarbeidarane ein felles identitet. Erfarne sosialarbeidarar skulle ha ansvaret for denne undervisninga. Ved sida av dette faget kan vi skilje mellom to andre fagområder i utdanninga, nemleg grunnfaga og sosialpolitikk.<sup>2)</sup> Først skal vi sjå litt på desse to fagområda.

#### 4.2.1. Grunnfaga og sosialpolitikk - eit fundament?

Grunnfaga omfattar i hovudsak medisin og samfunnsvitskaplege fag. Dei fleste er etablerte fag/disiplinar på universiteta. Dette gjer at det vert reist spørsmål om korleis undervisninga i desse faga bør leggjast opp - eit spørsmål som er nært knytta til kva status ein meiner grunnfaga skal ha i utdanninga. Som vi var inne på tidlegare er tilhøvet mellom sosialt arbeid og samfunnsvitskapane sær s viktig i samband med identifiseringa av sosialt arbeid som eige fag. Ein stad i planen vert det understreka at grunnfaga berre skal danne bakgrunnsstoff, det er ikkje

"... sosialvitenskapene som sådan som utstyrrer sosialarbeiderne med ferdigheter som skal til for å løse problemene de blir stilt overfor."  
(Lund, 1962, s. 35)

Det er det derimot undervisninga i metodisk sosialt arbeid som står for. Undervisninga i grunnfaga kan såleis leggjast opp på iallefall to forskjellige måtar. Enten kan ein undervise i faga utan omsyn til den spesielle målsettinga for utdanninga. Med andre ord ha hovudfokus på FAGET, slik intensjonane er med undervisninga på universiteta. Den andre modellen har som mål å "vinkle" undervisning og stoffval meir i tråd med målsettinga for sosialarbeiderutdanninga. Det vert sagt at ei slik utvelging kan ha uheldige sider, dels ved at den kan skje på ein lite objektiv måte, idet spesielle deler eller retninger innan vedkomanda vitskap vert valt ut, og dels ved at elevane ikkje får fullt oversyn over faget (ibid., s. 35).



Trass i desse innvendingane understrekar planen at det er nausynleg å gjere utval og "vinkle" undervisninga. Dette m.a. fordi motviljen mot slike fag ofte vil vere sterk og motivasjonen liten. Spesielt i den første fasen av utdanninga, vert det hevda, manglar elevane innsikt og forståing av den verdien slike fag har i ei sosialarbeiderutdanning.

Allmennt sagt er det "mennesket-i-gruppen-og-samfunnet" som skal vere prinsippet som skal styre utvelgjing og fokus for undervisninga i grunnfaga. Meir presist uttrykt, det "sosialarbeidere trenger å vite for å fungere på en effektiv måte i sitt profesjonelle arbeid med individer, grupper og samfunn" (ibid., s. 35). Men då dei fleste grunnfagslærarane har lite erfaring frå praktisk sosialt arbeid, bør lærarane i sosialt arbeid (sosialarbeidarane) føreta utvalet i samarbeid med grunnfagslærarane. Sosialarbeidarane er dermed tiltenkt ein sentral rolle i samband med grunnfagsundervisninga.

Sosialpolitikk er eit samleomgrep for det fagområdet som skal gje undervisning om det sosiale hjelpeapparatet. Formålet med dette faget er på den eine sida å gje elevane kunnskap og innsikt i den formelle oppbyggjinga av sosialapparatet og i ansvars- og funksjonsfordelinga. På den andre sida vert det understreka at det er viktig at elevane forstår dette sosialpolitiske apparatet som uttrykk for ein bestemt, økonomisk, historisk ideologisk situasjon.

Perspektivet på faget må m.a. vere at sosiale problem er uttrykk for udekkte menneskelege behov, som krev bearbeiding og løysing ved hjelp av sosialpolitikken og dei sosiale tiltak, deriblant sosialarbeider-tenester. Elevane bør vidare få innsikt i karakteristiske trekk og felles kjenneteikn ved sosiale problem, samt deira årsaker og verk-nader.

"Det viktigste er at sosialskoleeleven lærer seg til å forstå hvilket eller hvilke sosiale problemer et tiltak tar sikte på å løse."  
(Ibid., s. 43)

Fagområdet sosialpolitikk er på denne måten tenkt som bru-byggjar mellom grunnfaga og metodefaga.

#### 4.2.2. Sosialt arbeid som eige fag

Det er lite som tyder på at grunnfaga eller sosialpolitikk i seg sjølv representerar noko som kan omtalast som særtrekket ved sosialarbeiderutdanninga. Det er altså gjennom undervisninga i sosialt arbeid at dette kvalitativt nye og spesielle kunnskapsgrunnlaget vert utvikla og formidla. I planen vert det vedgått at sosialt arbeid er ein aktivitet som dagleg vert utøvd av mange, også utan formell utdanning. Til skilnad frå desse "ufaglærte" er det nokon som driv profesjonelt sosialt arbeid. Og det som vert sagt å skilje desse ut er m.a. at dei har fått opplæring i metodisk sosialt arbeid. Dette vert med andre ord eit viktig område når vi skal identifisere det fagspesifikke ved utdanninga. Dette faget kan ein skilje i to: den teoretiske og den praktiske opplæringa.

Skiljet er sjølv sagt ikkje uttrykk for at all teoretiske opplæring berre går føre seg i den teoretiske delen og at berre praktisk opplæring får føre seg i den praktiske delen. Formelt sett går den praktiske opplæringa hovudsakleg føre seg utanfor skolen, og er knytta til praktisk sosialt arbeid. Poenget med sosialarbeiderutdanninga er jo å lære folk opp til å utøve sosialt arbeid. Det vert sagt i planen at det ikkje er tilstrekkeleg å ha kunnskap om klientane, ein må også vite KORLEIS arbeidet skal gjerast.

Siktemålet med denne delen av undervisninga er, ved sida av å lære seg å bruke den teoretiske kunnskapen i praktisk arbeid, å stimulere utviklinga av visse holdningar og skape identifikasjon mellom eleven og profesjonen. Vidare å bidra til å auke sjølvvinnsikta til elevane, lære dei sjølvdisiplin og gje dei tillit til sosialt arbeid som eit hjelpande yrke og til seg sjølv som ein hjelpande person (ibid., s. 52-54). Ansvaret for denne delen av undervisninga bør det vere ein kvalifisert sosialarbeider som har.

Den meir teoretiske delen av undervisninga går hovudsakleg føre seg på skolen. Også den er det også ein kvalifisert sosialarbeider som skal ha ansvaret for. Men det innhaldsmessige forholdet mellom sosialt arbeid og samfunnsvitskapane er som sagt noko vagt. Samfunnsvitskapane skulle utgjere bakgrunnsstoffet for metodisk sosialt arbeid. Om det

teoretiske grunnlaget for desse metodefaga vert det m.a. sagt:

"Metodane har sitt teoretiske grunnlag i sosialvitenskapen og i psykologien, særlig dybdepsykologien, og i psykiatrien."  
(ibid., s. 10)

"Metodefagsundervisninga byggjer på undervisningen i grunnfagene og må vere integrert med denne."  
(ibid., s. 45)

Samstundes vert det presisert at profesjonelt sosialt arbeid er noko anna enn anvendt samfunnsvitskap. Profesjonelt sosialt arbeid byggjer i tillegg på bestemte metodar utvikla innan sosialt arbeid. Med utgangspunkt i praktisk sosialt arbeid er det, ifylgje "Lundplanen", utvikla ein eigen metodikk, som har gjort det mogleg "... å abstrahere og bygge opp et teoretisk fundament for selve metodikken" (ibid., s. 8). Kva substansen i dette teoretiske fundamentet er, vert for oss framleis uklart.

#### 4.2.3. Spesielle verdiar og holdningar

Ei mogleg tolking er at dette m.a. er eit sett verdiar og holdningar som spesielt pregar arbeidet til utdanna sosialarbeidarar. Det vert nemleg sagt at å skolere seg i metodisk sosialt arbeid er ein prosess der relevant kunnskap og holdningar vert omforma - der teori og verdisystem munnar ut i at ein vert dyktig i praktisk sosialt arbeid. Då den primære oppgåva til sosialarbeidaren vert definert som å ha kontakt med og drive behandling av mennesker, er det altså ikkje tilstrekkeleg at sosialarbeidaren berre har tileigna seg ein viss kunnskap og visse arbeidsmåtar.

"Sosialarbeiderutdanningen må også bevisst fremme endringer i elevens innstilling og holdning i første rekke til sine medmennesker, til sosiale problemer og til sitt arbeid."  
(ibid., s. 18)

Undervisninga bør difor ta sikte på å utvikle ei (1) sosial holdning hjå eleven - ei kjensle av varme og ansvar overfor sine medmennesker og som er prega av respekt og toleranse. Vidare er målet å gje elevane eit (2) vitskapleg syn på kunnskap og bruken av den - lære seg skilnaden

på objektive fakta og subjektive vurderingar. Sidan sosialt arbeid er ein profesjon vert det understreka at det er viktig at elevane får utvikla ei (3) profesjonell holdning - at elevane utviklar identifikasjon med profesjonen (ibid., s. 18).

Det verdisyn som bør gjennomsyre denne holdningsbearbeidinga og liggje til grunn for profesjonelt sosialt arbeid er:

- "1. Respekt for det enkelte individ.
  2. Individets rett til selv å bestemme hvordan han skal ordne sitt liv innenfor de grenser som settes av andre menneskers rettigheter.
  3. Hvert individs rett til selvrealisering, men samtidig ansvar for å søke veier for selvrealiseringen som tjener felles beste.
  4. At samfunnet har plikt til å lette individenes selvrealisering.."
- (ibid., s. 9)

Ut frå dette kan vi då oppsummere så langt at metodisk sosialt arbeid ser ut til å basere seg på to fundament. På den eine sida vitenskapleg kunnskap og innsikt og på den andre sida bestemte verdiar og holdningar. Sjølv arbeidet vert det sagt, kan gå føre seg på tre nivå: i forhold til enkelt-individ, grupper (som t.d. familie, ungdoms- og pasient-grupper) og samfunn (bygd, kommune, landsdel). Vidare seier dei i "Lundplanen" at arbeidet enten kan få føre seg som behandling eller som førebyggjande arbeid. Behandling vert forstått som hjelp til enkelt-menneske, grupper eller samfunn når det har oppstått sosiale problem. Dels dreier det seg om å eliminere dei faktorar som er årsak til problemet og dels dreiar det seg om reorganisering eller gjenopp-retting av forholdet mellom klientane og omgjevnaden (ibid., s. 9). Det er behandlingsfunksjonane som vert sagt å vere dei mest vanlege for sosialarbeidarane.

#### 4.2.4. Spesielle arbeidsmetodar

Vanlegvis opererar ein med tre metodar i sosialt arbeid som står til dei tre nivåa vi nemnde ovanfor: individuelt sosialt arbeid, sosialt gruppearbeid og sosial planlegging og administrasjon. Men det vert understreka at det ikkje er meininga at det skal føregå omfattanda

spesialisering i berre ein av metodane i grunnutdanninga. Sosialarbeidarane må kjenne til og kunne nytte alle tre metodane. Spørsmålet om spesialisering innan sosialt arbeid kan diskuterast ut frå minst to perspektiv. På den eine sida ut frå kva syn ein har på sosiale problem, sosialarbeidarane sin rolle og dermed kva mål og innhald utdanninga bør ha. Det andre perspektivet tek hovudsakleg utgangspunkt i kva som er funksjonelt ut frå behova i sosialsektoren. Argumentasjonen i "Lundplanen" er mest knytta til det siste perspektivet.

"En utdanning som best mulig skulle svare til behovene i norsk sosialforvaltning i dag bør m.a.o. være relativt lite spesialisert."  
(ibid., s. 29)

Samstundes vert det vedgått at dei fleste sosialarbeidarane for det meste driv individuelt sosialt arbeid. "Casework-metoden" vert oppfatta som den mest nytta og nyttige, og langt på veg forstått som ein spesiell sosialarbeider-metode for individuell menneske-behandling. At dei fleste sosialarbeidarane på det tidspunktet meinte at det var psykologi og psykiatri som var dei mest nyttige faga i jobben, forsterkar dette inntrykket (Holter, 1960).

I kva grad bør dette så prege utdanniga?

På den eine sida kjem det i planen klart til uttrykk ein sterk skepsis mot spesialisering i grunnutdanninga. Dette fordi det kan føre til at utdanninga vert sterkt oppstykkka og dermed gjere det vanskelegare for elevane å gripe heilskapen og dei felles grunnleggjande prinsippa i sosialt arbeid. Også sosialarbeidarane på den tida understreka at det faglege særtrekket ved den profesjonelle sosialarbeider er "helhetssynet på individet og dets totale situasjon" (Holter, 1960, s. 36). Men ut frå innsikta om at dei fleste vil ha mest bruk for individuelt sosialt arbeid og til dels sosial planlegging og administrasjon vert det oppsummert i planen at målet er:

".. dyktiggjøring i sosialarbeidets tre metoder med hovedvekt på individuelt sosialt arbeid og sosial planlegging og administrasjon, og at de som ønsker å kvalifisere seg spesielt for sosialt gruppearbeid får høve til en viss fordypning i denne metoden innenfor rammen av den samlede undervisning i sosialt arbeid."  
(Lund, 1962, s. 30)

Det var altså ei viss redsle for ei sterk metodespesialisering. Den kunne kome til å slå beina under det som var definert som det kunnskapsmessige særpreget og det identitetskonstituerande ved denne utdanninga. Likevel er det etter vårt syn ting som tyder på at casework-ideologien kjem i ein særstilling i denne planen. Dette kjem også til uttrykk når felles-elementa/prinsippa for profesjonelt sosialt arbeid vert presisert:

- "1. Sosialarbeiderens bevisste oppbygging av et kontaktforhold mellom ham selv og klienten og utnyttningen av denne kontakten for å oppnå de ønskede resultater i arbeidet med en enkeltklient, en gruppe eller et samfunn.
  2. Sosialarbeiderens utgangspunkt for arbeidet må være der hvor klienten befinner seg i oppfatningen av sitt problem, enten dette stemmer med sosialarbeiderens oppfatning av hvor problemet ligger eller ikke.
  3. Sosialarbeideren må arbeide med sine klienter og ikke for dem.
  4. Sosialarbeideren må hjelpe den enkelte klient, gruppe eller samfunn med å gjøre problemet mest mulig oversiktlig.
  5. Sosialarbeideren må lære seg til å forstå og akseptere uttrykk for fiendtlighet og aggresjon fra klientenes side.
  6. Sosialarbeideren må bestrebe seg på å gi klienten tillit til og til å akseptere mottagelsen av hjelp som et ledd i løsningen av problemene."
- (Lund, 1962, s. 12)

Eit av særprega ved den profesjonelle sosialarbeidaren vert då at ho kan drive sosial behandling. Og om framgangsmåten som kjenneteiknar denne aktiviteten vert det sagt i planen:

- "1. Grundig undersøking og fastslå problemets art, omfang og årsaksforhold.
  2. Stille ein sosial-diagnose som gjev eit heilskapleg bilete av problemet.
  3. Planlegge korleis ein skal gå fram.
  4. Gjennomføring av det planlagte sosialarbeid eller sosiale tiltak.
  5. Systematisk etterprøving av resultata."
- (ibid., s. 12)

Både sjølve omgrepet sosial behandling og det diagnostiske preget over trinna i arbeidsprosessen gjev unekteleg assosiasjonar til omgrepet medisinsk behandling (Wærness, udatert). Kanskje det ikkje er tilfeldig - medisinsk behandling vart jo definert som eit "gode for folket", og legane som utøver dette har høg prestisje. For ei ny yrkesgruppe som hadde som mål å få legitimert sosialt arbeid som eige fag og som grunnlaget for deira aktivitet, kunne det vere formålstenleg om "omgjevnaden" fekk slike assosiasjonar.

#### 4.3. Paradigmeskifte i sosialarbeiderutdanninga

Med bakgrunn i desse to studieplanane kan vi seie at det gjekk føre seg eit paradigmeskifte i sosialarbeiderutdanninga på 60-talet. Med det meiner vi å seie at det teoretiske og ideologiske tyngdepunktet i utdanninga vart endra, og det utvikla seg ein ny sosialarbeidarrolle.

Denne endringa skjedde som sagt ikkje brått i 1962/63 då "Lundplanen" vart presentert. Tvert imot skjedde det gradvis. Det var ein prosess som utvikla seg frå siste halvdel av 50-talet. "Lundplanen" var derimot den første meir heilskaplege drøftinga og klårgjeringa av dette perspektivet.

##### 4.3.1. Ideologisk grunnlag for profesjonell holdning

Den første planen definerte sosialarbeidaren først og fremst som ein forvaltar av offentlege ressursar. Dette kom klårt til uttrykk både i intensjonane og i den innhaldsmessige profileringa av utdanninga. "Lundplanen" la derimot sterk vekt på å etablere eit grunnlag for profesjonelle sosialarbeidarar, basert på behandlingssideologien. Dette kjem klårt til uttrykk i koplinga mellom behandlingsoptimismen og metodefagsforståinga.

Metodisk sosialt arbeid vart definert som eit eige fag som var spesifikt for dei profesjonelle sosialarbeidarane - altså sosionomane. Faget skulle på den eine sida hente næring frå grunnfaga, og på den andre sida vere prega av bestemte verdiar og holdningar. Gjennom ei

sammensmelting av dette, pluss erfaring frå praktisk sosialt arbeid, skulle dette nye faget vekse fram. Ut frå "Lundplanen" vart det sagt at:

"... sosialt arbeid i denne betydning er et fag med et eget overførbart kunnskapsgrunnlag."  
(Lund, 1963, s. 13)

Metodisk sosialt arbeid skulle på denne måten ikkje berre vere til "hjelp" i praktisk sosialt arbeid - det skulle også fungere som identitetsskapar. Det var berre erfarne sosionomar som kunne undervise i faget.

Sosionomane burde også ha kontroll og ansvar for sjølve utdanninga. Den burde også skjermast mot andre utdanningstypar. I "Lundplanen" vart det difor gjort framlegg om at sosiallina, altså sosionomutdanninga ved Norges kommunal- og sosialskole, burde bli skilt ut og etablert som eigen sosialskole. Argumentasjonen var at organiseringa burde vere ein funksjon av innhaldet og målsetnaden for utdanninga. Med den nye studieplanen, ville på den eine sida likskapen med kommunallina verte liten, og på den andre sida vart det sagt at sosionomutdanninga var så spesiell at den ikkje burde kombinerast med anna utdanning (ibid., s. 56).

"Aaslandkomiteen" gjorde som sagt motsett framlegg i 1948. I fylgje den var det ynskjeleg med god kontakt mellom sosial- og kommunallina. Ved å gjere framlegg om fellesundervisning i første og andre semester ville dei m.a. prøve å hindre ei for sterk yrkesspesialisering.

I den nye planen vart fellesundervisning og samarbeid definert som ein trugsel mot arbeidet med å utvikle ein felles-identitet som profesjonell sosialarbeidar, og det var eit av måla med planen. Som Lund sjølv uttrykte det etter at Stortinget hadde velsigna planen i 1966:

"Den dreide seg om å løfte sosialt arbeid opp fra dilleanteriet og kvaksalveriet til det profesjonelle plan så vel i utdanning som i utøvelse."  
(Lund, 1967, s. )

Ambisjonane var med andre ord klåre. Sosionomane skulle verte sosialarbeidarar prega av profesjonell ideologi - ikkje forvaltar-ideologi. Debatten om endringa i kunnskapsgrunnlaget til sosionomane gjekk føre seg i den same tidsepoken som lov om sosial omsorg "låg på beddingen".



Før vi ser nærare på sjølve etableringsprosessen til sosionomane på denne stillingsmarknaden, skal vi difor kort drøfte politiske og ideologiske tilhøve som kan ha hatt innverknad på både sosialomsorgslova og det nye kunnskapsgrunnlaget.

## KAPITTEL 5: ETABLERINGSFASEN

I den teoretiske drøftinga vår tidlegare la vi vekt på at det ikkje var tilstrekkeleg å avgrense drøftinga til kunnskapsgrunnlaget, dersom vi ynskte innsikt i etableringsprosessen til ei yrkesgruppe. Det var nausynleg å gripe både "indre" og "ytre" faktorar som påverka ein slik prosess. Ved å sjå nærare på politiske og ideologiske tilhøve på 60-talet og på andre faktorar som var med å påverka paradigmeskiftet i utdanninga, vonar vi å medverke til å gje meir nyansert innsikt i samankoplinga mellom sosionomane og den kommunale sosialomsorga.

### 5.1. Vekst og velferd

I det fellesprogrammet som dei politiske partia vedtok i 1945 var det m.a. uttala:<sup>1)</sup>

"Sosiallovgivingen utvikles med sikte på å gjøre forsorgsvesenet overflødig. De sosiale trygder samarbeides så vi får en felles trygdeordning ved sykdom, uførhet, arbeidsløshet og alderdom."  
(Vår understreking)

Etterkrigstida var generelt prega av framstegsoptimisme. Ekspansjonen i det offentlege forbruket var stor. Gjennom ein statleg omfordelingspolitikk skulle ulikskap og naud eliminerast. Økonomisk politikk og velferdspolitikkk vart forstått som to sider av same sak. Perspektivet var at "veksten rommet et velferdspotensiale samtidig som velferden rommet et vekstpotensiale" (Leonardsen, 1981, s. 10). Retten til arbeid og økonomisk tryggleik ved bortfall av inntekt var sentrale prinsipp. Sosialpolitisk sett skulle dette siste realiserast gjennom ei trygdelovgjeving basert på universalitet - alle skulle ha rett på trygd. I 1956-57 vart det vedteke sjuketrygd for alle, og behovsprøving av alderstrygda vart teke bort. Dermed skulle i allefall lovverket sikre sosiallikskap (Seip, 1981).

Perspektivet om at trygdene og den økonomiske politikken skulle gjere forsorgsvesenet overflødig og fjerne dei fleste sosiale problem, kom etterkvart under sterkare debatt.

## 5.2. Aukande behandlingsoptimisme

I langtidsprogrammet for perioden 1958-61 vert det gjeve uttrykk for at sosialpolitikken burde leggjast om. Trass i at trygdene var godt utbygd, måtte ein vedgå at det framleis var uløyste sosiale problem.

"Men det vil ikke i praksis være mulig gjennom trygden å nå fram til alle som behøver hjelp fra samfunnet. Det trenges en supplerende ordning, som bør bygge på moderne prinsipper."  
(St.meld. 67 1957, s. 72)

Her var det den nye lov om sosial omsorg dei hadde i tankane. Dei same tankane gjev helsedirektør Karl Evang uttrykk for i 1958.<sup>2)</sup> Han hevdar at det å ha visse rettar etter helse- og sosiallovgjevinga hadde liten meining dersom dei nausynlege tenesteorgana ikkje er godt utbygd. I denne samanhengen understrekar han den sentrale rollen som sosialarbeidarane etterkvart må spele i behandlinga av det einskilde individ.

Det var ei innsikt om det utilstrekkelege ved trygdesystemet kombinert med at nye typar sosiale problem vart registrert, som var den ideologiske grunngevinga for denne nye sosialpolitiske vektleggjinga. Sosiale problem vart i større grad enn tidlegare definert og forstått slik at løysinga låg i individuell behandling - iallefall på det ideologiske planet. Dei generelle økonomiske støttetiltaka burde supplerast. Attføringsprinsippet - nemleg at det beste er å vere i arbeid og klare seg sjølv - gjorde seg stadig sterkare gjeldane. Her skulle sosialarbeidarane kome inn med rådgjeving, rettleiing og sosial behandling.

Behandlingsoptimismen kom til syne på fleire felt. Innan psykiatrien byrja ein t.d. å tale om "det terapeutiske samfunnet" (Haugsgjerd, 1972, s. 177-182). På byrjinga av 50-talet kom arbeidsskolen innan kriminalomsorga, som eit meir behandlingsorientert tiltak for unge lovbrytarar (Bødal, 1962). I 1960 kom lov om attføringshjelp og eit år seinare kom det ei stortingsmelding om barn og ungdom med åtferdsvanskar (St.meld. 51 1960/61). Nokre år tidlegare hadde dei første spesialskolane for denne gruppa born og ungdom vorte oppretta (Gjessing, 1973). I 1963 kom altså framlegget til lov om sosial omsorg (Ot.prp. 56 1962/63). På alle desse felta gjorde den veksande behandlingsoptimismen seg i større eller mindre grad gjeldane.

Behandlingsideologien kom også til uttrykk i Stortinget. Dette galt både då sosialomsorgslova i 1964 og den nye planen for sosionomutdanninga i 1966 var til debatt.

"Lundplanen" kom som sagt hausten 1962. Knappt tre år seinare la kyrkje- og undervisningsdepartementet fram ei stortingsmelding om sosialarbeiderutdanninga (St.meld. 100, 1964/65). Meldinga bygde på "Lundplanen". Då den var til debatt i Stortinget understreka samtlege talarar det store behovet for sosialarbeidarar, men mange var mest opptatt av dei kvantitative sidene. Dei få som uttala seg om dei meir innhaldsmessige sidene la nettopp vekt på behandlingsperspektivet. Guri Johannessen synte m.a. til nye og aukande sosiale problem.

"Mange av desse probleme treng individuell løysing, og i dette arbeidet har sosialarbeidaren ein sentral plass. /.../ Eg vil seia meg tilfreds med at psykologi og mentalhygiene har fått ein forholdsvis brei plass i grunnutdanninga. Innføring i desse faga må jo vere grunnlaget for individuelt sosialt arbeid og gruppearbeid, og dette er vel utan tvil det viktigaste og mest vanskelege arbeid ein sosialarbeidar har."  
(St.forh. 1966, s. 2424)

Sosialminister Aarvik understrekar at sosialarbeidarar møter menneskelege problem på ein slik måte og i ein slik grad at det stiller store krav til menneskekunnskap og tålmod. Vidare slår han fast at det i sosialomsorga er knesatt eit behandlingssprinsipp, som er meir aktivt enn før.

"Vi vil ikkje lenger konservere sosiale problemer, men trenge inn i de livssituasjoner som ligger bakom, og gi individuell behandling. Dette krever kjennskap til de behandlingmuligheter som foreligger og det krever store evner i anvendt psykologi."  
(ibid., s. 2438)

Det er interessant å merke seg korleis synspunkta og holdninga omkring sosialarbeiderutdanninga har endra seg frå 1949 til 1966 i Stortinget. No vert ikkje behovet for ei sosialarbeiderutdanning grunngjeve med at ein trong nokon som kan forvalte dei offentlege ressursane på ein rettferdig og fornuftig måte. Nei no er det "humanismen" som er legitimeringsgrunnlaget - det å hjelpe dei som har det vondt og vanskeleg

(inni seg). Den tidlegare klare vektleggjinga av forvaltarperspektivet er sterkt nedtona til fordel for eit behandlarperspektiv.

### 5.3.4. Skepsis mot profesjonelle sosialarbeidarar?

Debatten i Stortinget synte også at populismen på ingen måte var avlegs. Koplinga mellom behandling og krav til formell utdanning vart ikkje definert som sjølvsagt. Dette i motsetnad til det dei profesjonelle sosialarbeidarane gjorde.

Behovet for rådgjeving og behandling vart altså understreka. På same tid finn vi klare reservasjonar og skepsis mot profesjonell ideologi. Klårast kom dette til uttrykk i debatten om opptaksvilkåra til sosio-  
nomutdanninga - eit moment dei fleste talarane var innom. Det galt på den eine sida om ein skulle krevje forpraksis eller ikkje, og på den andre sida kva rolle examen artium skulle ha ved opptak.

Kyrkje- og undervisningsdepartementet gjekk inn for å ta bort kravet om forpraksis og ikkje stille krav om avlagt examen artium. I innstillinga frå kyrkje- og undervisningskomiteen gjekk dei derimot inn for å oppretthalde kravet om forpraksis, samstundes som dei var samd med departementet i at ein ikkje måtte stille krav om artium. Dei fleste talarane var samd med komiteen.

Argumenta som vart nytta var at sosialt arbeid er eit så spesielt og utfordrane arbeidsområde at det er svært viktig at elevane har kjennskap til det før dei byrjar på skolen. Arbeidet stiller så store krav til personleg legning og menneskelege eigenskapar at dei gjennom slik praksis vil få ein viss peiling på om dei høver til slikt arbeid eller ikkje. Argumenta mot å stille krav om artium byggjer på eit liknande grunnlag. Examen artium kan ikkje vere nokø målestav for kven som bør få gå inn i eit yrke som er så avhengig av personlege eigenskapar og kvalitetar. Vi kan nesten få inntrykk av at artium av sume vert oppfatta som direkte diskvalifiserande.

"Eg vil gjerne ha sagt at ein ungdom som er så prestisjebunden av den status han har skaffa seg gjennom examen artium, vil neppe vere av dei som høver best som sosialarbeidar. Ein må freiste å finne fram til menneske med dei eigenskapar som er av størst verd for å kunne fylle sin plass i dette ansvarsfulle arbeid."  
(ibid., s. 2424)

For orden skuld gjer vi merksam på at denne uttalen stammar frå den same representanten som i eit tidlegare sitat tala varmt for behandlingstanken.

Ein effektiv måte å oppnå status som profesjonell på kan nettopp vere å kople utdanninga til examen artium (Torgersen, 1981). Då dette ikkje skjedde med sosionomutdanninga, kan det tolkast som uttrykk for at sentrale verdiar frå populismen og lekmannsideologien framleis gjorde seg sterkt gjeldane.

#### 5.4. "Den norske-amerikalinje"<sup>3)</sup>

Tidlegare var vi inne på at norsk sosialarbeiderutdanning henta mykje tankegods frå amerikansk sosialarbeiderutdanning. Difor kjem vi ikkje utanom ei nærare drøfting av denne kontakten når vi skal sjå på det ideologiske klimaet som var dominerende på 60-talet.

Kontakten med amerikansk sosialarbeiderutdanning var også ei viktig kjelde til behandlingssideologien, og truleg spesielt til den rollen den fekk i sosionomutdanninga. I USA utvikla som sagt "casework-perspektivet" seg til å bli det dominerande alt på 40- og 50-talet (Toren, 1969). Der var det då debatt om nye tilnæringsmåtar og metodar i sosialt arbeid. Innan "casework" skjedde det ei utvikling frå ein meir psyko-sosial tilnæringsmåte til den såkalla "problem-løysande tilnæringsmåten", representert ved Helen H. Perlman. Dette var ei retning som sterkt var inspirert av m.a. ego-psykologien og freudianismen (Stjernø, 1982).<sup>4)</sup>

I Noreg var sosialarbeiderutdanninga på 50-talet prega av mangel på kvalifiserte lærekrefter. For å bøte på dette sette FN i verk eit utviklingsprogram. Lærarar ved sosialskolane fekk utdanningsstipend til utlandet, og utanlandske lærekrefter vart sendt til Noreg. Lærebøker på norsk/nordisk språk og med utgangspunkt i nordisk røyndom var også mangelvare. Dette gjorde at det i stor grad måtte nyttast amerikansk lærestoff. Om situasjonen på den tida seier rektor Marta Hana:

"Introduksjonen av sosialt arbeid som fag i skolen var i første omgang preget av amerikansk case-work - med sin forankring i psykoanalytisk teori og tenking." (Hana, 1979, s. 18)

At vi i Noreg vende "blikket" mot USA, også når det galdt sosialt arbeid, var vel meir tidstypisk enn overraskande. Og vi kan tidfeste opprettinga av "den norske-amerika linje" innan sosialt arbeid til denne tida. Sambindingslinene var tilsynelatande svært opne, men trafikken gjekk hovudsakleg ein veg. Noreg var truleg det landet i Norden som sterkast vart påverka av amerikansk sosialarbeiderteori på denne tida. Om Lillian Bye, som vart rektor ved sosialskolen i Trondheim i 1962, seier direktør Audun Ervik (tidlegare rektor ved Norges kommunal- og sosialskole):

"Hun var oppfostret i Amerika. Kom hjem som sosialarbeider og sosialantropolog, og pumpet disse tankene inn i norske sosialarbeidere." (Intervju med Ervik, 14.3.80)

Vi kan t.d. nemne at kursa i "social casework" var dei mest etterspurde/populære vidareutdanningskursa for sosionomane på 50-talet (Lund, 1960 B).

### 5.5. Statsvitar som behandlingsoptimist

Også forfattaren av den nye studieplanen, Bernt H. Lund, var ein tur i USA. Kva rolle denne vitjinga fekk for utforminga av studieplanen skal ikkje vi slå fast, men det er som sagt klårt at den planen var sterkt inspirert av amerikansk tankegods på feltet. Det er viktig å leggje til at ikkje alt dette kom frå USA - ikkje direkte iallefall.

Etableringa av nye institusjonar her til lands formidla også mykje av det same teoretiske og ideologiske innhaldet. Vi tenkjer her på t.d. Dr. Solheims klinikk for nervøse barn og Nic. Waals institutt. Begge desse institusjonane utvikla seg til å verte normdannarar på dette feltet. Det var t.d. ikkje få av dei seinare leiande tillitsvalde i NOSO som hadde vore innom ein av desse to institusjonane. Og miljøet kring Nic. Waals institutt fekk også stor innverknad på sosialskolen.

Slik umiddelbart kan det synast litt paradoksalt at Lund, som magister i statsvitskap og lektor i stats- og kommunalkunnskap, skulle verte "arkitekten" bak ein studieplan med så klår behandlingsprofil. Med utgangspunkt i hans teoretiske bakgrunn - statsvitskap frå Stockholm - skulle vi tru "sosialinstituttmodellen" som prega den første planen var mest nærliggande. Når den nye planen fekk ein slik profil som den gjorde skuldast det fleire forhold.

Viktige var nok dei politiske og ideologiske tilhøva som vi har nemnt. Kanskje like viktig i denne samanhengen var Lund sin svært nære kontakt med miljøet omkring Nic. Waals institutt. Lund hadde også god kontakt med NOSO, og var sjølv medlem av organisasjonen dei første åra.

Derimot er det ein del som tyder på at sosionomane ikkje hadde særleg høg prestisje i kyrkje- og undervisningsdepartementet på denne tida. Iallefall fann ikkje departementet plass til yrkesgruppa i det rådgjevane utvalet som vart nedsett for å fylgje utgreiingsarbeidet til Lund. Den nye studieplanen for sosionomutdanninga skulle altså utarbeidast av ein "ikkje-sosionom" med råd frå eit utval som også var utan sosionomar.

NOSO sette difor ned ein "skyggekomite" som skulle fylgje dette arbeidet. Og kontakten mellom Lund og denne komiteen må ha vore god. I ettertid vert han rosa for at han var så lydhør overfor synspunkta denne komiteen gav uttrykk for (Hana, 1979). Om "Lundplanen" vert det såleis sagt at den også uttrykte NOSO sitt syn (Tutvedt, 1979).

I tillegg må vi også ta med at sosialt arbeid og behandlingssideologien alt hadde fått eit visst fotfeste i utdannings då Lund tok til med sitt arbeid. Dette var sjølv sagt ein viktig faktor som han måtte ta omsyn til.

#### 5.6. Kunnskapsgrunnlaget viktigast i etableringsfasen?

Stillingsauken innan den kommunale sosialomsorga var som sagt klår på 60-talet. Tala tidlegare (kap. 3.1.) synte både denne veksten og at innslaget av sosionomar gjekk sterkt opp frå knapt 5% til vel 40% av dei oppretta stillingane. Forklaringa på "inntoget" til sosionomane på denne stillingsmarknaden har altså tidlegare vorte knytta til behand-



lingsideologien, som vart definert som dominerande innan både sosialomsorgslova og sosionomutdanninga (Bull, 1981).

Gjennom eit statleg stimuleringsstilskot på 8000 kroner til dei kommunane som tilsette kvalifisert sosialarbeidar (sosionom) signaliserte departementet to ting. For det første at dei svært gjerne såg at det vart tilsett sosionomar i desse stillingane. Reglane var slik at om det ikkje var sosionom mellom søkjarane, kunne kommunane tilsetje andre og likevel få tilskotet. Rett nok berre dersom vedkomande tok etatsopplæringa (St.meld. 9 1975/76, s. 59). For det andre kan det tolkast som departementet var redd kommunane ikkje ville byggje ut denne sektoren og tilsetje profesjonelle sosialarbeidarar. Dette truleg dels på grunn av at klientgruppa og sektoren hadde låg status og prestisje, men også dels fordi det kunne kome til å røre ved dei etablerte makttilhøva. Med andre ord svekke lekmannsinnslaget i sektoren.

Sosionomane gjorde tidleg klårt si meining. I forarbeida til sosialomsorgslova slår NOSO fast behovet for utdanna sosialarbeidarar (sosionomar) i denne sektoren (Ot.prp. 56, op.cit., s. 21-22). I ein kommentar til lovutkastet stiller dei seg som sagt svært kritisk til om dei folkevalde nemndene i det heile tatt er i stand til å realisere målsetnaden i lova. Spesielt fordi dei fleste klientane, etter forbundet sitt syn, er både utrygge, forsvarsprega og "utilgjengelege" og såleis treng sosial behandling. Slik behandling er det, etter NOSO sitt syn, fagleg uforsvarleg å påleggje ufaglærte å drive. I stadenfor å drive sosial behandling vil dei lett falle for freistinga, overfor "uvillige" klientar, å kome med formaningar og press. Noko som ofte fører til at klientane vert ytterlegare fastlåst i forsvar og negativitet. For det andre vil dette kome til å setje

"... nemndene overfor oppgaver de ikke har mulighet til å løse, noe som vil gi medlemmene følelsen av å drukne i uløselige problemer eller føre til utelukkelse av en stor del av klientellet."  
(Ot.prp. nr. 56, s. 22)

Her kjem begge dei to hovudelementa som også kjenneteikna "Lundplanen" til uttrykk. På den eine sida understrekinga av det store behovet for å drive sosial behandling. Og på den andre sida og nært knytta

til dette, påpeikinga av at det var profesjonelle sosialarbeidarar som måtte utføre denne verksemda.

#### 5.6.1. Kamp mot lekmannsideologien viktigast?

Å sjå til kunne situasjonen på 60-talet karakteriserast slik: sosionomane sigla fram på toppen av ei behandlingbølge, visseleg var det skjær i sjøen, men med dei sentrale styresmaktene som navigatør gjekk det bra.

Ut frå vår analyse av sosialomsorgslova kunne den ikkje berre seiast å vere dominert av behandlingssideologien. Den hadde også sterke element frå lekmannsideologien og denne ideologien stod sterkt i kommunane.

Med bakgrunn i samtalar/intervju med ulike aktørar stiller vi oss skeptisk til at det var behandlingssideologien som var hovudgrunnen til at sosionomane ekspanderte så sterkt her. Når sosialdepartementet gjekk så sterkt inn for å få tilsett sosionomar innan den kommunale sosialomsorga, så var det etter vårt syn ikkje først og fremst fordi dei meinte behovet for sosial behandling var så stort. Det er istaden vår tese at dei sentrale styresmaktene primært tolka sosialomsorgslova som eit "middel" til å styrke denne sektoren - då i tydinga: redusere innslaget til lekmannsideologien. Sosionomane vart i denne samanhengen symbolet på ei slik styrking. Lite tyder på at det juristdominerte sosialdepartementet var sterkt "fanga" av behandlingssideologien. Derimot var desse juristane av den politisk "reformvillige typen", som var interessert i å heve prestisjen og styrke sektoren. Både på politisk hald og truleg ikkje minst på det departementale planet gjorde det seg på denne tida også gjeldane ein sterk kunnskapsoptimisme. Sosialpolitikken vart på ein måte i sterkare grad fagleggjort. På det intensjonale planet vart behovet for planleggjing og forskning understreka. Ikkje først og fremst ut frå sosiale problems karakter, men ut frå økonomisk/administrative grunnar. I langtidsprogrammet nokre år tidlegare var dei opptatt av at sosialpolitiske tiltak var "effektive" og "økonomisk rasjonelle" (St.meld. 67 1957, s. 72). Ut frå dette var det logisk at dei også gjekk inn for ei fagleg styrking på lokalplanet. Det å få inn ei yrkesgruppe med formell utdanning vart då eit naturleg ynskje. Sett i eit slikt lys var det få andre alternative yrkesgrupper enn sosionomane på det tidspunktet.

På "aktørplanet" spelte nok byråsjef Liv Kluge ein sentral rolle. Ho var utdanna jurist og starta som timelærer ved Norges kommunal- og sosialskole i 1950. Frå 1954 var ho rektor ved skolen, noko ho var fram til 1965 då ho vart tilsett som byråsjef. Det vert hevda at ein av grunnane til at Kluge slutta som rektor var at ho var usamd i det sterke behandlingssideologiske preget som utdanninga utvikla og som manifesterte seg gjennom "Lundplanen". I departementet fekk ho den nye sosialomsorgslova som sitt hovudansvarområde. Det kan då synast lite logisk at det nettopp var behandlingsspektet ho ville vektleggje. Som jurist var ho truleg meir opptatt av det profesjonelle aspektet og at det burde ha eit breiare kunnskapsgrunnlag.

Eit anna moment som også kan sannsynleggjere tesa vår, har med kjelda til det kunnskapsgrunnlaget som prega sosionomutdanninga på denne tida. Den sterke behandlingssorienteringa henta jo nasjonalt først og fremst sine impulsar frå andre typar institusjonar enn den kommunale sosialomsorga. Dette kunne medverke til at sosionomane vart "utdanna bort frå" denne stillingsmarknaden. For det første ville den ikkje verte så attraktiv. For det andre kunne det føre til at sosionomane ville mangle kunnskap på andre felt som kanskje synt seg vel så viktig innan den kommunale sosialomsorga.

Det var ikkje tilstrekkeleg å kome ut som t.d. sosialsjef i eit system med så sterk lekmanstradisjon med eit "bankande hjarte og stor tru på casework". Ein slik jobb krevde også kunnskap i administrasjon og planleggjing - og ikkje minst at ein makta å ordne tilhøvet til dei folkevalde organa.

Med eit sjølvbilete som profesjonelle behandlarar kunne dette skape problem. Spesielt dersom det er rett at slike yrkesgrupper ofte også er dei mest ivrige til å uttrykke verdiar og standpunkt som kjenneteikna profesjonell holdning (Hall, 1968).

### 5.6.2. Liten konkurranse frå andre

Når sosionomane ekspanderte så sterkt her og "presset" på kunnskapsgrunnlaget vart så lite, så kunne det også ha samanheng med at dei praktisk talt ikkje hadde konkurranse frå andre yrkesgrupper.

Den einaste motstanden dei møtte var lekmannsideologien og dei "ufaglærte". Det var dei kommunale funksjonærane, som av ulike grunnar hadde kome inn i sosialsektoren. Desse var oftast utan formell utdanning, men hadde solid lokalkunnskap og sterk lojalitet til kommunen og arbeidsplassen. Sosionomane hadde oftast dårleg lokalkunnskap og lojaliteten hadde dei først og fremst forankra i dei verdiar og holdningar som prega kunnskapsgrunnlaget. Overfor denne type "motspelarar" slapp både sosionomane og deira målsmenn/-kvinner å argumentere innhaldsmessig.

Problemstillinga vart OM formell sosialarbeiderutdanning var nausynleg/viktig for arbeid på dette feltet. Ikkje KVA ei god/høvande utdanning for slikt arbeid burde innehalde. Sosionomane måtte med andre ord i liten grad rettferdiggjere sin posisjon med tilvising til sjølve kunnskapsgrunnlaget.

Alternativet på den tida var som sagt etatsopplæringa.<sup>5)</sup> Eit tilbod som vart etablert av Norsk Sosialforbund på midten av 60-talet. Opplæringa var primært innretta på sosialsjefar som alt var tilsett, men som ikkje hadde formell sosialfagleg utdanning. Sosionomane kjempa hardt imot dette utdanningstilbodet i startfasen, men avslutta raskt den "kampen".

Situasjonen på den tida var at det ofte var mangel på søkjarar med sosionomutdanning til desse stillingane. Dermed kunne kommunane tilsetje sosialsjefar med anna bakgrunn og få statstilskotet dersom sosialsjefen tok etatsopplæringa. I mange tilfeller var dette søkjarar som mange kommunar definerte som betre kvalifiserte til stillingane enn det sosionomane var. På denne måten vart talet på "konfrontasjonar" med populismen og lekmannsideologien redusert på ein "naturleg" måte.

### 5.6.3. Svak tilgang på sosionomar

Fleire grunnar gjorde at tilgangen på sosionomar til denne stillingsmarknaden ikkje var så sterk på 60-talet. Ser vi historisk på det vart jo sosionomutdanninga i 1950 etablert for å dekkje behovet på denne stillingsmarknaden. Særleg i Stortinget vart behovet for kommunale forvaltarar på sosialsektoren understreka. Ut frå dette skulle vi kanskje vente at det var her vi fann dei fleste kandidatane frå sosialskolen dei første 8-10 åra. Men slik vart det ikkje. Tendensen var derimot at kandidatane havna i andre stillingar. Kandidatstatistikken til sosiallina ved NKSS synte at pr. 1.2.1960 var 28% sysselsett i "helsevesenet" - dei fleste i kuratorstillingar. Ellers var 16% sysselsett i "familie-, barn- og ungdomsvern" og 13% i "attføring og sysselsetting".

I det som vert omtala som "den kommunale sosialforvaltningen, forsorgsvesenet, sosialtrygd og forøvrig ikkje spesialisert sosialadministrasjon og klientbehandling ved kommunale sosialkontor" finn vi berre 9% av dei uteksaminerte kandidatane (Lund, 1960B, s.30-32). Ein svært liten del av kandidatane var altså å finne i det vi lausleg kan omtala som den kommunale sosialsektoren. Medan overraskande mange, ut frå utsegnene i Stortinget, sat i meir behandlingsorienterte stillingar.

Kvifor utvikla det seg slik? Ein viktig grunn var nok at stillingstilbodet i den kommunale sosialsektoren var lite i byrjinga i 50-talet. Samstundes vart det i dette tidsrommet oppretta ein del stillingar innan ulike typar institusjonar som kunne høve for denne nye yrkesgruppa - spesielt innan helsevesenet. Sykehuskuratorenes Forening var jo danna alt i 1948 (Mørck, 1979). Men også innan barne- og ungdomsvernet utvikla det seg stillingstilbod.

Ein annan grunn kunne vere at utdannings nok alt på slutten av 50-talet orienterte seg mot denne typen institusjonar. Dette forsterka seg utover 60-talet. Med den rolle som vi tidlegare tilla t.d. Nic. Waals institutt, men også andre institusjonar, vart sosionomane utdanna "bort frå" den kommunale sosialsektoren. Desse stillingana fekk dermed lågare prestisje og vart kanskje oppfatta som mindre fagleg relevante. "Lundplanen medverka truleg i liten grad til å endre dette. Når sosionomane

i aukande grad gjorde seg gjeldane innan den kommunale sosialomsorga på siste halvdel av 60-talet, så hadde det truleg mest samanheng med auka utdanningskapasitet og situasjonen på stillingsmarknaden.

Ein tredje grunn, kan ha samanheng med den kjønnsmessige rekrutteringa til utdanninga. Dei første åra var utdanninga dominert av menn, men frå kullet 1957/58 var innslaget av kvinner kom opp i 80% (Lund, 1960B). Seinare har sosionomutdanninga vore ei utdanning dominert av kvinner. Den første perioden innan den kommunale sosialomsorga var dei fleste nye stillingane sosialleiar/sosialsjefstillingar. Kvinner har tradisjonelt ikkje dominert i den type stillingar. Då kuratorstillingane kom i denne sektoren, auka både kvinne- og sosionominnslaget. Ved utgangen av 60-talet var vel 80% av kuratorane med sosionomutdanning kvinner. Berre ca. 15% av dei sosialeiarane som hadde slik utdanning var derimot kvinner (Wettergreen, 1973).

Det kunne altså vere fleire grunnar til at sosionomane dei første åra orienterte seg mot andre stillingsmarknader enn den kommunale sosialomsorga. Trass i dette må vi slå fast at på denne veksande stillingsmarknaden etablerte sosionomane seg på 60-talet som den klårt største profesjonen. Den kommunale sosialektoren utvikla seg til å bli den viktigaste stillingsmarknaden også for sosionomane.

## KAPITTEL 6: FØREBYGGJANDE ARBEID OG SAMFUNNSARBEID

Nye signal prega den offentlege sosialpolitikken på det programmatisk/ideologiske planet i byrjinga av 1970-talet. Då langtidsprogrammet til regjeringa vart lagt fram var det utarbeida ein eigen spesial-analyse som omhandla sosialpolitikken (St.meld. 71 1972/73, vedlegg 2).

Der vart det slått fast at ein frå slutten av 60-åra hadde registrert viktige endringar i synet på mål og innhald i sosialpolitikken.

"Målsettingen for sosialpolitikken må ta utgangspunkt i menneskers livssituasjon og i de sosiale systemer som påvirker og former denne. Sosialsektoren må bli en aktiv kraft i utformingen av samfunnet, ikke utelukkende en passiv mottaker av problemer og skader som utvikles innen andre samfunnssektorer."  
(ibid., s. 46)

Omgrep som "klientskapande krefter" vert nytta når dei sentrale styresmaktene no drøftar karakteren til sosiale problem. Eit omgrep som opphavleg stamma frå kritiske samfunnsvitskaplege analysar av det norske samfunnet (Kolberg, 1973). I stortingsmeldinga vert det slått fast at det er relativt brei politisk semje om at det eksisterer "krefter" i samfunnet som produserar helsemessige og sosiale problem (ibid., s. 35). Med bakgrunn i denne innsikta vert det vidare understreka:

"Realiseringen av sosialpolitiske mål innebærer først og fremst at forebyggene arbeid må tillegges større vekt enn tidligere, og at begrepet til dels må gis nytt innhold."  
(ibid., s. 57)

Det vert no sondra mellom primær- og sekundærførebyggjing. I den første tydinga vert "hele befolkningen definert som målgruppe". Meir konkret tyder dette at arbeidet bør rettast mot generell økonomisk politikk - mot sysselsetjings-, distrikts-, bustads- og utdanningspolitikken. Utgangspunktet for arbeidet må m.a. vere å gjere noko med dei problem, som "utstøtning" frå arbeidslivet skaper, og dei stadige krav til rask omstilling.

Sekundærførebyggjing skal derimot først og fremst rette seg mot spesielt utsette grupper i samfunnet - såkalla risikogrupper. Som døme på slike grupper vert m.a. låginntektsgrupper, personar som vert utestengd frå arbeidsmarknaden, einslege foreldre og "skoletaparar". Dette stiller nye krav til sosialsektoren.

"En sosialomsorg, med kapasitet til å drive aktivt miljø- og feltarbeid, er en forutsetning for at disse oppgavene skal kunne løses og bruk av institusjoner reduseres."  
(ibid., s. 57)

Behandlingsideologien frå 60-talet får med dette ein mindre sentral plass. Den sosialpolitiske strategien, iallefall på det ideologiske planet vert dreia i meir "offensiv" retning, sjølv om behovet for rådgjving og behandling framleis vert understreka.

#### 6.1. Andre også kvalifisert til stillingane?

Om den kommunale sosialomsorga var det også debatt på byrjinga av 70-talet. Då la m.a. "Sosialreformkomiteen" fram si andre innstilling (NOU 1972:30). Den omhandla spesielt administrasjonen og styringa av helse- og sosialarbeidet i kommunane og fylka. Komiteen var oppnemnt av sosialdepartementet og var samansett av både politikarar og fagfolk.

Dei generelle sosialpolitiske synspunkta som vi har skissert framfor, kom også til uttrykk i denne komiteinnstillinga. Komiteen gjekk vidare inn for at den administrative kapasiteten i den kommunale sosialomsorga burde byggjast ut og styrkast. Stillingstalet burde aukast gjennom innføring av ei stillingsmessig minstenorm. Konkret gjorde dei framlegg om ei minstenorm utrekna på grunnlag av innbyggjartalet i kommunen.

Med bakgrunn i intensjonane og arbeidsoppgåvene ved sosialkontora drøfta dei vidare kva slags kvalifikasjonskrav som burde stillast til personalet. Dei slår der fast at:

"Arbeidsfeltet er blitt så omfattende og krevende at en generell grunnutdanning ikke har maktet å dekke kravet til kvalitet på hele området."  
(ibid., s. 123)



På bakgrunn av dette vart det sagt at det var fleire yrkesgrupper som hadde relevant utdanningsbakgrunn. Spesielt barnevernspedagogane vart nemnt. Samstundes vart det understreka at ein difor også burde halde augene opne for nye og alternative utdanningsformer/typar. Komiteen meinte:

"... at enkelte profesjoner ikke skal kunne gjøre krav på å dekke alle funksjoner, eventuelt størstparten, og således ekskludere andre yrkesgrupper fra å utføre en del av funksjonene."  
(ibid., s. 123)

Når det galt kvalifikasjonskrava til leiaren av sosialkontoret uttalte komiteen:

"Den nåværende bestemmelsen om at lederen av sosialkontoret fortrinnsvis skal ha sosionomutdanning, har i praksis ikke ført til de tilsiktede resultat."

Likevel såg dei det som naturleg, ut frå utdanning og kompetanse, å framleis krevje at leiaren av kontoret hadde sosionomutdanning.

Hovudkravet måtte, etter komiteen sitt syn, vere at det vart tilsett kvalifiserte fagfolk og at utdanningskrava såleis måtte sjåast i samanheng med dei arbeidsoppgåvene som skulle dekkjast. På bakgrunn av dette burde kommunane stillast relativt fritt ved val av kva utdanningsbakgrunn dei skulle krevje til dei ulike stillingane.

Nokre år seinare kom det ei stortingsmelding, som i stor grad var basert på denne innstillinga frå "Sosialreformkomiteen". Der stadfestar departementet synet om at leiaren av sosialkontora burde vere sosionom (St.meld. 9 1975/76, s. 60). Der gjev dei også uttrykk for at dei deler synet til sosialreformkomiteen om at sosialkontora på sikt bør rekruttere personale med ulik utdanning. Slik situasjonen var på det tidspunktet derimot, definerte departementet sosionomutdanninga som den mest høvande. I kapitlet "Utdanning av personell til sosialkontorene" (s. 61) nemner dei, i motsetnad til komiteen, berre om ei utdanning. Departementet opnar kapitlet med å slå fast:

"Det hersker i dag bred enighet om at utdanningskapasitet for sosionomar, som er den utdanning som best er tilpasset sosialkontorets arbeidsområde, er for liten."  
(ibid., s. 61)

Andre utdanningar vert ikkje nemnt med eit ord. Dette er interessant fordi "Sosialreformkomiteen" nettopp definerte dette arbeidsfeltet som så vidt og omfattande at ikkje ei utdanning kunne dekke det. Kva er grunnen til at departementet no meiner at sosionomutdanninga står i ei slik særstilling at dei ikkje ein gong nemner andre utdanningar?

Har kunnskapsgrunnlaget til sosionomane endra seg på 70-talet, slik at dei no er i stand til å dekkje alle desse arbeidsoppgåvene? Eller kan det vere andre grunnar til at sosionomane framleis kjem i ei slik særstilling? Vi skal difor sjå nærare på nokre sider ved debatten omkring sosionomutdanninga og drøfte i kva grad ein kan seie at kunnskapsgrunnlaget endra seg på 70-talet.

## 6.2. Endring av kunnskapsgrunnlaget?

Tidlegare understreka vi at den statlege profesjonspolitikken ofte var lite koordinert og einskapleg. Sosionomane opplevde nok dei sentrale styresmaktene sin utdanningspolitikk slik på 70-talet. På den eine sida har vi synt korleis sosialdepartementet har verna kring sosionomane. Denne støtten var det naturleg at sosionomane definerte som ein innhaldsmessig støtte til utdanninga. Spesielt etter at Stortinget i 1966 hadde gjeve sin formelle tilslutnad til hovudprinsippa i "Lundplanen". Lund uttalte då også etter dette:

"Mye av grunnlaget for den utrygghet og usikkerhet som har preget yrket i barneårene skulle nå være ryddet av veien takket være den støtte profesjonen fikk av vår nasjonalforsamling."

På den andre sida hadde kyrkje- og undervisningsdepartementet på det tidspunktet starta arbeidet med å utgreie framlegg til ny organisering av den høgre utdanninga i Noreg. Då desse framlegga kom i byrjinga av 70-talet, definerte sosionomane dei som ein trugsel mot vesentlege sider ved deira utdanning.

Før vi meir konkret ser nærare på eventuelle endringar i kunnskapsbasen til sosionomane, må vi utdjupe dei meir generelle utdanningspolitiske trekka i denne perioden. Dette fordi desse framlegga la spesielle føringar på den meir "interne" faglege debatten.

### 6.2.1. Offentleg utdanningspolitikk - ein truugsel?

Debatten om den høgre utdanninga og sosialarbeiderutdanninga på denne tida kan knytast til desse stikkorda: "Ottosenkomiteen", "Bjørnssonkomiteen" og "dh-systemet". Truugselen vart generelt sett i samanheng med framlegga til omorganisering av den høgre utdanning, og til etableringa av distrikthøgskolesystemet (Videreutdanningskomiteen, 1966-70; St.meld. 17 1974/75).

Meir spesielt var dei urolege for dei konsekvensane innføringa av dette nye systemet, etter sosionomane sitt syn, kunne få for sosialarbeiderutdanninga. Gjennom framlegget frå "Bjørnssonkomiteen" om omorganisering og integrering av helse- og sosialarbeiderutdanningane i ein felles faghøgskole, vart intensjonane konkretisert (NOU 1972:23). Seinare kom det ei stortingsmelding som tok utgangspunkt i denne komiteinnstillinga (St.meld. 13 1976/77).

Desse framlegga til omorganisering møtte mykje mostand både innan høgre utdanning generelt og meir spesielt innan sosialskolane. Der frykta dei at framlegga om integrering og samordning av helse- og sosialarbeiderutdanninga ville kunne kome til å truuge deira faglege særpreg og identitet.

Eit opplegg basert på mykje fellesundervisning og med m.a. felles teoretisk basis-år mellom ulike utdanningsretningar, stod i strid med tidlegare studieopplegg. Argumentasjonen for ei slik integrering var til ein viss grad den same som vi møtte i den første studieplanen i 1949. Men i tillegg vert det lagt vekt på tendensen til auka samarbeid/temaarbeid innan helse- og sosialsektoren. Dette definerte departementet som ei nausynleg og positiv utvikling. Større grad av integrering i utdanningsfasen kunne vere med å auke forståinga og kjennskapen til kvarandres oppgåver og funksjonar og uvikle ein slags felles-identifikasjon (ibid., s. 43).

Departementet understreka vidare at problemstrukturen i samfunnet endra seg raskt. Denne innsikta måtte få som konsekvens at ein ikkje utviklar utdanningsmodellar som er for rigide og som ikkje maktar å forholde seg til nye situasjonar.

Motstanden mot desse planane var som sagt stor - både blant sosionomane og blant dei som hadde sitt arbeid ved sosialskolane. Her vart det hevda at det ikkje var dei faglege og kvalitetsmessige grunnane som var dei reelle intensjonane bak omorganiseringa, men eit ynskje om å spare pengar og rasjonalisere utdanningssystemet.

Viktige prinsipp, som først vart argumentert fram i samband med "Lundplanen", vart definert som truga. Det var prinsipp som at undervisninga i grunnfaga måtte "vinklast" i tråd med målsettinga for sosialarbeiderutdanninga. Dette kunne ikkje la seg realisere i eit system som baserte seg på fellesundervisning. Prinsippet om å ha metodefag frå første semester kunne kome i konflikt med målet om felles teoretisk basis-år o.s.v.

"Ytre farar", som desse framlegga vart opplevde å representere pressa nok sosialskolane i retning av konformitet og "indre semje". Rektor Hana uttrykkjer dette om situasjonen på den tida:

"Den svake posisjon sosialt arbeid tross alt fortsatt hadde, tvang oss på en måte inn i konformiteten. Sosio-  
nomutdanninga skulle være en ting, det ble satt strenge  
krav til organisasjonsform og innhold."  
(Hana, 1979, s. 20)

Kravet var difor at sosialskolane skulle vere små sjølvstendige fag- skolar med einskapleg undervisningsopplegg, der metodisk sosialt arbeid skulle vere hovudfaget. Over det heile skulle eit styrka "Rådet for sosialarbeiderutdanning" (under KUD) stå og sikre fagleg kvalitet og koordinering mellom utdanningane. Dette var krav som ikkje berre var uttrykk for eigeninteresse:

"Vi står i en situasjon hvor våre selvstendige sosial-  
skoler trues, og vi må stå sammen og forsvare den.  
/.../ Dette er den måte vi kan solidariser oss med  
klientene på."  
(Hartmann, 1975, s.54 )

Norsk Sosionomforbund understreka faren for at særpreget ved utdanninga skulle verta svekka.

"En samordning av de forskjellige utdanningar i helse- og sosialsektoren mener NOSO vil svekke institusjonenes mulighet til å utvikle sin faglige egenart."  
(Sosionomen, nr. 22, 1976, s. 992)

Debatten om desse organisatoriske endringane fekk som sagt klåre konsekvensar for den "interne" innhaldsmessige og faglege utviklinga ved sosialskolane.

### 6.2.2. Kritikk av "casework-orienteringa"

Den studieplanen for grunntdanninga som vart vedteke av Rådet for sosialarbeiderutdanning (RSU) i 1967, og som bygde på "Lundplanen", fekk berre mellombels status. Etterkvart kom det fleire søknader til RSU frå skolane der dei ber om dispensasjonar. Kan så desse søknadane tolkast som ein indikator på at det var eit ynskje om omfattande endringar av utdanninga, eller var dei meir resultat av sterk detaljestyring frå RSU?

Dersom vi tek utgangspunkt i dispensasjonssøknadane er det lite som tyder på at skolane ynskte meir omfattande endringar av studieplanen. Hovudtyngda av søknadane omhandla eksamensreglementet. Skolane ville gjerne redusere talet på eksamenar, då det etter planen skulle vere 14 eksamenar på 3 år.

Med tilvising til desse søknadane utarbeider AU i RSU i 1972 eit diskusjonsnotat, der dei kjem med framlegg til ny undervisningsplan. Notatet var prega av ein drøftande og "laus" stil, men likevel er det ein del "nye" tankar som skin gjennom. I ein viss forstand kan det lesast som ein diffus kritikk/reservasjon mot "Lundparadigmet", samstundes som det klårt er prega av ein del av det tankegodset som kom til uttrykk i innstillinga frå "Bjørnssonkomiteen" (NOU 1972:23).

Diakonhjemmets sosialskole (DIASOS) og Sosialskolen i Stavanger reagerte/svara på dette framlegget med å leggje fram forslag til alternative studieplanopplegg. Vi skal sjå litt nærare på ein del av den kritikken som planen frå DIASOS retta mot opplegget ved sosialskolane.

Planen frå DIASOS - "DIASOS-reform" som den vert omtala - kom mellom anna med kritikk av det sosialpolitiske grunnsynet som sosionomutdanninga og "Lundplanen" var basert på. Utgangspunktet for sosialt arbeid, slik den planen definerte det, var at det gjekk føre seg i spenningsfeltet mellom individet og den sosiale omgjevningen. Oppgåva til sosialarbeidaren vart der å harmonisere dette tilhøvet. I "DIASOS-reformen" stiller dei spørsmål om ikkje dette då alltid vil fungere slik at det er individet som skal tilpassast samfunnet? "Lundplanen" understrekar vidare at mennesker skal hjelpast til sosial fungering, og forstår med det at individet skal fylle sine sosiale rollar. Dette føreset, ifylgje "DIASOS-reformen", ei absolutering av eksisterande sosiale rollar. Slik vert dei gjevne ein overordna kvalitativ verdi, som lett kan implisere at dei normalitets- og funksjonalitetsmodellar som vert lagt til grunn, eintydig vert avgjort av den eine parten i spenningsforholdet mellom individ og samfunn.

Konsekvensen av dette perspektivet vert ifylgje "DIASOS-reformen" at ein utdannar sosialarbeidarar med kompetanse og interesse for kurativt og symptombehandlane verksemd, og med tilsvarande svak motivasjon og kunnskap om førebyggjande og samfunnsendrane arbeid. Kritikken vidare var at denne planen bygde på eit behandlings- og vitskapsoptimistisk grunnsyn, som i og for seg var tidstypisk for byrjinga av 60-talet, men som no burde justerast.

Innsikt som grunna seg i den såkalla "positivisme-striden" som prega dei samfunnsvitskaplege miljøa frå 1968 og utover, hadde ifylgje "DIASOS-reformen" i liten grad trengt inn i sosionomutdanninga. Om den faglege utviklinga ved sosialskolane etter 1967 vert det sagt at den har stagnert og at undervisninga har vore dårleg både pedagogisk, organisatorisk og fagleg (DIASOS-reform, 1972, s. 2-7). Konklusjonen på dette vert at

"... sosialskolenes situasjon, både av prinsipielle og praktiske grunner, må underkastes en gjennomgripende diskusjons- og revurderingsprosess med sikte på å utforme en sosialarbeiderutdanning, som er mer i samsvar med dagens sosialpolitiske, forskningsmessige og målsettingsmessige situasjon."

(DIASOS-reform, 1972, s. 6)

DIASOS-reformen understreka særleg at metodane i samfunnsarbeid og sosial planleggjing og administrasjon burde få ein meir sentral plass.

Ut frå "Lundplanen" vart altså metodisk sosialt arbeid definert som hovudfaget i sosionomutdanninga. Det vart skilt mellom: individuelt sosialt arbeid, sosialt gruppearbeid og sosial planleggjing og administrasjon. Men hovudtyngdepunktet låg på individuelt sosialt arbeid. På slutten av 60-talet var det skilt ut og definert ein fjerde metode, som altså vart kalla samfunnsarbeid. Også den hadde røter til amerikansk og til dels engelsk sosialarbeiderteori (community organization/work), men må også forståast i lys av dei endra politiske og ideologiske tilhøva i Noreg på den tida.

I kva grad fekk så desse endra politiske og ideologiske tilhøva, med sterkare vektleggjing av førebyggjande arbeid og kritikk av behandlingssideologien, innhaldsmessige konsekvensar for sosionomutdanninga? Endra det faglege tyngdepunktet seg slik at også samfunnsarbeid og sosial planleggjing og administrasjon fekk ein meir sentral plass?

### 6.2.3. Endra fagleg og teoretisk perspektiv?

DIASOS-reformen understreka behovet for ein meir prinsipiell debatt om sosionomutdanninga. Men kritikken her avgrensa seg også til hovudsakleg å gjelde behandlingsoptimismen i "casework-utgåva". Få spørsmål vart stilt ved sjølve metodefagforståinga - den vart i hovudsak den same som i "Lundplanen".

"I en sosialarbeiderutdanning kan ikke utgangspunktet for faget sosialt arbeid tas i grunnfagene og sosialpolitikk, men i de ferdigheter, verdier og holdninger som faget sosialt arbeid består av og i forståelsen av de sosiale problemer."  
(DIASOS-reform, s. 26)

Korleis skal ein forstå sosiale problem om det ikkje ligg føre ei meir teoretisk og helst samfunnsmessig forståing av dei vilkår mennesker lever under, og kva ressursar dei kan tenkjast å ha til å takle desse? Dersom den metodiske framgangsmåten ikkje er grunna på ei analytisk innsikt som grunnfaga bør gje, vil sosionomane berre kunne forholde seg til sosiale problem slik dei umiddelbart framstår - og knapt nok

det. Det kan i stor grad vere "slumpelukka" som avgjer resultatet - og det må vere problematisk for ein profesjonell yrkesutøvar.

Studieplanframlegget frå AU i RSU førte ikkje til noko omfattande og prinsipiell debatt av utdanninga. I staden vart sosionom Hanna C. (Kikkan) Ustvedt Christiansen i 1973 beden av RSU om å samordne eksisterande planar, dispensasjonar og forslag, og så leggje fram eit forslag til ein rammeplan for sosialarbeiderutdanninga. I dette arbeidet vart ikkje dei meir prinsipielle og innhaldsmessige sidene ved utdanninga teke opp. I hovudsak bygde også denne planen på perspektivet Lund hadde etablert.

Den "rammeplanen" som då vart vedteke skilde seg lite frå "Lundplanen" om vi samanliknar rammetimetala. I 1978 vart den på ny stadfesta. Samanliknar vi den planen med "Lundplanen" er ikkje skilnadane store.

Tabell 6.1. Oversikt over timetalsfordelinga til "Lundplanen" og til den rammeplan RSU vedtok i 1978

	<u>"Lund-planen (1962)</u>		<u>RSU-rammeplan (1978)</u>	
	timetal	%	timetal	%
Grunnfag	803	45	640	40
Sosialpolitikk	218	21	200	13
Sosialt arbeid	479	27	460	29
Kurs og seminar	276	16	300	19
Totalt	1776	100	1600	101

Som vi tidlegare sa vart "casework-orienteringa" kritisert på 70-talet. Metodefaga "samfunnsarbeid" og "sosial planleggjing og administrasjon" vart i denne debatten sterkare framheva og understreka.

Rammeplanen til RSU omtalar ikkje målsetnaden for dei einskilte faga. Vi skal difor sjå nærare på kva undervisningsplanen for Sosialskolene i Trondheim seier om mål og innhald i faget samfunnsarbeid.



- "a) Gi studentene forståelse av begreper og terminologi i samfunnsarbeid.  
- innføring i sentrale begreper i verdisyn, organisasjonsutvikling, grasrot/nettverksarbeid, aksjonsarbeid.
- b) Utvikle bevissthet og gi kunnskaper om forutsetninger for bruk av metode(r) og forståelse av dem i arbeidslivet.  
- forebyggende, oppsøkende virksomhet, synliggjøring av problemer, interessekamp."
- (Undervisningsplan, 1978, s. 14)

Vi har diverre ikkje gode data som kan slå fast kva rolle denne nye metoden kom til å spele - heller ikkje i kva grad det skjedde andre endringar. Det vi har data på her er sosialskolestudentane sitt syn på kva arbeidsmåte dei meiner er best dekket i utdanninga.<sup>1)</sup>

Tabell 6.2. Sosialskolestudentane i avgangskulla våren 1979 sitt syn på korleis dei ulike arbeidsmetodane var dekket i sosionomutdanninga. Prosent.

	Godt	Middels	Dårleg	Totalt	
				%	N
Terapeutisk orientert klientarbeid	51	37	11	99	174
Saksbehandlingsorientert klientarbeid	26	60	13	99	174
Samfunnsarbeid	9	56	35	100	174
Sosial planleggjing og administrasjon	6	48	45	99	174

Ut frå dei nyutdanna sosionomane sitt syn vert "terapeutisk orientert klientarbeid" best dekket i utdanninga. Dårlegast dekning er det etter deira syn i "samfunnsarbeid" og "sosial planleggjing og administrasjon".

Den formelle timetals-fordelinga mellom dei ulike metodefaga er grovt sett den same for "individuell sosialt arbeid", "sosialt arbeid med grupper" og "samfunnsarbeid" (Sosialskolen i Trondheim, undervisningsplan 1978). No må vi ha in mente eventuell variasjon mellom skolane og at det ikkje er fullt samvar mellom firedelinga i spørsmålet og den tradisjonelle metodefagsinndelinga. Trass i dette, kva fortel så denne svarfordelinga oss?

Ei mogleg måte å tolke resultatet vårt på er at det uttrykkjer ei forventningskrise. Studentane hadde forventa at "samfunnsarbeid" og "sosial planleggjing og administrasjon" skulle ha hatt ein meir sentral plass i utdanninga. Ut frå kritikken av "casework-perspektivet" og det faktum at mange sosialhøgskolestudentar har universitetsfag før dei byr- har på denne utdanninga er ei slik forklaring vere plausibel. På den andre sida er det lite ved sosialt arbeids historie og rolle (mange har også lang for-praksis) som skulle tyde på at slike forventningar skulle verte skapt. Etter vårt syn er det jo nettopp i behandlingssideologien at mykje av status og prestisje i yrket har vorte knytta til.

Ei anna forklaring av dette resultatet er at det terapeutiske og behandlingsmessige perspektivet framleis pregar utdanninga både ideologisk og innhaldsmessig. Dette trass i at den formelle timestfordelinga mellom metodefaga er jamt fordelt. I så fall kan det, ved sida av det vi nemnde tidlegare, vere eit indisium på at paradigmet som kom til uttrykk i "Lundplanen" ikkje i radikal forstand har endra seg i perioden fram til 1979. Vi ser fleire grunnar som kan ha medverka til det.

Den første grunnen heng saman med det kunnskapsteoretiske grunnlaget. Sjølv metodefagsforståinga og "casework-orienteringa" kviler etter vårt syn mykje på det same grunnlaget i sosionomutdanninga. Kritikken til sosionomane på 70-talet avgrensa seg til behandlingssideologien. Dette inntrykket vert forsterka då vi les ein svært interessant artikkel av leiaren i NOSO, Bjørn Hennum, nyleg. Der uttalar han seg først kritisk til den casework-orienterte behandlingssideologien. Men på same tid nyttar han ein representant frå nettopp denne tradisjonen (Hollis) til å legitimere det kunnskapsteoretiske grunnlaget til meto- disk sosialt arbeid (Hennum, 1981). Dermed maktar han heller ikkje å gripe felles-elementa og sjå at den kritikken også får implikasjonar for metodefagsforståinga.

Den andre grunnen kan ha samanheng med lærekreftene og den karakter dei ulike metodane har. I utgangspunktet har kravet vore at alle metodefagslærarar skulle vere sosionomar. I den grad dette vart tilfredstilt hadde nok desse metodefagslærarane best føresetnad for å undervise i terapeutisk og saksbehandlingsorientert klientarbeid. Denne delen av metodefaget vart nok også, trass i kritikken, oppfatta

som nyttig og konkret. Dette i motsetnad til t.d. samfunnsarbeid som var nytt og diffust.

Sosial planleggjing og administrasjon har heller ikkje fått noko sentral plass i utdanninga. Høgskolelektor Hammarquist seier:

"Ved sosialhøgskolene har planleggingsemner i løpet av det siste tiåret fått en viss plass på undervisningsplanene gjennom en styrking av sosial administrasjon og planlegging som fag. Utdanninga gir likevel ikke stort mer enn smakebiter på planlegging som metode."  
(Hammarquist, 1980, s. 3)

Ein av grunnane til dette kan ha vore kravet/ynskjet om at metodefagslæraren skulle vere sosionom, og at det var vanskeleg å få tak i godt kvalifiserte sosionomar til denne undervisninga. Den tredje grunnen har samanheng med den rolle metodefaget spelte som identitetsskapar for yrkesgruppa - som sjølve symbolet på den profesjonelle sosialarbeidaren. På 70-talet var dette ikkje minst viktig i den utdanningspolitiske kampen - kanskje meir der enn på stillingsmarknaden.

#### 6.2.4. Ytre trugslar hindra intern fagleg debatt

Det er altså vår påstand at det ikkje skjedde vesentlege innhaldsmessige endringar av kunnskapsgrunnlaget på 70-talet. Dei konkrete sakene dreia seg mykje om å få slå saman fag og redusere talet på eksamenar. Dette kunne vore kopla til ein meir innhaldsmessig debatt, men det skjedde i liten grad. Kampen mot dei "ytre farane" vart prioritert - noko som sjølvsagt gjekk utover "indre" fagleg drøfting og endring av eige fagopplegg. At det var arbeida med å få slått saman fag og redusert talet på eksamenar, kan også sjåast i eit slikt lys.

Ei av hovudinnvendingane mot dh-systemet var "kurs- og vektalordninga". Med det fagoppsplitta opplegget sosialskolane hadde, vart denne kritikken like relevant å rette mot sosialskolane. Vidare kan vi tolke det som resultat av behov knytta til yrkesgruppa. Det kunne opplevast problematisk å utvikle ein felles identitet med så mange fag, men også vanskeleg å legitimere eit så oppstykkka kunnskapsgrunnlag reint fagleg.

Den sterkare vektleggjinga av strukturelle forklaringsmåtar innan ein del av grunnfaga, skapte nok også på den tida større problem med å sjå samanheng mellom desse faga og metodefaga. Dette fordi metodefaga i hovudsak var grunna på ei anna forståing av sosiale problem og sosialt arbeid (Rekdal, 1976).

Dette kunne ført til ein breiare debatt om heile metodefagsforståinga, men avgrensa seg til ein kritikk av "casework-perspektivet". Når det skjedde hadde ikkje det minst samanheng med den symbolfunksjonen som metodefaga fekk i etableringa av sosionomidentiteten. Dette kom klårt til uttrykk i "kampen mot stortingsmelding 13".

Bygde så den stortingsmeldinga, som altså gjekk inn for m.a. større integrering mellom utdanningane, på eit fundamentalt anna syn på prinsippa for ei god sosialarbeiderutdanning, enn det "Lundplanen" hadde gjort?

På visse punkt gjorde den nok klårt det. Men det er samstundes vanskeleg å svare dekkjande på dette, fordi denne stortingsmeldinga hovudsakleg avgrensar seg til det organisatoriske og seier lite om det innholdsmessige. På den andre sida innverkar jo det organisatoriske på det innholdsmessige, men det er vanskeleg på førehand å seie klårt på kva måte og i kva grad.

"Lundplanen" la sterk vekt på det å utvikle sosialt arbeid som eige fag, knytta til ei bestemt yrkesgruppe. Den la vekt på at sosionomen skulle "skapast" gjennom profesjonell sosialisering som var spesifikk for denne yrkesgruppa. Dette burde skje mest mogleg avskjerma frå andre yrkesgrupper og andre utdanningar. Stortingsmeldinga derimot la vekt på dei positive sidene ved samarbeid og integrering mellom nært slekta utdanningsgrupper. "Arkitektane" bak denne holdninga vil nok neppe vere samd i at deira framlegg til organisering skulle få svekka sosialteneste som resultat. Sosionom og lektor ved RSU, Solveig Askjem seier om denne debatten:

"Debatten kan i dag betegnes mest som en fagproteksjonistisk kamp mer enn en faglig drøfting av hvilke samarbeidspartnere man kunne ha størst faglig utbytte av å nærme seg og samordnes med når man skulle over på høgskoleplan."  
(Askjem, 1981, s. 7)

Det er med andre ord ikkje sikkert at det berre var ansvarskjensla for klientane som var drivkrafta bak motstanden.

Når motstanden mot stortingsmeldinga var så sterk blant sosialskolestudentar og sosionomar kan det også vere ein indikator på at prinsippa som låg til grunn for "Lundplanen" vart oppfatta som like relevante og gyldige i 1976 som dei var i 1963. Det er vidare vårt inntrykk av denne meir organisatoriske debatten langt på veg pressa sosionomar og sosialskolestudentar til eit meir eller mindre ukritisk forsvar av det teoretiske og ideologiske grunnlaget i "Lundplanen".

### 6.3. Trufast støtte frå sosialdepartementet

Sosialreformkomiteen argumenterte altså for at oppgåvene innan den kommunale sosialomsorga var så varierte og omfattande at ein utdannings-type ikkje kunne dekkje dette. Sosialdepartementet derimot nemnde ikkje andre utdanningar enn sosionomutdanninga, trass i at dei var samd i at arbeidsoppgåvene var svært varierte. No har vi sett at det er lite som tyder på at kunnskapsgrunnlaget til sosionomane har endra seg vesentleg frå det som vart presentert på 60-talet. Difor må det verte problematisk for departementet, ikkje minst med bakgrunn i deire nye "offensive" sosialpolitiske ideologi, å argumentere for sosionomane og grunngje det ut frå kunnskapsbasen deira.

I samband med den nye statlege styrkingspolitikken frå 1977 - som vi skal kome attende til - vert sosionomane på ny sagt å vere den best kvalifiserte yrkesgruppa (Rundskriv I 5/76 LOSO). Men departementet reknar med at ein kraftig stillingsauke i denne sektoren vil føre til for liten tilgang på sosionomar. Difor kan dei akseptere at personar utan slik fagutdanning får mellombels tilsetjing - men berre for 1 år om gongen. Slike stillingar, vert det understreka, må lysast ut kvart år på tilfredstillande måte, slik at det vert mogleg å få tilsett sosionom så snart råd er.

Riktig nok gjentek departementet synet om at sosialkontora på sikt bør få personell med ulike utdanningsbakgrunn. Men som dei sjølv uttrykker det; det er på sikt og altså ikkje no (1977). Det vart også sagt at andre utdanningstyper kunne vere relevante til sosialsjefstillingane i større kommuner.

Kvifor vert sosionomane så sterkt verna og favorisert av sosialdepartementet når det vanskeleg kan gjerast med tilvising til innhaldet i utdanninga? Kvifor signaliserte ikkje departementet klårare at det var ynskjeleg og nausynleg med personell med anna bakgrunn slik "Sosialreformkomiteen" gjorde?

Var det tilfeldig - vi veit ikkje. Men vi skal prøve å sannsynleggjere at det truleg ikkje har vore det. Då må vi gå "ned" på aktørplanet innan departementet.

For det første har sosionomane truleg hatt ein god målsmann i departementsråd Ottar Lund. Han hadde god kontakt med sosionomutdanninga og var formann i Rådet for sosialarbeiderutdanning frå det vart etablert i 1967. Dette vervet hadde han fram til 1979 - altså i 12 viktige år.

For det andre veit vi at ei departemental arbeidsgruppe på tre personar arbeidde med desse spørsmåla i tida mellom innstillinga frå Sosialreformkomiteen og framlegget av stortingsmelding 9. Ein av desse tre var Valborg Krosshaug. Ho var sosionom og hadde i denne gruppa spesielt ansvaret for bemanningsspørsmåla. For det tredje var den personlege rådgjevaren (Tor Rønning) til sosialministeren (Tor Halvorsen), som la fram denne stortingsmeldinga, også sosionom.

For det fjerde vart det utover 70-talet oppretta stillingar som konsulent i sosial omsorg på fylkesnivå. Alle som var tilsett i desse stillingane var sosionomar. Denne stillinga vart i denne samanhengen viktig på fleire måtar. På den eine sida fekk desse konsulentane funksjon som departementets "forlenga arm" på fylkesnivå. Dei hadde nærare kontakt med kommunane og hadde i stor grad rollen som rådgjevar overfor desse. På den andre sida vart konsulentane viktige rådgjevarar og sentrale premissleverandørar også i forholdet til departementet. Lite tyder på at dei, som sosionomar, ikkje har tala "sosionomens sak" i bemannings- og kvalifikasjonsspørsmåla.

For det femte vart sosionomane i stadig sterkare grad representert i departementet, og kom dermed i ein strategisk viktig posisjon som einaste yrkesgruppe av den typen.

Ein siste grunn kunne rett og slett vere at det hadde vorte "tradisjon" å verne desse stillingane for sosionomane - eit standpunkt av nærast aksiomatisk status. Eller at departementet faktisk meinte at sosionomane hadde kompetanse til å dekkje alle desse arbeidsområda.

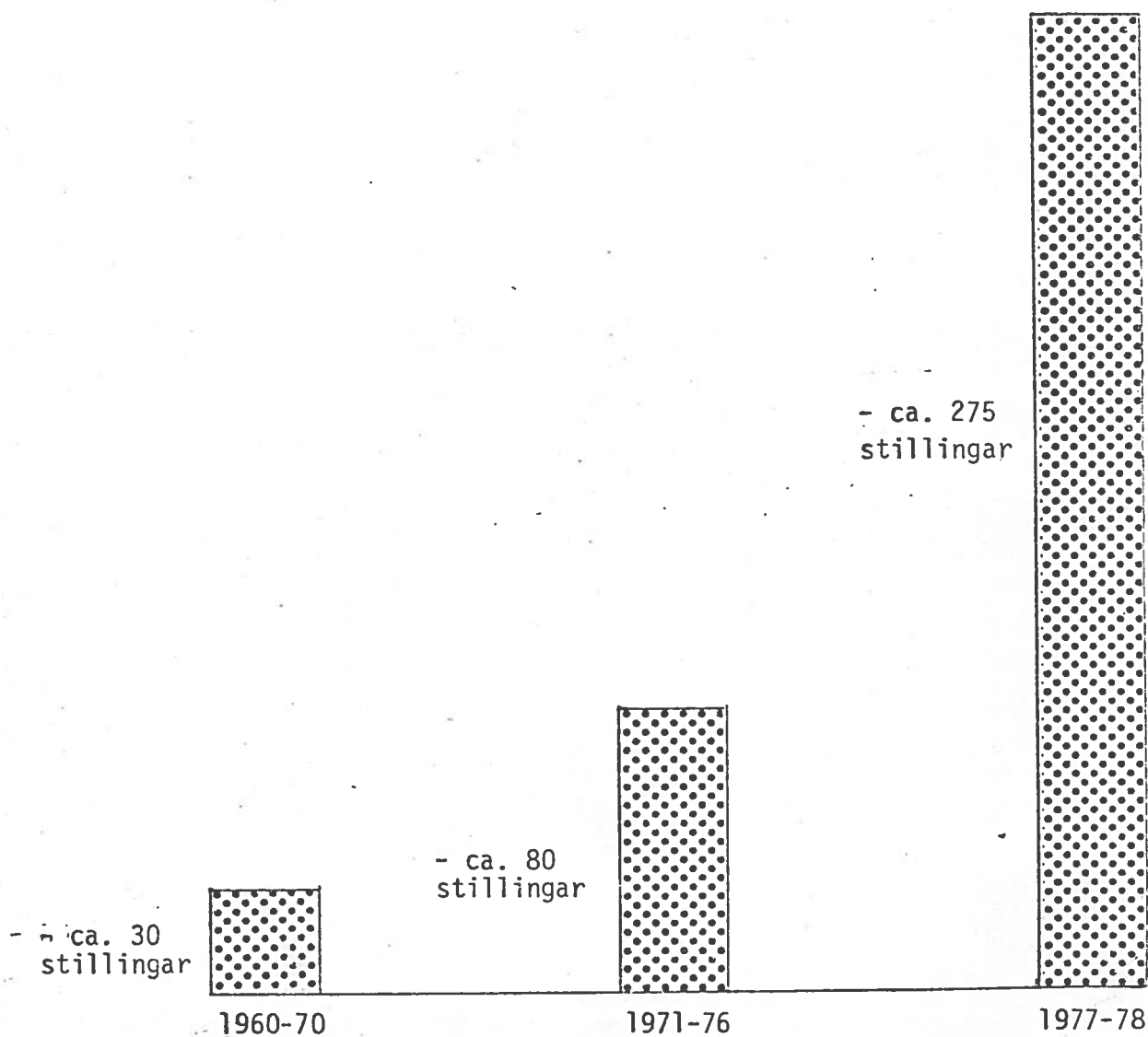
Uansett kor stor vekt ein vil leggje på desse momenta så hadde sosionomane - om ikkje lovmessig vern - så iallefall sterkt formelt vern gjennom retningslinene frå sosialdepartementet.

## KAPITTEL 7: UTAN STATLEG STØTTE PÅ ENDRA STILLINGSMARKNAD

Dei siste åra på 70-talet skjedde det viktige endringar på denne stillingsmarknaden. Først kom det ein sterk stillingsauke frå 1977. Dernest fall den statlege favoriseringa og vernet av sosionomane bort frå 1981. Tema for dette kapitlet vert å drøfte kva konsekvensar dette kan få for sosionomane sin posisjon på denne stillingsmarknaden.

Tidlegare synte vi at stillingsmarknaden nesten dobla seg frå 1960-70. Dei første 5-6 åra på 70-talet var den gjennomsnittlege årlege veksten noko større, men frå 1977 då den nye statlege styrkingspolitikken vart sett i verk formleg "eksploderte" auken.

Figur 7.1. Gjennomsnittleg årleg auke i talet på behandlarstillingar i periodane 1960-70, 1971-76 og 1977-78.1)





Frå ein gjennomsnittleg auke på respektive 30 og 80 stillingar pr. år i dei to første periodane, auka den til gjennomsnittleg 275 stillingar for åra 1977 og 78.<sup>2)</sup> Denne kraftige auken hadde som sagt samanheng med at det vart sett i verk ein ny statleg styrkingspolitikk av den kommunale sosialomsorga.

### 7.1. Ny statleg styrkingspolitikk

Den sentrale styresmaktene har som sagt i heile perioden synt interesse for å auke stillingstalet i den kommunale sosialektoren. Innstillinga frå Sosialreformkomiteen gjorde framlegg om å innføre ei minstenorm for stillingstalet ved sosialkontora. I 1975 la regjeringa, ved sosialdepartementet, fram den tidlegare omtala stortingsmeldinga om sektoren (St.meld. 9 1975/76). Der vart dette framlegget støtta. Vidare understreka departementet at staten burde gå inn med nye økonomiske stønadsordningar i denne samanhengen.

Innføring av ei slik minstenorm<sup>3)</sup> vart vedteke og frå 1977 vart dei statlege tilskota til dette formålet kraftig auka. Løyvingane gjekk opp frå 6.2 millionar i 1976 til 100 millionar i 1977 og 225 millionar i 1978. Av desse 325 millionane skulle 200 gå til utbyggjing og styrking av sosialadministrasjonen.<sup>4)</sup> Dei sentrale styresmaktene grip med dette inn, på ein ny og langt meir omfattande måte, på eit område som har vorte definert som kommunalt ansvar.

Tidlegare i vårt resonnement har vi definert dei sentrale styresmaktene som "motoren" eller drivkrafta bak stillingsauken. Kommunane har derimot i vår fremstilling vorte sett på som "bremseklossane" i denne samanhengen. Kvifor kommunane fekk denne rollen har vore meir uklårt. Desse styrkingstiltaka kviler etter vårt syn på den same premissen. Forklaringa til dei sentrale styresmaktene på at kommunane ikkje sjølve aukar stillingstalet var i all hovudsak av økonomisk karakter. Kommunane hadde ikkje økonomisk evne til dette, difor måtte altså staten inn med store overføringar. Men i kva grad er denne forklaringa dekkjande?

### 7.1.2. Lydig - men motvillig?

Den nye statlege tilskotsordninga til sosialadministrasjonen hadde to særtrekk. For det første vart løyvingane overført på ein ny måte, nemleg som rammetilskott utrekna etter ein bestemt kode.<sup>5)</sup> For det andre vart tilskota kopla til minstenorma. Noko som sjølvstøtt langt på veg hadde som konsekvens at dei statlege styresmaktene dikterte stillingsnivået ved dei ulike kommunale sosialkontora. Det var rett nok ei minstenorm, slik at kommunane sjølvstøtt hadde høve til å utvide utover denne norma - om dei hadde behov og interesse for det. Gjennom tilskotsordninga vert også kommunane gjort økonomisk i stand til dette. Kva skjedde?

Med utgangspunkt i eit materiale som vi samla inn våren 1979 skal vi her sjå nærare på korleis kommunane tolka minstenorma. Vi gjennomførte då ei utvalsgranskning av stillings- og bemanningsendringa i 56 kommunar i perioden 1974-78.<sup>6)</sup> Her skal vi konsentrere oss om situasjonen i 1976 og 78.

Ut frå dette materialet låg det gjennomsnittlege stillingstalet for 1976, altså før tilskotsauken, 30% under minstenorma.<sup>7)</sup> Nærast norma låg dei "store" og "små" kommunane, medan dei "middels-store" kommunane hadde dårlegast dekning i høve til den.<sup>8)</sup>

Tabell 7.1. Gjennomsnittstalet for behandlarstillingane i 1976 og 78, samanlikna med minstenorma og etter storleiken på kommunen

Kommune- storleik	(N)	Årstal		Minstenorma
		1976	1978	
små	(13)	0,6	0,9	1,0
middels	(25)	1,5	2,5	2,3
store	(14)	6,0	8,5	7,9
	(56)	2,4	3,5	3,3

Tabell 7.1. syner på den eine sida stillingsauken og på den andre sida forholdet mellom stillingstalet i 1976/78 og minstenorma. Stillings- talet har gått klårt opp i alle tre kommunegruppene. Sterkast har

den prosentvise auken vore i kommunestorleik "middels" - med 67%. Samanliknar vi stillingstalet i 1978 med minstenorma, ser vi at alle kommunegruppene gjennomsnittleg ligg på nivå rundt norma. Dei "små" kommunane rett nok like under, og dei to andre 8-9% over. Dette kan indikere to ting. For det første at uavhengig av kor mykje kommunane låg under norma i 1976, har dei no samla seg på nivå med minstenorma. For det andre har ingen av kommunegruppene auka stillingstalet nemneverdig mykje over det statlege "kravet". Den same tendensen ser vi når det gjeld geografisk variasjon. Sør-Vestlandet låg heile 40% under norma i 1976, medan dei andre regionane låg mellom 22 og 29% under. Etter dei to første åra med auka statstilskot hadde gjennomsnittet i alle regionane samla seg "rundt" minstenorma (Terum, 1981, s. 45).

Dette materialet støttar såleis premissen i framstillinga vår og gjev også støtte til dei som meiner å finne at kommunane stort sett er lydige iverksetjarar av statleg politikk (Strand, 1978). Her vil vi leggje til; iallefall så lenge "staten betaler rekninga".

Vidare vil vi hevde at minstenorma langt på veg vart oppfatta som norma. Dette fordi kommunane samle seg på det stillingsnivået minstenorma sette, uavhengig av kor mykje dei låg under to år tidlegare. Kommunane fekk så store løyvingar til styrking av sosialadministrasjonen at dei, om dei hadde prioritert det, hadde hatt økonomisk grunnlag for ytterlegare auke. Istaden nytta dei pengane på andre felt (Hanssen, 1981, s. 49-51). Dette er eit indisium på at motviljen mot stillingsvekst ikkje først og fremst er av økonomisk karakter, men truleg heller av ideologisk.

Skal vi tolke ein slik ideologisk fundert reservasjon som uttrykk for ein meir generell skepsis til profesjonelle sosialarbeidarar og ein tilslutnad til sentrale element i lekmannsideologien? Kva konsekvensar kan det i tilfelle få for sosionomane? Dei sentrale styresmaktene stod jo framleis klårt på krava om sosionomutdanning til behandlarstillingane.<sup>9)</sup>

## 7.2. Ubesatte stillingar lite attraktive stillingar?

Om vi generaliserar stillingsauken på grunnlag av denne utvalsgranskinga til heile landet, tyder det altså ein samla auke for 1977 og 78 på ca. 550 nye behandlarstillingar. Vi skal no sjå nærare på kva som skjedde på denne stillingsmarknaden desse to åra.

Ein ting er å opprette mange nye stillingar, noko anna er om det vert søkjerar til dei. Å sjå på ledige stillingar kan vere interessant ut frå fleire synsvinklar. På den eine sida kan det fortelje noko om tilgangen på relevant arbeidskraft og dermed konkurransen på stillingsmarknaden. På den andre sida kan det uttrykke at ikkje alle stillingar er like attraktive.

Går vi tilbake til utvalsmaterialet vårt finn vi at 15% av behandlarstillingane i 1978 stod ubesatt. Det tilsvarar på landsbasis ca. 250 stillingar, mot ca. 100 stillingar to år tidlegare. Men variasjonen er stor både mellom stillings- og kommunetypar. Skil vi t.d. mellom sosialsjefstillingar og andre behandlarstillingar finn vi at dei første praktisk talt ikkje står udekkja, medan dette derimot i mykje større grad gjeld den andre stillingstypen. Kvalifikasjonskrava til desse to stillingstypane synte vi tidlegare var grovt sett dei same. Når sosialsjefstillingane ikkje står ledige, kjem det truleg av at dei er meir attraktive både lønsmessig, sosialt og fagleg. Eit moment som kan forklare at vi først og fremst finn ubesatte stillingar mellom dei andre behandlarstillingane, er at den sterkaste ekspansjonen var i denne gruppa.

Vi kan gå ut frå at dei mest attraktive stillingane først vert dekkja. Dersom vi legg denne premisen til grunn kan det ut frå dette vere interessant å prøve å identifisere viktige stillingspreferanser.

### 7.2.1. Utdanninga til sosialsjefen viktig

Tidlegare granskingar har synt at profesjonelle sosialarbeidarar, ved val av stilling, la stor vekt på at deira overordna også hadde sosialfagleg utdanning (Scott, 1969). Dette ser også ut for å vere viktig for sosionomane.

Tabell 7.2. Kor mykje godt fagleg miljø (- tilgang på supervisjon og samarbeid med andre sosionomar) har å seie når sosionomar skal velge stilling. Prosent. 10)

H A R  
B E T Y D N I N G

avgjerande/ stor	ein del/ liten	ingen	ikkje svar/ relevant	totalt
76	18	0	6	100 (N=112)

Vi kan på bakgrunn av denne tabellen t.d. definere utdanninga til sosialsjefen som ein viktig filtreringsmekanisme. Difor skil vi mellom sosialsjefar med og utan sosionomutdanning.

Materialet vårt syner då at vi finn alle dei ubesatte stillingane i 1976 i dei kommunane der sosialsjefen ikkje var utdanna sosionom. For 1978 fann vi flest ubesatte stillingar i slike kommunar.

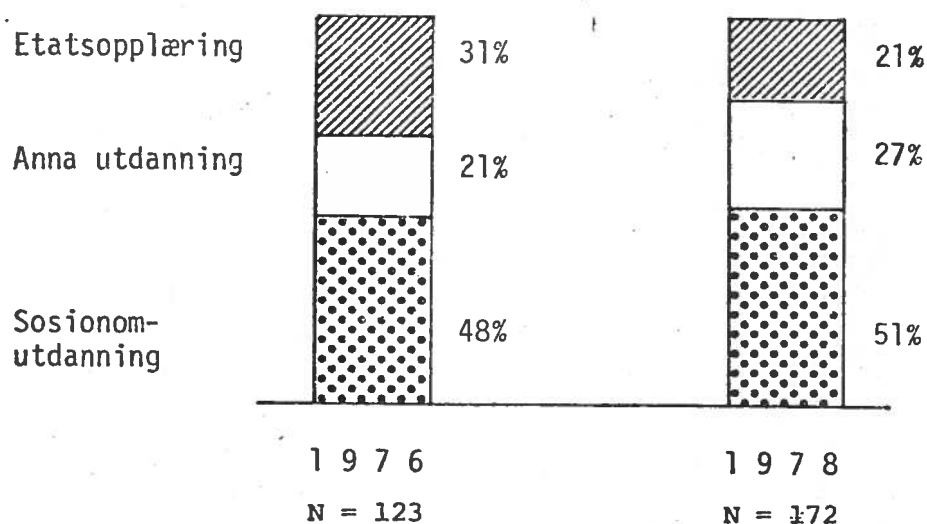
Dette inntrykket vert styrka av at vi finn den same tendensen i eit anna materiale vi har. Dette materialet er for 1978 og omfattar praktisk talt alle kommunane i landet.<sup>11)</sup> Her finn vi at meir enn kvar femte behandlarstilling (22%) stod ubesatt i dei kommunane der sosialsjefen ikkje var sosionom, medan dette galt berre kvar tiande (11%) stilling i dei kommunane der sosialsjefen var sosionom. Sjølv om vi kontrollerar for t.d. storleiken på kontoret, så finn vi likevel at det er relativt sett flere ledige stillingar der sosialsjefen ikkje har sosionomutdanning. No kan ein sjølv sagt innvende at grunnen til dette er at dei kommunane der sosialsjefen er sosionom allereie før er dei mest attraktive. Det er kort og godt difor dei har sosialsjef med sosionomutdanning. Om dette er rett, er det altså kjenneteikn ved sjølve kommunen som er dei primære - og utdanninga til sosialsjefen vert i beste fall berre ein sekundær faktor.

Trass i denne innvendinga vil vi slå fast at når både dette materialet og den subjektive uttalen frå sosionomane syner same tendensen, må det vere svært sterke indikatorar på at utdanninga til sosialsjefen er ein viktig stillingspreferanse.

### 7.3. Nye yrkesgrupper på veg inn?

Dei statlege styrkingstiltaka frå 1977 gjorde altså at denne stillingsmarknaden ekspanderte kraftig og at det vart ein del ledige stillingar. Vi skal no ta utgangspunkt i dei stillingane som vart dekkja, og spesielt sjå nærare på korleis det gjekk med sosionomane. Bådet talet og andelen sosionomar hadde i perioden fram til 1976 gradvis auka.

Figur 7.2. Utdanninga til behandlingspersonalet (inkl. sos.sjef) ved dei kommunale sosialkontora i utvalet ved utgangen av 1976 og 78. Prosent.



Vurdert i forhold til det samla behandlingspersonellet syner figuren at sosionomandelen har stege - frå 48% til 51% i 1978. Innslaget av personell med etatsopplæring har gått sterkt tilbake og gruppa med anna utdanning fram. At det relativt sett vert stadig færre med etatsopplæring er m.a. truleg ein funksjon av stillingsveksten. Personellet med etatsopplæring finn vi først og fremst i sosialsjefstillingane, medan stillingsveksten hovudsakleg har kome i dei andre behandlarstillingane. Men dette forklarar truleg ikkje alt. Skal vi klare å seie noko meir om eventuelt andre faktorar og samstundes prøve å identifisere kva som "skjuler" seg bak nemninga "anna utdanning", må vi spesifisere stillingstypane. Vi skal difor skilje mellom sosialsjefstillingane og andre behandlarstillingar, for å sjå nærare på kvar av dei.

### 7.3.1. Sosialsjefstillingen mest attraktiv

Det er sosialsjefen som er fagleg og politisk ansvarleg for den aktiviteten som går føre seg ved sosialkontoret. Denne stillingstypen har hatt ein markert auke i sosionomandel - spesielt i 1977 og 78. Likevel hadde berre ca. 40% av sosialsjefane i 1978 sosionomutdanning. Dei fleste sosialsjefane har etatsopplæring som høgste relevante utdanning, men denne gruppa har synt ein synkende tendens, og utgjorde i 1978 vel halvparten av sosialsjefane.

Personellgruppa med anna utdanning er lita og meir eller mindre konstant. Såleis kan vi seie at sosionomandelen har auka, dels på grunn av oppretting av nye stillingar, men truleg mest på grunn av naturleg avgang. Vi veit at knapt 15% av sosialsjefane i 1971 var over 60 år og at svært få av desse hadde sosionomutdanning (Wettergren, 1971). Tidlegare tal synte at denne stillingstypen praktisk talt heller ikkje stod ubesatt.

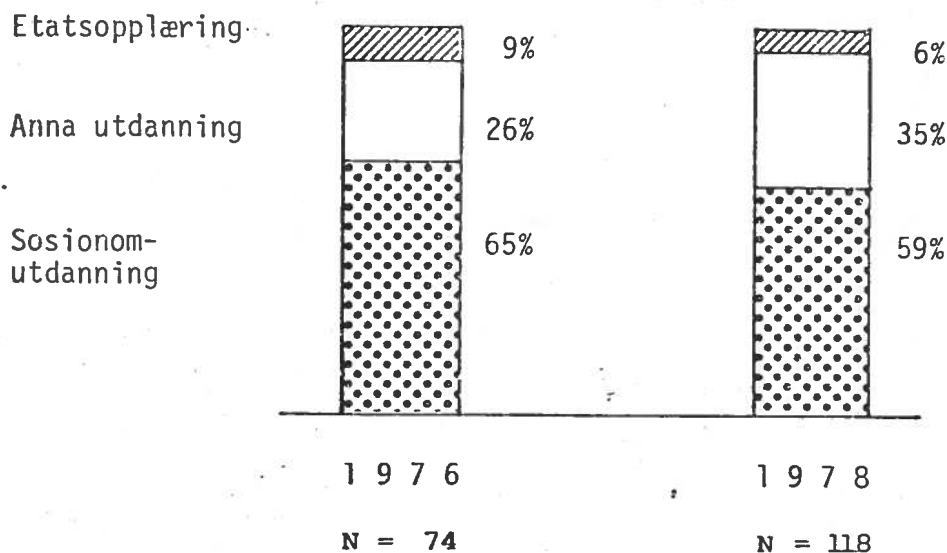
Det er ved dei minste sosialkontora at sosionomdekninga er lågast i sosialsjefstillinga. Samstundes er det jo ved desse kontora at kravet til sosionomutdanning har vore sterkast, fordi sosialsjefen må her drive klientbehandling. Ved dei store kontora, der kommunane har høve til å tilsetje personell med anna relevant utdanning, er derimot sosionomdekninga klårt best. Dette siste kan tolkast som resultat av fleire faktorar. For det første kan det ha samanheng med tidspunktet for etableringa av kontor. Dei store kontora vart først oppretta, og då vart det ofte tilsett sosialsjef utan sosionomutdanning. No har mange av dei gått av med pensjon, og dermed har det vorte ledige stillingar. Dette er truleg også av dei mest attraktive stillingane for sosionomane.

Det høge sosionominnslaget i desse stillingane kan såleis tyde på at konkurransen frå dei andre relevante utdanningane ikkje har vore særleg sterk og/eller at kommunane har preferert sosionomar.

### 7.3.2. Sosionomandelen gått ned

Ser vi bort frå sosialsjefstillingane og konsentrerar oss om dei andre behandlarstillingane, finn vi ein annan tendens.

Figur 7.3. Utdanninga til behandlingspersonalet (ekskl. sos.sjef) ved dei kommunale sosialkontora i utvalet ved utgangen av 1976 og 78. Prosent.



Figur 7.3. syner ein nedgang i sosionomdekninga frå 1976 til 78 på 6%. Innslaget med personell som hadde anna utdanning auka derimot med 9%. Dette kan indikere at den sterke stillingsveksten har opna marknaden for nye yrkesgrupper. Spørsmålet er om det er dei "ufag-lærte" som er på veg inn att, eller om det er nye yrkesgrupper med sosialfagleg utdanning.

I den samanheng vert det interessant å sjå nærare på gruppa med anna utdanning. Splittar vi opp denne personellgruppa, finn vi for 1978 at ca. 20% har utdanning frå universitet eller høgskole, ca. 35% barnevernspedagog eller førskolelærerutdanning og ca. 10% vernepleiarar-, sjukepleiarar eller ergoterapeututdanning. Resten (35%) hadde anna eller uoppgjevne utdanningar.<sup>12)</sup> Korleis skal vi tolke dette?

Vi vil tru at spesielt talet på barnevernspedagogar og førskolelærarar har auka, men truleg også innslaget av universitets- og høgskolekandidatar. Dette kan ha gått føre seg på to måtar. På den eine sida ved at stillingsauken førte til at det vart stadig fleire større sosialkontor, og med det auka spesialisering. Desse yrkesgruppene kunne



her kome inn som spesialpersonell. På den andre sida har tilgangen på "kvalifisert personell" vore vanskeleg til ein del stillingar. Her kunne desse yrkesgruppene kome inn som "første reserve".

Tidlegare peika vi på at departementet aksepterte mellombels tilsetjing av slikt personell for eit år om gongen. Materialet vårt syner at det i 1976 praktisk talt ikkje var mellombels tilsette. To år seinare derimot, var gjennomsnittleg 10% av behandlingspersonellet mellombels tilsette. Vidare synte det seg at det særleg var dei mindre sosialkontora som hadde mange slike tilsetjingar. I tillegg til dette veit vi at innslaget av desse yrkesgruppene i den kommunale sosialsektoren var svært lite i 1971 (Wettergren, 1971). Alt dette er indisium på at forklaringa vår er plausibel.

For ikkje å dramatisere den relative nedgangen i sosionominnslaget, vil vi for orden skuld understreke at det faktiske talet på sosionomar sjølvsagt har gått opp i den same perioden. Slik sett har det aldri tidlegare vore så mange sosionomar i denne sektoren som i 1978/79. Men dette underminerar ikkje, etter vårt syn, det faktum at stillingsveksten har redusert andelen sosionomar og opna opp for nye yrkesgrupper med sosialfagleg bakgrunn.

### 7.3.3. Sosionom søker sosionom

Tidlegare fann vi ein klar samanheng mellom utdanninga til sosialsjefen og graden av ubesatte stillingar. Ut frå det konkluderte vi med at det kunne sjå ut som om utdanninga til sosialsjefen kunne vere ein viktig "filtreringsmekanisme". No skal vi sjå litt nærare på samanhengen mellom utdanninga til sosialsjefen og innslaget av sosionomar i dei andre behandlarstillingane.

Tabell 7.3. Andel sosionomar av besatte behandlarstillingar (eks. sos. sjef) etter utdanninga til sosialsjefen og storleiken på sosialkontoret for heile landet. Prosent.

Utdanning til sosialsjefen	Kontorstorleik <sup>13)</sup>			
	små	middels	store	totalt
Sosionom	95	79	69	75
Anna utdanning	70	73	64	69
Totalt	77	76	67	72
N=totalt	(93)	(352)	(360,5)	(805,5)

Tabell 7.3. syner to interessante tendensar. For det første at sosionomandelen er høgst der sosialsjefen også er sosionom. For det andre at sosionomandelen går svak nedover med auka kontorstorleik.

Tesa om at utdanninga til sosialsjefen er ein sær s viktig stillingspreferanse er med dette klårt styrka. Totalt sett er rett nok skilnaden i sosionomandel berre 6% (75% der sosialsjefen er sosionom, mot 69% der dette ikkje er tilfellet). Men samstundes kjem skiljet til uttrykk ved alle tre kontorstorleikane. Kanskje karakteristikken "sosionom søker sosionom" er høvande for det som har skjedd?

Dette kan i tilfellet ha skjedd på to måtar. På den eine sida ved at sosialsjefar med sosionomutdanning primært har vore interessert i å rekruttere sosionomar, samstundes som sosionomar på stillingsleiing har preferert kontor der sosialsjefen har same utdanning. Ved "små" sosialkontor, der sosialsjefen vert den einaste samhandlingspartnaren på behandlarsida, har truleg dette siste vore spesielt viktig. Ynskje om fagleg miljø og tilgang på rettleiing frå meir erfaren sosionom kan då i større grad tilfredstillast.

Formålet med denne delen av den statlege styrkingspolitikken var å betre den faglege kapasiteten ved sosialkontora. Slik kvalifikasjonskrava er utforma, må vi tolke det som synonymt med å få opp sosionominnslaget i sektoren. På eit vis har det lukkast - aldri før har det vore så mange sosionomar på denne stillingsmarknaden. Men stillings-

marknaden har også ekspandert, slik at altså sosionomandelen av stillingane har gått ned. Og ut frå sosionomane sin synsvinkel, så kan dette vere eit første teikn på at dei vil få større problem med å vedlikehalde den sentrale posisjon som dei hadde opparbeida.

#### 7.3.4. Mange spørsmål - framtida gjev svara

Korleis skal vi tolke dei marknadsmessige endringane vi har skissert til no? Vil dei medverke til å skape problem for sosionomane i vedlikehaldet av deira posisjon på denne stillingsmarknaden? Naturleg nok er spørsmåla fleire enn svara.

For det første; kva vil skje med dei ledige stillingane? Om utvalsmaterialet vårt er til å stole på, vil det seie at det ved utgangen av 1978 stod ca. 250 ledige stillingar. Sagt med andre ord, det hadde vore plass til nesten 1/4 fleire sosionomar enn det som var der på det tidspunktet. Vil desse stillingane gradvis bli dekkja av sosionomar etterkvart som det vert utdanna nok?

To ting er iallefall relativt klårt. Det vil ikkje verte tilsvarande stillingsauke i åra som kjem og talet på sosionomar vil omlag doble seg fram til 1990 (NAVF's utred. 1981:2, s. 144). Dette vil truleg føre til at tilbodet på sosionomar vil auke. Stadig fleire sosionomar vil vere på jakt etter stilling her. Men betra tilgang på sosionomar treng ikkje nausynleg føre til høgre sosionominnslag.

For det første vil det vere avhengig av om det vert sosionomar som vert etterspurt av kommunane i åra som kjem. For det andre vil det vere avhengig av kva som kjem til å skje med "inntrengjarane" - dei nye yrkesgruppene som gjorde seg klårt sterkare gjeldane i 1977/78. Var dei berre på kort "vitjing" - slik at dei vil forsvinne ut att etterkvart som sosionomtilgangen vert betre? Kanskje vil dei tvert imot bli verande, og til og med kome til å ta opp konkurransen om desse stillingane?

Svare på desse spørsmåla vil m.a. kome til å henge saman med kva arbeidsoppgåver som vert prioritert framover. Sosionomane har jo i stor grad marknadsført seg som klientbehandlarar. Kan t.d. ein

svekka behandlingssideologi kome til å gjere det vanskelegare for sosionomane?

Ein siste faktor som vi skal nemne her er mobiliteten i stillingane. Tidlegare gransking har synt at stabiliteten i desse stillingane er låg (Viken, 1979). Dersom dette framleis gjer seg gjeldane, vil så nausynlegvis "sosionom etterfylgje sosionom"? Det store innslaget av sosionomar på denne stillingsmarknaden vil verte ein viktig pre for sosionomane. Sosionomar vil nok også i framtida i stor grad forsøke å rekruttere sosionomar. Med aukande sosionominnslag i sosialsjefstillingane skulle det vere eit ytterlegare "godt kort" i kampen om stillingane.

#### 7.4. Hardare konkurranse om stillingane?

Det skal ikkje vere lett å spå - især om framtida. Vi skal heller ikkje prøve oss som spåmenn. Formålet med denne drøftinga er berre å peike på ein del faktorar som kan kome til å utfordre sosionomdominansen på denne marknaden. Eit poeng er å syne at vedlikehaldingsprosessen kan kome til å stille nye og andre krav til sosionomane, enn dei som gjorde seg gjeldane i "etableringsfasen".

##### 7.4.1. Situasjonsdefinisjonen viktig

Både dei behandlingssideologiske aspekta ved sosialomsorgslova og den formelle legitimeringa av sosionomane som profesjonelle sosialarbeidarar vart knytta til behovet for å utøve skjønsmessige vurderingar. Det profesjonelle ved sosionomane, vart sagt å vere at deira vurderingar grunna seg på eit velfundert fagleg grunnlag. Sentralt her var altså metodisk sosialt arbeid. Ut frå "Lundplanen" var dei best skolert i individuelt sosialt arbeid - altså klientbehandling.

For sosionomane har dette vore den viktigaste grunngevinga for at dei er dei best kvalifiserte for arbeidsoppgåvene på denne stillingsmarknaden. Frå NOSO si side har det vore eit ufråvikeleg krav at t.d. sosialsjefar i mindre kommunar skulle ha sosionomutdanning, fordi desse også måtte drive klientbehandling. I større kommunar

var sosialsjefstillinga oftast ei "rein" administrativ stilling. Såleis vart det vanskeleg å rettferdiggjere eit slikt krav om desse stillingane med den same grunngevinga. Dei har difor her akseptert at anna utdanning også kan vere relevant, men det tyder sjølvsagt ikkje at NOSO nausynlegvis aksepterar at sosionomar vert "forbigått" i slike stillingar.

Inntrykket av at dei kjenner seg best kvalifisert til stillingane på denne marknaden, kom klårt fram då vi spurde avgangskulla ved sosialhøgskolane våren 1979 om dette.

Tabell 7.4. Sosialhøgskolestudentane i avgangskulla våren 1979 sitt syn på om sosionomar bør ha fortrinnsrett til stillingane i den kommunale sosialomsorga. Prosent.

Stilling	Ja	Nei	Totalt
Sosialsjef	90	10	100 (174)
Anna behandlar- stilling	98	2	100 (174)

Tala syner at synspunktet til dei ny-utdanna sosionomane er klinkande klårt - det skulle ikkje vere noko i vegen med den profesjonelle sosialiseringa. Sosionomar bør ha fortrinnsrett til begge stillings-  
typane. Ein del av dei som svara "nei" på sosialsjefstillingane, grunn gav det med at også andre utdanningar kunne vere relevante til desse stillingane i større kommunar.

Familiebehandlingsprinsippet har dei siste 8-10 åra stått sentralt i denne sektoren - iallefall på det ideologiske planet. Familien skulle sjåast på som ein einskap, slik at ein sosialarbeidar skulle ha ansvaret for alle typar saker som vedkom same familien. Dette er eit prinsipp som stiller store krav til kunnskapsmessig breidde og erfaring, men som også er klårt knytta til tanken om heilskapleg vurdering og løysing av problema. Sosialarbeidaren som generalist har m.a. si forankring her.

I den teoretiske drøfinga innleiingsvis sa vi at det kunne vere både ei føremon og ei ulempe for ei yrkesgruppe å ha eit generelt kunnskapsgrunnlag.

Ut frå studieplanen kan vi slå fast at sosionomutdanninga har eit relativt generelt kunnskapsgrunnlag. Styrken til yrkesgrupper, som er basert på ein slik kunnskapsbase, vert sagt å vere at dei ikkje er så sårbare overfor marknadsmessig endring. Dei er meir tilpassingsdyktige enn dei spesialiserte.

Med utgangspunkt i dette perspektivet skulle ikkje sosionomane vere så sårbare. Når dei likevel kan syne seg sårbare, er det fordi dei også har framstått som spesialistar. Dei har langt på veg identifisert og rettferdiggjort sin posisjon som spesialistar i klientbehandling. Som vi tidlegare har understreka er svært mykje av sosionomideologien forankra her. Debatten på 70-talet synte nettopp at det av fleire grunnar er vanskeleg å fri seg frå/reduere den sida.

Generelt svekka behandlingssideologi og mindre vektleggjing på sosial behandling innan denne sektoren kan då kome til å skape problem for sosionomane. Med andre ord, ein nye situasjonsdefinisjon av den kommunale sosialomsorga kan verte ein trugsel mot sosionomane sin posisjon.

#### 7.4.2. Ekspansjon og formalisering

Den kommunale sosialomsorga har endra ein del karakter sidan 60-talet. Ikkje minst har den ekspandert. Stadig større summar vert kanalisert gjennom denne sektoren. I 1978 var t.d. utgiftene til sosial omsorg 4540,3 millionar kroner mot 1389,5 millionar i 1972. Sosialhjelpsdelen vert stadig mindre. I 1972 utgjorde den 13,2% av utgiftene mot berre 8.8% i 1978.<sup>14)</sup>

Tendensen er at sektoren ekspanderer ved at den vert tillagt nye oppgåver som den skal administrere. Dette gjer at den situasjonsdefinisjonen som vart etablert på 60-talet i ly av behandlingssideologien, og som sosionomane til beste har forsøkt å halde vedlike, kan syne seg stadig vanskelegare å oppretthalde. Nye og endra arbeids-

og kompetanseområder framstår. Områder som kan gjere sosionomane sin argumentasjon for kontroll over desse stillingane meir problematisk i framtida.

For det første har ekspansjonen, og då ikkje minst stillingsveksten, ført til at det har vorte fleire større kontor. Auka kontorstorleik kan igjen føre til større grad av arbeidsdeling og spesialisering. Med ein generell kunnskapsbase kan dette skape problem for sosionomane. Ikkje minst fordi dei fagfelte som deira kunnskapsgrunnlag byggjer på også etterkvart har utvikla eigne yrkesrollar.

For det andre har det truleg vorte eit sterkare ytre press på sosialkontora. Auka klientpågang og nye typar sosiale problem kan såleis også påvirke yrkesfunksjonane i sektoren. Fleire granskingar har t.d. synt at økonomiske problem er ein av dei mest vanlege klient-problema (Guttormsen og Høigård, 1978; Collin Hansen, 1980). Truleg vil ikkje desse problema verte mindre i åra som kjem, noko som kan føre til at det korkje vert tid eller høve til å drive særleg med rådgjeving og sosial behandling.

Ein konsekvens av dette kan verte at det utviklar seg ein sterkare grad av regelstyring og rutinisering av arbeidsoppgåvene. Enten ved at det formelt vert utarbeida eit meir detaljert regelverk (jfr. "blåboka" i Oslo).<sup>15)</sup> Eller ved at sosialarbeidarane sjølv uformelt utviklar slike mekanismar for å makte arbeidspresset. Ei slik utvikling kan i tilfelle vere med "å slå beina under" behandlingssideologien innan denne sektoren. Skjønsmessig og heilskapleg vurdering av kvar einskild klient, må vike for eit meir rettighetsorientert og byråkratisk system.<sup>16)</sup> Dermed kan grunnlaget, for det som historisk har vore den ideologiske rettferdigginginga av sosionomane sin spesielle rolle innan denne sektoren, verte truga.

#### 7.4.3. Planleggjing - ei viktigare arbeidsoppgåve?

Sosialkontoret vert altså også pålagt nye arbeidsoppgåver, som t.d. krav om sektorplanleggjing og større deltaking i kommunal planleggjing. Det første vart stadfesta i ei mellombels lov frå 1976.<sup>17)</sup> I tillegg

var dei statlege styrkingstilskota også ei forsøksordning med rammetilskot - ei finansieringsordning som klårt krev behov for meir kompetanse innan planleggjing og administrasjon. Vi meiner difor at det er grunnlag for å seie at behovet for planleggjingskompetanse vil auke i åra som kjem innan den kommunale sosialomsorga (Ot.prp. 36 1981/81).

I kva grad kan sosionomane tilfredstille eit slikt behov med det noverande kunnskapsgrunnlaget? Tidlegare synte vi at ca. 45% av dei ny-utdanna sosionomane meinte dette feltet var dårleg dekkja i utdanninga (jfr. tabell 6.2.). Berre 6% sa feltet var godt dekkja. Dette skulle tyde på at sosionomane ikkje kjenner seg særleg godt kvalifisert for slike oppgåver.

Ei gransking av planleggjingsaktiviteten ved 18 sosialkontor styrkar klårt dette inntrykket (Hammerquist, 1980). Ved 8 av desse kontora hadde sosialsjefen sosionomutdanning, men ingen av desse var mellom dei fem kontora som vart definert som planleggjingsaktive. Det vert difor slått fast i rapporten at

"Vi har ingen holdepunkter for at ansettelse av flere sosionomer i sosialsjefstillinger vil føre til mer deltaking i planlegging."  
(ibid., s. 20)

Dette er resultat som ytterlegare styrker vår tidlegare tese om at planleggjing og administrasjon ikkje har hatt noko sentral plass i sosionomutdanninga. Sosionomane som var med i denne siste granskinga hadde nemleg si utdanning frå slutten av 60-talet. I "Lundplanen" vart det jo understreka, at ved sida av individuelt sosialt arbeid var det planleggjing og administrasjon som skulle vere det sentrale elementet i metodisk sosialt arbeid (jfr. kap. 4.3.4.).

Truleg kan vi også nytte desse resultatata som ein ytterlegare illustrasjon på at pretensjonen om metodisk sosialt arbeid, som ein kunnskapsmessig fellesbasis i sosionomutdanninga som skulle vere spesiell for sosionomar, er svært problematisk. Med utgangspunkt i planleggjing seier Hammarquist, som er lektor ved Norges kommunal- og sosialhøgskole:



"Fra et metodesynspunkt har planlegging i sosialsektoren mer til felles med planleggings- og utredningsarbeid på andre felter i samfunnet enn det har til felles med klientarbeid enten det foregår individuelt eller i grupper."  
(ibid., s. 3)

Sosionomane har fram til no krevd fortrinnsrett til sosialsjefstillingane i mindre kommunar. Grunngevinga for dette har vore at sosionomar også kan drive klientarbeid. Dersom det i desse stillingane i tida framover vert lagt større vekt på kunnskap i administrasjon og planleggjing, kan dette kome til å skape problem for sosionomane. I 1979 spurde vi dei ny-utdanna sosionomane om dei, sett i forhold til utdanninga, kjende seg kvalifisert til å bli sosialsjef i mindre kommunar.<sup>18)</sup> Nesten 60% svara at dei enten var dårleg eller ikkje kvalifisert til dette. Berre 1% meinte dei var godt kvalifisert.

Samstundes såg vi tidlegare at over 90% svara at sosionomar burde ha fortrinnsrett til desse stillingane. Denne svarfordelinga kan vere uttrykk for sosionomideologien om at "vi er de beste", eller i ei mildare utgåve; "det er ingen andre som er betre kvalifisert enn oss". Kvifor kjenner då ikkje dei ny-utdanna sosionomane seg kvalifisert?

Spørsmålet vi stilte gjekk på i kva grad utdanninga kvalifiserte dei. Ei tolking kan vere at dei oppfatta spørsmålet som å gå på om dei på det tidspunktet rekna seg som kvalifisert. Då kunne det vere naturleg at mange svara negativt fordi dei kjende seg "for ferske" - dei trong meir praksis, erfaring o.l. For å redusere denne mistydinga bad vi dei som ikkje kjende seg godt kvalifisert - som altså utgjorde 99% - om å grunngje svaret sitt. Den klårt største gruppa svara då med tilvising til manglar ved sjølve utdanninga. Oftast nemnt vart utilfredstillande undervisning i planleggjing, administrasjon, juss, budsjettering o.l.

Situasjonen kan då tolkast slik; sosionomane meiner seg best kvalifisert til sosialsjefstillingane i mindre kommunar fordi ein der må drive klientbehandling. På den andre sida seier dei også at dei ikkje kjenner seg kvalifisert til desse stillingane, fordi dei ikkje er godt nok skolert i m.a. planleggjing og administrasjon.

Ei mogleg tolking på dette, som må framstå som eit paradoks, er at sosionomar oftast er jenter - og jenter har tradisjonelt lågare aspirasjonsnivå enn gutar (As, 1981). Ei anna og supplerande tolking er at når sosionomar skal føreta ei innhaldsmessig vurdering av kunnskapsbasen sin, så må dei erkjenne at fleire sider er dårleg dekkja.

Med sitt noverande kunnskapsgrunnlag kan sosionomane såleis verte sårbare om slik kompetanse vert vektlagt i alle typar sosialsjefstillingar. På same måten kan sosionomrollen, med si klåre forankring i behandlingsideologien, også kome til å bli problematisk om innhaldet i dei andre stillingstypene dreiar i den same retninga.

#### 7.4.4. Staten sviktar som støttespelar

Drøftinga har synt at dei sentrale styresmaktene, og då spesielt sosialdepartementet, har vore av sosionomane sine sterkaste og mest trufaste støttespelar, både direkte og meir indirekte. Det er dei som har vore drivkrafta bak stillingsveksten og det er dei som har favorisert og verna sosionomane på denne stillingsmarknaden.

No ser det ut som dette "samarbeidet" går i oppløysing - dei sentrale styresmaktene har "trekt seg". Det statlege vernet til beste for sosionomane (og klientane) er forbi. Ikkje overraskande var det sosialkomiteen og Stortinget som tok initiativ til denne endringa. Under budsjettdebatten hausten 1980 vart det gjort eit vedtak som fører til at denne stillingsmarknaden no i realiteten også formelt vert opna for andre yrkesgrupper.

Den formelle grunngjevinga frå komiteen er at minstenorma var tilfredstilt, slik at kommunane no burde stillast friare, både når det galt stillings- og kvalifikasjonskrava.

"Komiteen vil spesielt peke på det uheldige i den nåværende ordning ved så sterkt å favorisere en yrkesgruppe og bare gi tidsbegrenset dispensasjon for personer med annen relevant utdanning og praksis."  
(St.prp. 1 1980/81. B.innst. S, s. 15)

Med dette er ei politisk line som har prega feltet i ca. 15 år broten og endra. Kvifor skjer så dette og kva konsekvensar kan det få for sosionomane?

Grunnane til å gjere eit slikt vedtak kan vere fleire. For det første kan det ha samanheng med press frå kommunane - dei ynskte friare taumar. Det er inga løyndom at t.d. Norske Kommuners Sentralforbund har vore lite glad i dei strenge kvalifikasjonskrava. Også fleire av dei kommunane vi var i kontakt med då vi gjennomførte granskinga vår, gav uttrykk for at dei mislikte desse krava. Dels fordi det var vanskeleg å få tak i sosionomar og dels fordi dei meinte at det var andre som kunne vere like godt kvalifisert til mange av desse arbeidsoppgåvene.

Materialet vårt synte at det i 1978 var ein del som berre hadde mellombelstilsetjing. Ut frå dei dåverande retningslinene skulle desse stillingane utlysast på nytt etter eit år. Fekk dei då tak i sosionom måtte dei mellombels tilsette slutte i stillingane. Dette var ei ordning som ikkje minst fagforeiningane til desse gruppene mislikte. Etter stortingsvedtaket hausten 1980 kjenner vi til at Kommunale Funksjonærers Landsforbund sendte ut brev til medlemane, der dei rosa sin eigen rolle i samband med dette vedtaket.

Skal vi så tolke vedtaket, som uttrykk for at trua på dei profesjonelle er svekka - med andre ord at populismen er "oppadstigende"?

På den andre sida kan bakgrunnen for vedtaket vere at sosialkomiteen no meinte at også andre yrkesgrupper er kvalifisert for dette arbeidet - og då yrkesgrupper med anna sosialfagleg bakgrunn enn sosionomutdanninga. Sosionomtalet var kome opp på tilfredstillande nivå. Samstundes var arbeidsoppgåvene blitt av ein slik karakter at det kunne vere naturleg å sleppe andre til. Det behandlingsorienterte kunnskapsgrunnlaget til sosionomane var ikkje tilstrekkeleg lenger.

Både stortingsmeldinga og retningslinene i samband med styrkingspolitikken gav uttrykk for at det på sikt var ynskjeleg med eit fagleg variert personale ved sosialkontora. Ut fra vedtaket meinte altså sosialkomiteen at den tida no var komen.

### 7.5. Kunnskapsgrunnlaget vert utfordra?

Kva konsekvensar kan de få for sosionomane at det statlege vernet vert borte i ein slik situasjon? I kva grad vil dei makte å rettferdiggjere og vedlikehalde sin posisjon på "eiga hand"?

Svara på desse spørsmåla vil ikkje minst verte avhengig av sosionomane sjølve. Den umiddelbare reaksjonen frå NOSO var at vedtaket ikkje ville få særlege konsekvensar. På leiarplass i "Sosionomen" vart det slått fast:

"Det har skjedd en holdningsendring i de aller fleste kommuner. De har søkt etter sosionomer til sosialkontorene uten sideblikk til departementets rundskriv."  
(Sosionomen nr. 5/81, s. 1)

Rett nok vert det vedgått at trugselen frå departementet om å miste statstilskotet har spela ein viss rolle, men det berre for eit mindretal av kommunane. Om dette er ynskjetenkjing eller ein empirisk korrekt observasjon kan ikkje vi med vårt materiale avgjere. Men skal vi ta utgangspunkt i den rolle kommunane historisk har spela i slike spørsmål, er vi redd påstanden uttrykkjer vel mykje optimisme. Og skepsisen vår vert styrka av NOSO sjølv. Ikkje minst etter at "grasrota" i organisasjonen var fylka til landsmøtesamling i november 1981. Landsmøtet vedtok nemleg då ein uttale om denne saka. Der vert det sagt, med klår adresse til forbundsstyret, at organisasjonen no

"... i langt sterkere grad enn før må være villig til å styrke sosionomers stilling som yrkesgruppe og aktivt engasjere seg i forbigåelsessaker."  
(Sosionomen, nr. 22/81, s. 13)

Landsmøteutsendingane uttalar vidare at det igjen klårt må verte slått fast frå statleg hald at stillingar som; sosialsjef i små og mellomstore kommunar, avd. leiar for sosialkontor, sosialkonsulent og sosialkurator, skal vere stillingar for sosionomar. Med dette uttrykkjer landsmøteutsendingane, at dei er redd dei nye retningslinene skal kome til å skape problem for dei på denne stillingsmarknaden. Kravet er altså at dei må få attende det statelege vernet.

Kva om det ikkje skjer? Korleis dei då skal takle situasjonen vil sjølvstilt til ein viss grad vere avhengig av kven som vert den største trugselen. Dersom det vert lekmannsideologien og dei "ufaglærte", kan argumentasjonen i stor grad verte ein reprise på den som har vore før. Men utan dei sentrale styresmaktene som "støttespelarar" kan nok "kampen" verte vanskelegare.

På sikt vil vi tru at trugselen først og fremst vil kome frå "inntrengjarane" - altså andre yrkesgrupper med formell sosialfagleg utdanning. Dette av to grunnar.

For det første er det teikn som tyder på at dei tradisjonelle stillingsområda for desse yrkesgruppene vert strammare. Dette gjeld både barnevernspedagogar og psykologar (NAVF's utred. 1981:2). Og det kjem i høgste grad til å gjelde samfunnsvitarar generelt. Med stillingsstopp og ein gjennomsnittleg alder på dei forskarane som sit i stillingane på mellom 30 og 40 år, vert det ikkje mange opningar innan universitets- og høgskolesektoren i åra som kjem (NAVF's utred. 1981:7). Samstundes vert det utdanna stadig fleire samfunnsvitarar som skal konkurrere om stillingane (NAVF's utred. 1981:6). Dette må få som konsekvens at samfunnsforskarane søkjer seg ut på nye områder - og sosialsektoren kan verte eit viktig alternativ.

For det andre vil dei nye og endra arbeids- og kompetanseområda gjere det lettare for desse yrkesgruppene å "konkurrere". Dei vil stille spørsmål ved den etablerte situasjonsdefinisjonen. Ikkje minst fordi dei vil vere på jakt etter stillingar, og vil hevde å ha relevant kunnskap på desse områda.

Samfunnsvitarane vil då "presse" sosionomane til å klargjere kva dei kan i planleggjing, administrasjon, førebyggjande arbeid o.s.v. - som ikkje gjer samfunnsvitarane vel så godt kvalifisert. Førskolelærarar og barnevernspedagogar kan t.d. gjere seg gjeldane på same måten innan barne- og ungdomssektoren. Barnevernspedagogutdanninga er samstundes i ferd med å bli 3-årig. Dermed vert den like lang som sosionomutdanninga. Førskolelærarutdanninga er det alt og dei andre yrkesgruppene har stort sett lengre utdanning.

Situasjonen kan med andre ord verte den at sosionomane for første gong vil bli "pressa" til å rettferdiggjere sin posisjon innholdsmessig - altså med tilvising til fortrinna knytta til kunnskapsgrunnlaget. Det vil då ikkje lenger verte tilstrekkeleg å vise til at ein er sosionom, og dermed pr. definisjon er den einaste som har kunnskap i metodisk sosialt arbeid. Desse gruppene vil også vere interessert i kva det faget står for.

Dersom utfordringa og trugselen kjem frå den kanten, vert det også problematisk å hevde at denne konkurransen er eit teikn på nivåsenking og uthuling av sosialsektoren - til skade for klientane. Det er eit argument som får større tyngde i tilhøvet til dei "ufaglærte" og lekmanasideologien.

## KAPITTEL 8: SOSIALT ARBEID - METODIKK ELLER MYSTIKK?

Kan vi tolke den generelle ekspansjonen av sosionomar på 60-talet som eit "svar" på at nye problem vart identifisert?

Tidlegare reiste vi kritikk mot ein variant av ei slik generell forklaring. Den vart ofte aktørlaus og fekk samstundes bygd inn i seg ein bestemt rasjonalitet. Om vi med utgangspunkt i ei slik forståing skal tolke sosionomekspansjonen, kan vi slå fast at stillingsmarknaden deira hovudsakleg var knytta til offentleg verksemd. Vi kan då definere "staten" som ein aktør som bygde ut bestemte stillingsmarknader for å "løyse tidas problem". Aktørar har altså intensjonar.

Kan vi då seie at intensjonen bak dette var å hindre/dempe opprør og motstand mot det etablerte systemet - med andre ord ei slags "revolusjonsforsikring" (Piven og Cloward, 1971). Neppe, - lite tyder på at det var nausynleg eller aktuelt på den tida. Dersom vi skal snakke om intensjonar, kan dei kanskje best karakteriserast som ei blanding av humanistisk tankegods og eit ynskje om å sikre sosialintegrasjon.<sup>1)</sup>

Tek vi utgangspunkt i intensjonane til dei sentrale styresmaktene, slik dei kom til uttrykk i offentlege dokument på den tida, kan vi kort og med brei penn teikne dette biletet. Det vart identifisert nye sosiale problem som dei tradisjonelle "hjelpetiltaka" ikkje fanga opp. Rådgeving og sosial behandling vart forstått som relevante "tilbod" i denne samanheng. Det særleine med den kommunale sosialomsorga vart sagt å vere at den nettopp skulle omfatte slike tilbod. Koplinga mellom sosionomane og den kommunale sosialomsorga utvikla seg til å bli oppfatta som både naturleg og sjølvsgagt. Ikkje minst fordi sosionomane sjølve definerte seg som "spesialistar" i klientbehandling. Dette har som sagt vorte ei historiefortolking som ikkje minst sosionomane i stor grad har vore tilfreds med og som dei naturleg nok har prøvd å vedlikehalde.

Det kan vere fleire grunnar til å stille seg kritisk til ei slik framstilling av sosionomekspansjonen. I denne oppgåva har vi avgrensa og konsentrert oss om ein sentral premiss i resonnementet, nemleg den sentrale rollen kunnskapsgrunlaget har vorte tillagt.

I den teoretiske drøftinga innleiingsvis stilte vi spørsmål ved førestillinga om at profesjonar alltid ekspanderte i kraft av å ha ein velfundert, vitenskapsbasert og relevant kunnskapsbase. Analysen vi har gjennomført av kunnskapsgrunnlaget til sosionomane synte at det vitenskaplege og teoretiske fundamentet var diffust og svakt. Likevel har dei altså ekspandert og grunngevinga, både til dei statlege styresmaktene og sosionomane sjølv, har i stor grad vorte knytta til kunnskapsgrunnlaget. Dette har vore uproblematisk fordi få eller ingen andre har stilt innhaldsmessige spørsmål ved denne ekspansjonen.

Bak denne meir ideologiske grunngevinga til dei sentrale styresmaktene meiner vi å finne også andre grunnar til at sosionomane vart så sterkt støtte på denne tida. Kampen mot lekmannsideologien innan sektoren var her viktig. Ein målsetnad det naturleg nok var politisk umogleg å uttrykke meir eksplisitt. Det ville for det første skapt svært sterke reaksjonar i kommunane. Men like viktig - "semja" bak lov om sosial omsorg i Stortinget ville også ha sprukke og den parlamentariske støtten blitt borte.

I drøftinga tidlegare sa vi at sosialomsorgslova var eit kompromiss - den hadde i seg element både frå lekmannsideologien og behandlingsideologien. Det som er viktig å understreke her, er at dette ikkje nausynlegvis er komplementære storleikar. Eit ynskje om å svekke lekmannsideologien sin rolle innan denne sektoren, impliserer ikkje med nødvendige at ein gjev sin tilslutnad til behandlingsideologien.

Poenget vårt vert dermed at det altså kunne vere fleire grunnar til at sosionomane fekk så sterk støtte på den tida. Eller sagt som eit svar på spørsmålet vil stilte; sosionomekspansjonen på 60-talet kan truleg tolkast som "svar" på fleire problem/oppgåver.

I meir generell profesjons-sosiologisk samanheng kan vi leggje til. Sosionometableringa og ekspansjonen på denne tida kan indikere at kunnskapsgrunnlaget ikkje alltid spelar så sentral rolle, andre grunnar kan vere viktigare. Vi seier dermed ikkje at sosionomane var utan kompetanse på feltet, men at det spørsmålet kort og godt ikkje var så viktig.



Dersom det er rett at dei teoriane som legg sterk vekt på kunnskapsgrunnlaget i stor grad baserar seg på sjølvforståinga til profesjonen, forstår vi også lettare kvifor dei har kome til dette standpunktet.

### 8.1. Kunnskap og vedlikehald av posisjon

Ut frå studieplanane, er det metodisk sosialt arbeid som er det sentrale elementet i denne kunnskapsbasen. Som eit eige spesifikt fag vart dette altså første gongen argumentert fram i "Lundplanen". Metodisk sosialt arbeid skulle tene to formål. For det første skulle det gje studentane kunnskap i spesielle måtar/metodar å utføre sosialt arbeid på. Dette skulle for det andre vere med å utvikle ein felles-identitet som profesjonelle sosialarbeidarar.

Det kunnskapsteoretiske grunnlaget for dette faget vart på den eine sida sagt å vere samfunnsvitskapane og medisin, og på den andre sida spesielle verdiar, holdningar og ferdigheter. Tidlegare gav vi uttrykk for at tilhøvet mellom den analytiske sida ved faget og det meir terapeutiske/handlingsmessige var uklårt for oss. Vi fekk ikkje tak på kva den spesifikke substansen i faget var - det som skilde det frå t.d. samfunnsvitskapane. Eit særtrekk som har vorte framheva, og som vi omtala tidlegare, var at det spesielle ved kunnskapsgrunnlaget til sosionomen er det generelle - altså at sosionomane er generalistar.

Vi kan då etablere eit skille mellom to typar generalistar; kunnskaps-generalistar og metodegeneralistar (Leighninger, 1980). I den første tydinga må det spesifikke vere at sosionomane har litt kunnskap frå fleire fagfelt. Dette i motsetnad til juristar og sosiologar som då vert for kunnskapsspesialistar å rekne. Men eit slikt skille vert også problematisk. Vi kan t.d. etablere eit analogt skille mellom sosiologar som er utdanna i eit tilnærma monolittisk system (cand. sociol.) og dei som går vegen om cand. mag. og får graden cand.polit. I det første tilfellet er det stort sett berre sosiologi i opplegget, medan det i det andre høvet inngår også andre fag i kombinasjonen. Kva skulle då den prinsippielle skilnaden vere mellom sosionomar og sosiologar av den siste varianten? Eit svar kunne vere at faga hjå sosiologen berre er tilfeldig kopla saman, medan dei i sosionomutdanninga er kopla på bestemte måtar.

Å vere metodegeneralist treng nausynlegvis ikkje stå i motstrid til det å vere kunnskapsgeneralist. Drøftinga har synt at sosionomane pretenderar å rå over eit spesielt metodegrunnlag. Over tid har det variert noko om ein pretenderar å rå over ein metode som kan nyttast på ulike situasjonar/nivå - eller om dei rår over fleire metodar.

Metode tyder "planmessig framgangsmåte" eller "vegen fram". Kva er det så som konstituerar grunnlaget for det "planmessige" hjå sosionomane? Når ein gjer krav på å verte forstått/akseptert som profesjonell fordi ein arbeider metodisk, ja då bør ein også kunne krevje at det spesifikke grunnlaget for dette vert klårgjort.

Fleire har stilt seg skeptisk til metodefagsforståinga i sosionomutdanninga (Holmer Hoven, 1981; Rønning, 1981). Drøftinga i denne oppgåva syner at vi må slutte oss til denne skepsisen.

## 8.2. Sosialt arbeid - ambisjonar som vitenskap?

I den teoretiske drøftinga vår innleiingsvis reiste vi spørsmålet om sosialt arbeid kunne omtalast som ein vitenskap. Vi vart vitne til ein dialog mellom "Akademicus" og "Sosionomicus" der dette var temaet.

I "Lundplanen" vart det sagt at sosialt arbeid var eit fag med eige "teoretisk fundament". Når det kunnskapsteoretiske grunnlaget for dette fundamentet skulle klårgjerast, vert planen langt meir diffus. På den eine sida vart det sagt at metodisk sosialt arbeid bygde på m.a. samfunnsvitenskapane. På den andre sida vart det hevda at det var noko vesentleg annerleis enn anvendt samfunnsvitenskap. Kva dette "anna" er, som utgjer eit "overførbart kunnskapsgrunnlag" som let seg profesjonalisere, vert uklårt.

Skal det gje meining å operere med eit skilje mellom "sosialt arbeid" og "profesjonelt sosialt arbeid" bør det teoretiske grunnlaget for dette skiljet klårgjerast.

Leiaren i NOSO seier at metodisk sosialt arbeid hentar kunnskap frå samfunnsvitskapane, men at det har ein eigen fagleg tradisjon som har

"... få ambisjonar om teoretisering utover å oppsummere praksis."  
(Hennum, 1981, s. 4)

Skal vi tolke dette som at sosialt arbeid er det spesifikke faglege grunnlaget for profesjonelt sosialt arbeid, men at ein ikkje har ambisjonar i vitskapleg retning?

Kva då med det faktum at sosialt arbeid alt er etablert på universitetsnivå som eige fag (Trondheim), og at ein arbeider med planar for hovudfagsutdanning i faget ved sosialhøgskolen (NKSH)? Det kan då vanskeleg tolkast som noko anna enn eit ynskje om å vitskapleggjere faget. Kva vil det i tilfelle seie at eit fag (vitskap) oppsummerar praksis?

At ein profesjon har ein esoterisk kunnskapsbase treng ikkje nausynlegvis vere ei ulempe, det kan tvert imot ved sume høve syne seg som ei føremon. For sosionomane har det ikkje vore noko ulempe til no. I den utdanningspolitiske kampen på 70-talet var det nok ei føremon. På stillingsmarknaden derimot, har dette spørsmålet vore mindre aktuelt.

Utviklinga framover kan verte prega av nye og endra arbeids- og kompetanseområder innan denne stillingsmarknaden og sterkare konkurranse frå andre yrkesgrupper med formell utdanning. Dette kan for det første føre til at kunnskapsgrunnlaget til sosionomane vil kome til å spele ein annan rolle i framtida, enn det som har vore tilfellet sålangt. For det andre kan dette føre til at det noverande kunnskapsgrunnlaget syner seg mindre relevant.

Slike utviklingstrekk er ikkje spesielle for denne stillingsmarknaden. Tidlegare peika vi på den generelle tendensen til at det vart "fleire profesjonar og mindre profesjon" (Torgersen, 1981). På fleire områder i arbeidslivet ser vi tendensar til at yrkesfunksjonar endrar seg m.a. på grunn av teknologisk utvikling og endra samfunnsforhold. Grunnlaget for den kompetanse etablerte yrkesgrupper har kan dermed verte svekka. Nye yrkesgrupper syner seg meir relevante (Haug, 1973).

Sosionomane kan syne seg å verte sårbare i ein slik situasjon. For det første fordi dei fram til no i liten grad har vorte pressa til å rettferdiggjere sin rolle på denne stillingsmarknaden med tilvising til kunnskapsgrunnlaget. Dette, kombinert med at den utdanningspolitiske debatten på 70-talet meir eller mindre "fraus fast" det teoretiske grunnlaget som kom til uttrykk i "Lundplanen", gjer at sosionomane er faglegsett dårleg førebudd til å møte ein "ny situasjon".

For det andre har dette ført til at både deira ideologi, identitet og kunnskapsgrunnlag i sterk grad er kopla til at dei er spesialistar i klientbehandling.

Yrkesgrupper vil som regel kjempe for å overleve. I den teoretiske drøftinga tidlegare peika vi på at dei kunne gjere det ved å definere/konstruere "a reality about themselves" som dei vonar andre vil akseptere.

Sett i eit slikt lys er det naturleg at sosionomane i første omgang prøver å vedlikehalde situasjonsdefinisjonen av den kommunale sosialomsorga frå 60-talet. Fram til nyleg har dei saman med dei statlege styresmaktene lukkast i dette. Trass i at det materielle og faglege grunnlaget for det har vore meir tvilsamt dei seinare åra. No vert denne "strategien" meir problematisk. Ikkje minst avdi dei sentrale styresmaktene også har gjeve andre yrkesgrupper "adgangskort" til denne marknaden. Landsmøtevedtaket til NOSO, som vi refererte til tidlegare kan tolkast som eit slikt "defensivt" utspel. Dei ynskjer det statlege vernet tilbake og eineretten til mange av stillingane. Argumentasjonen er ein reprise på det vi har sett tidlegare. Som krav frå ei fagforreining er dette både naturlege og forståelege krav.

Etter vårt syn kan framtida kome til å syne at det faglege grunnlaget for krava er meir problematisk. Sosionomane bør difor, om vi skal gje råd frå sidelina, også tenkje "offensivt" og stille spørsmål som; korleis skal vi best mogleg klare den nye situasjonen ut frå eit fagleg synspunkt? Kva bør justerast/endrast ved utdanninga? Er det sider ved "Lund-paradigmet" som treng revisjon?

På denne måten vil dei kunne ruste seg betre til "kampen" om stillingane. Den vil ikkje minst verte kopla til defineringa av situasjonen innan sektoren - kva er oppgåvene/problema, kva kompetanse er nausynleg o.s.b.

Grunnlaget for det "konformitetspresset" som prega utdanninga på 70-talet, er idag ikkje tilstades. I allefall må det verte eit fagleg mål å nedkjempe det. La difor skolane få større autonomi - drive meir forsøk og forskning på området. Den låge forskningsaktiviteten ved desse skolane fram til i det siste, har vore eit klårt fagleg handicap. Det same har den "isolasjonistiske" holdninga, som stammar frå "Lundplanen" vore.

Viktige og svært interessante arbeid på dette feltet er alt igang.<sup>2)</sup> Nye initiativ bør takast. Mange har ein del å yte. Ingen rår over "løysinga". Difor bør ein ideelt sett prøve å unngå ein situasjon der "partane" går i "skyttargravene" klart til "kamp" mot einannan. At NOSO som fagforreining umiddelbart vil kjenne dette som ein trugsel er forståeleg.

Likevel er det sosialpolitisk viktig å klargjere og styrke det teoretiske grunnlaget for profesjonelt sosialt arbeid. Det vert også nausynleg å drøfte om sosialt arbeid kan seiast å ha eit eige gjenstandsområde eller emneområde, som t.d. skil det frå samfunnsvitskapane. Dersom ikkje, - kan det utviklast? Er det ynskjeleg å utvikle det?

Vedlikehaldet av posisjon kan altså kome til å stille strengare krav til kunnskapsgrunnlaget enn det "inntoget" på marknaden gjorde. I ein slik samanheng vert det viktig å klargjere dei teoretiske og vitskaplege sidene ved profesjonelt sosialt arbeid. Tendensar til teorifientlig holdning vil då kunne fungere fagleg hemmande og må difor avvisast.

I meir generell profesjons-sosiologisk samanheng syner dette at profesjonar heile tida må arbeide for å rettferdiggjere sin posisjon og sikre seg ytre aksept. A tru at er ein først etablert, så rullar det heile vidare meir eller mindre av seg sjølv, kan såleis kome til å skape problem for slike yrkesgrupper.

## FOTNOTAR

### Kapittel 1:

- 1) For å skape minst mogleg forvirring for lesaren kjem vi seinare i oppgåva til å nytte nemninga "sosionom" og "sosionomutdanning" også når vi omtalar tida før 1966.

### Kapittel 2:

- 1) Her henta frå Hellberg, 1978.
- 2) Referert frå Tøren, 1969.
- 3) For nærare drøfting av desse spørsmåla, sjå Fjelland, 1981.
- 4) Dette vert meir utførleg drøfta i Overein, 1981; Stjernø, 1981.

### Kapittel 3:

- 1) Tala frå 1960 er henta frå Lund, 1960.  
- I den granskinga vert ikkje denne kategorien omtala som "kommunal sosialomsorg", men som "generelt sosialt arbeid". I ei presisering av kva denne kategorien omfattar vert det sagt:  
"Av de 328 sosialarbeiderne på dette området er 323 ansatt i kommunal tjeneste. Resten er knyttet til private organisasjoner. Det er med andre ord hovedsaklig arbeidet ved de kommunale sosialkontorene vi her har foran oss." (s. 39)  
Tala for 1971 er henta frå Wettergren, 1973.
- 2) Her kunne vil sjølvsagt ha starta ein debatt om kvifor t.d. fattiglova og andre sosialpolitiske tiltak vert sett i verk og får den utforming dei gjer. Ein slik debatt må vi avgrense oss frå her, men vi syner til slike diskusjonar i Mishra, 1977; George og Wilding, 1976; Stjernø, 1981.
- 3) Her sitert frå Christie, 1964.

### Kapittel 4:

- 1) Planen omhandla også vidareutdanningsbehovet og kom med framlegg om ei to-årig vidareutdanning, som skulle byggje på grunnutdanninga. For dei som sat i sosialarbeiderstillingar, men som ikkje hadde formell utdanning var det i planen framlegg til ei kort-tidsutdanning. Den skulle vere samansett av to sommarkurs på 6-7 veker, men samanhengjande arbeids- og studieperiode mellom. Men det vart sterkt understreka at dette ikkje skulle vere noko "snarveg" til sosialt arbeid. Difor skulle føresetnaden vere at ein var over 30 (35?) år og hadde minst 3-5 års erfaring frå sosialt arbeid. Denne utdanninga har seinare stor sett gått under nemninga: "etatsopplæringa".

I planen var det også framlegg om at det burde opprettast eit koordinerande og rådgjevande organ for all sosialarbeiderutdanning - eit "råd for sosialarbeiderutdanning" (RSU) knytta til kyrje- og undervisningsdepartementet.

- 2) Vi kan skilje mellom tre fagområder: grunnfaga, sosialpolitikk og (metodisk) sosialt arbeid.  
Grunnfaga omfattar: psykologi, mentalhygiene, sjukdomslære, psykiatri, sosialmedisin, sosiologi, antropologi, sosialøkonomi, stats- og kommunalkunnskap, rettslære og kriminologi.  
Sosialpolitikk: Sosial historie, sosialtrygdene, sosial omsorg, sosialpedagogikk, sosialpolitikk i arbeidslivet og internasjonal sosialpolitikk.  
Sosialt arbeid: Teoretisk og praktisk opplæring i dei tre metodane individuelt sosialt arbeid, sosialt gruppearbeid og sosial planlegging og administrasjon.
- Av dei 1776 timane som den teoretiske undervisninga omfattar, utgjer grunnfaga ca. 45% (inkl. sos.medisin), sosialpolitikk ca. 12% og sosialt arbeid ca. 27%. Resten ca. 16%, er seminar, kurs og ekskursjonar.
- I tillegg til den teoretiske undervisninga er det praktisk undervisning som totalt utgjer 1/3 av studietida. Denne undervisninga går i hovudsak føre seg utanfor skolen, med kvalifiserte sosialarbeidarar som rettleiarar.
- 3) Her sitert frå: Hana, 1979.

#### Kapittel 5:

- 1) NOU 1972:30, s. 19.
- 2) Mørck, 1979.
- 3) Omgrepet "den norske-amerika linje" nytta i ein slik samanheng har eg henta frå H. Alvsvåg. Ho har nytta det i samband med sjukepleieutdanninga, men omgrepet er truleg godt dekkjande for sosialt arbeid også.
- 4) For nærare klargjering av kva desse retningane står for og kva rolle dei har spela i norsk sosialarbeiderutdanning, sjå Stjernø, 1982.
- 5) Etatsopplæringa for sosiale tenestemenn var i starten på 8 internatkurs å 1 veke. I tillegg var det 11-12 undervisningsbrev. Tilsaman rekna ein at kurset strekte seg over 1½ år. Seinare vart det endra til kurs på 2+3+3 veker. No er det Norges kommunal- og sosialhøgskole som har ansvaret for opplegget og det er endå noko endra. Men dette opplæringstilbodet er i ferd med å bli avvikla.

#### Kapittel 6:

- 1) Våren 1979 gjennomførte vi ein spørjeskjema-gransking av alle avgangskulla ved dei 6 sosialhøgskolane. Svarprosenten var på vel 70%, men det var ein del variasjon mellom skolane. NKSS hadde høgst med 96%, medan skolen på Bygdø (Bærum) hadde lågast med 46%.

#### Kapittel 7:

- 1) Stillingssituasjonen pr. 31.12.1976 har vi kome fram til ved å rekne med utgangspunkt i tala for 1978, som vi kjenner (NAVF's utred. 1981:2). Frå talet i 1978 har vi trekt stillingsveksten for 1977 og 78 slik den kom til uttrykk i utvalet vårt. Dette vert såleis ikkje svært nøyaktige tall, men tilfredstillande for det formålet vi har her.

- 2) Slik generalisering ut frå eit mindre utval kan sjølvsagt vere hefta med problem med omsyn til representativitet. For drøfting av utvalet sjå vedlegg 1.

- 3) Minstenormen for bemanninga ved sosialkontora:

Kommunene etter innbyggertall	Behandlande personell, herunder sosialsjef	Administrativt personell og kontorpersonale	Stillingar
	i alt	i alt	i alt
0- 3000	1	1	2
3000- 5000	2	1	3
5000- 7000	2	2	4
7000-10000	3	3	6
10000-14000	5	3	8
14000-18000	6	3	9
18000-21000	7	4	11
21000-25000	8	5	13
25000-35000	10	6	16
35000-45000	13	8	21
45000-55000	17	10	27
55000-65000	20	12	32
65000-75000	23	14	37
75000-85000	25	15	40

- 4) For ei meir omfattande drøfting og vurdering av desse statlege styrkningstiltaka sjå Hanssen, 1981; Terum, 1981.

- 5) Måten administrasjonstilskotet vert rekna ut på til den enkelte kommune er:

Alle kommunar får ein basis-sum på 90.000 kr. - deretter får kommunane kr. 14,50 pr. innbyggjar.

Døme:

Kommunestorleik	Basissum kr.	Innbyggjarsum kr.	Samla tilskot
1000 innb.	90.000	14.500	104.500
5000 innb.	90.000	72.500	162.500
50000 innb.	90.000	725.000	815.000

- 6) Drøfting av utvalet i vedlegg 1.

- 7) Vi gjer merksam på at analysen av minstenormer i denne oppgåva berre omfattar behandlarstillingane. Dette kan gje eit skjeivt bilde av den totale stillingsdekninga i forhold til minstenormen. Departementet har nemleg gjeve kommunane høve til, innan den totale minstenormen, å overføre ein stilling som står oppført som kontor/adm.

- 8) Kommunestorleikane er inndelt etter innbyggjartal:

"SMA" - under 3.000 innb.

"MIDDELS" - 3-10.000 innb. (for 1971: 11.000 innb.)

"STORE" - meir enn 10.000 (11.000) innb.

- 9) Kvalifikasjonskrava vart presisert i "Rundskriv I 5/76, LOSO" frå sosialdepartementet. Her vert det sondra mellom to stillingsgrupper: "behandlingspersonell, herunder sosialsjef" og "administrativt personell og kontorpersonell". Om dei generelle reglane for samansetjinga av behandlingspersonellet vert det sagt:

"Det er meget viktig at kommunen innen gruppen behandlingspersonell søker å skaffe seg personell som er best mulig kvalifisert for klientbehandling. Sosionomutdanningen er den utdanning som er best tilpasset sosialkontorenes vanlige arbeidsområde, idet den gir opplæring i klientbehandling, de forskjellige stønadsordninger, de sosiale hjelpetiltak m.v." (ibid., s. 5)



- 10) Disse tala er henta frå ein spørjeskjemagransking som vi har gjennomført. Sosionomane som svara på spørsmåla arbeidde i den kommunale sosialektoren i dei 56 kommunane som var med i utvalsgranskninga. I tillegg inkluderar det 34 sosionomar som arbeider ved distriktssosialkontora i Oslo. Vi påstår ikkje at desse 112 sosionomane er eit representativt utval sosionomar i Noreg. Men meiner trass i det at materialet er interessant. Vi stilte det same spørsmålet til dei ny-utdanna sosionomane våren 1979, og svarfordelinga var grovt sett den same der.
- 11) Dette er eit materiale vi har samla inn gjennom sosialkonsulentane i fylka - difor omtalar vi dei som "konsulentdata". Materialet omfattar stillings- og bemanningssituasjonen pr. 31.12.1978 frå ialt 448 kommunar - mellom dei 6 kommunane som ikkje er med er Oslo og Bergen. Skjemaet vart altså fylt ut av sosialkuratoren i kvart fylke på vegne av kommunane. Deire kunnskap om dei ein-skilde kommunane varierer truleg noko - likeeins må vi rekne med at presisjonen ved utfyllinga har variert noko.
- 12) Disse opplysningane er henta frå Sosialdepartementet sine bemanningmeldingar for 1978. Oslo og Bergen er ikkje medrekna.
- 13) Sosialkontora er gruppert etter talet på behandlarstillingar: Svært små sosialkontor er kontor med berre 1 behandlerstilling, dvs. ein sosialsjef. Dette utgjorde ca. 27% av kommunane i 1978.

Små sosialkontor er kontor med 2 behandlerstillingar, dvs. ein sosialsjefstilling og ein annan behandlerstilling.

I 1978 utgjorde dette ca. 33% av kommunane i landet.

Middels sosialkontor er kontor med 2,5 til 6,5 behandlerstillingar.

Dette utgjorde i 1978 32% av kommunane i landet.

Store sosialkontor er kontor som har frå 7 behandlerstillingar og oppover. Dei utgjorde 8% av kommunane i 1978.

Merk prosentueringsgrunnlaget er lågt i tabellen:

Utd. til sos.sjef.	små	middels	store
sosionom	95	79	69
N =	(28,5)	(181)	(253,5)
Anna utdanning	70	73	64
N =	(64,5)	(171)	(107)

- 14) Tala er henta frå Statistisk Arbobok 1974 og 1981. Tabell: Kommuneforvaltningen inkl. kommuneforetak. Inntekter og utgifter. Tala som er ref. i teksten er eksl. "trygdeordningar".
- 15) Blåboka er eit detaljert regelverk som sosialfullmektig/sosialkurator i Oslo kommune må fylgje bl.a. ved utbetaling av sosialhjelp.
- 16) For ei mer utfyllande og god drøfting av desse spørsmåla sjå Stjernø, 1981; Stjernø, 1982.
- 17) Midlertidig lov om planlegging av og forsøksvirksomhet i sosialtjenesten og helsetjenesten utenfor institusjon av 11. juni 1976, nr. 82. I Ot.prp. 36 1980/81, s. 184-185, vert det lagt fram utkast til ei permanent lov om dette. Der vert det også lagt fram utkast til endring av Lov om sosial omsorg, § 20, c og d.

- 18) Spørsmålet var: "Sett i forhold til utdanninga, kjenner du deg idag fagleg kvalifisert til å starte som sosialsjef i ein mindre kommune - t.d. med 3000 innb. eller mindre?"

---

K V A L I F I S E R T

Godt	Middels	Dårleg	Ikkje	Totalt
1%	41%	35%	22%	99% (N=174)

---

Kapittel 8:

- 1) Vi må her avgrense oss frå ein meir generell debatt om sosialpolitikken.
- 2) Eit døme på dette er boka: Stjernø, 1982.

METODISK VURDERING AV UTVALET.

Drøftinga i kapittel 7 baserar seg på ei utvalsgransking som vi har gjennomført. Materialet byggjer på stillings- og bemanningssituasjonen i eit utval norske kommunar. Ve hjelp av stratifisert sannsynlighetsutveljing kom vi fram til 70 kommunar. Innbyggjartalet i kommunen var den einaste stratifiseringsvariabelen ved kategoriseringa av kommunane. Vi kunne sjølv sagt nytta fleire/andre stratifiseringsvariablar, som t.d. geografisk plassering, by/land o.s.b. Då vi valde å avgrense oss til berre å nytte innbyggjartalet, var det m.a. fordi dette også var den einaste variabelen Sosialdepartementet nytta då dei utarneida bemanningsnorma (minstenorma) for sosialkontora.

Reint konkret gjekk vi fram på den måten at vi delte kommunane i sju kategoriar (strata), deretter trekte vi ut 10 kommunar i kvar kategori ved hjelp av loddtrekking. Ei justering av innbyggjartala etterpå synte at to kategoriar fekk 9 kommunar og ein 12 kommunar.

Utvalsmetoden gjorde at vi fekk eit disproporsjonalt utval - vi hadde trekt ut like mange kommunar i kvar kategori/strata, medan det reelle talet kommunar fordeler seg ulikt. Dette vart gjort for at vi ikkje skulle få eit svært lite utval kommunar i dei kategoriane der det er få kommunar. Meininga var så at vi etterpå skulle "vekte" dei ein-skilde kategoriane/strata, slik at utvalet vart proporsjonalt.

Etter tre purringar var det 14 kommunar som ikkje hadde svara, så utvalet og bortfall fordeler seg slik.

Tabell 1. Utvalde kommunar og svarfordeling fordelt på innbyggjartal

Innbyggjartal	Antall kommunar i landet	Antal utvalde kommunar	Fråfal
0- 1000	18	10	1
1- 3000	137	10	2
3- 5000	88	12	1
5- 7000	60	9	3
7-10000	54	9	1
10-25000	61	10	2
25001-	25	10	4
Totalt	443	70	14

Trass i fråfallet er det for mange kommunar i gruppa under 1000 innbyggjarar, medan det er forholdsvis for få i gruppa "1001-3000 innbyggjarar". I gruppa "over 25000 innbyggjarar" er det noko for mange kommunar.

Tre-deler vi kategorien "innbyggjartal" - finn vi størst fråfall i gruppa "over 1000 innbyggjarar", ca. 30%. I gruppene "under 3000 innbyggjarar" og "3001 - 10000 innbyggjarar" var fråfallet henholdsvis 15% og 17%. Ser vi på utvalet fordelt på desse tre gruppene i forhold til alle kommunane i landet får vi fylgjande tabell.

Tabell 2. Utvalde kommunar fordelt på innbyggjartal samanlikna med fordelinga for heile landet.

Innbyggjartal	Heile landet %	Utvalet %	(N)
0- 3000	35	30	(17)
3-10000	46	45	(25)
over 10000	19	25	(14)
Totalt	100	100	(56)

Tabellen syner at utvalet har bra spredning. Hadde vi hatt to kommunar meir i minste gruppe og to ferre i største gruppe, hadde utvalet vore proporsjonalt i forhold til heile landet med omsyn til innbyggjartal fordelt på desse tre gruppene.

På bakgrunn av m.a. dette har vi ikkje "vekta" utvalet. For å fortelje meir om utvalet, skal vi sjå på fordelinga i forhold til storleik på sosialkontor og geografisk region, samanlikna med fordelinga i heile landet.

Sidan vi kjenner stillingssituasjonen ved dei kommunale sosialkontora i landet pr. 31.12.1978, er det mogleg å nytte kontorstorleik som eit kriterie ved vurdering av utvalet.

Tabell 3. Utvalet kommunar fordelt på storleiken på sosialkontoret samanlikna med fordelinga for heile landet.

Kontorstorleik	Heile landet		Utvalet	
	%		(N)	
Svært små	27		27	(15)
Små	33		32	(18)
Middels	32		27	(15)
Store	8		14	(8)
Totalt	100		100	(56)

I ein viss forstand er kontorstorleik ein funksjon av innbyggjartal. Vi ser også her ein viss overrepresentasjon av store sosialkontor i utvalet - men totalt sett er fordelinga bra.

Til slutt skal vi sjå på den geografiske spreinga i utvalet, og då får vi fylgjande tabell:

Tabell 4. Utvalde kommunar fordelt på geografisk region samanlikna med fordelinga for heile landet.

Region	Heile landet		Utvalet	
	%		(N)	
Oslofjorden	15		13	(5)
Indre Austland	19		23	(13)
Sør-Vestlandet	26		20	(11)
Midt-Noreg	19		21	(12)
Nord-Norge	20		23	(13)
Totalt	100		100	(56)

I motsetning til innbyggjartal var ikkje geografisk region stratifiseringsvariabel. Dette tyder at den geografiske fordelinga i utvalet er tilfeldig.

Regionen "Sør-Vestlandet" representerar det største avviket - denne regionen er underrepresentert, dei andre regionane ligg rundt den prosentvise fordelinga på landsbasis. Dersom vi ser på spredninga i innbyggjartal innanfor kvar region, finn vi bra spredning i "Oslofjorden" og "Sør-Vestlandet". "Nord-Noreg" er overrepresentert av

store kommunar - "Indre-Austland" av mellomstore kommunar og "Midt-Noreg" av små kommunar.

Dette er viktig å ha in mente når ein skal vurdere resultata på regionnivå.

LITTERATURLISTE

- Askjem, S., 1981: "Historikk over sosialarbeiderutdanninga", foredrag ved utdanningsseminar ved Sosialhøgskolen i Stavanger 10.11.1981.
- Baklien, B., 1976: Psykologprofesjonen og dens omgivelser. NAVF's utred. 1976:6.
- Berg, O., 1973: Medisinen som samfunnsinstitusjon. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Bergersen Lind, B., 1976: "Betingelser for endring i forvaltningen av sosialpolitikk". Tidsskrift for samfunnsforskning, bd. 17, s. 3-18.
- Bjerregaard, R., 1980: "Fra stabsarbejde til græsrodplan" i Informationen 13.11.1980.
- Blau, P. og Scott, R., 1963: Formal organizations. Routledge, London.
- Bull, S., 1981: Sosialhjelpen. Sosialomsorgslovens vern mot fattigdom. Universitetsforlaget, Oslo.
- Bødal, K., 1969: Fra arbeidsskole til ungdomsfengsel. Universitetsforlaget, Oslo.
- Christiansen, K.U., 1977: "Forvaltning eller behandling". Sosionomen nr. 9, 1977.
- Christie, N., 1964: "Edrueghetsnemnder". Nordisk Tidsskrift for kriminalvidenskab, s. 89-118.
- Collin Hansen, R., 1980: Sosialhjelp i 10 nord-norske kommuner. Trondheim. Stensil.
- Dahl Jacobsen, K., 1965: "Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet". Tidsskrift for samfunnsforskning nr. 2, 1965.
- DIASOS-reform, 1972: Forslag til undervisningsplan for utdanning av sosionomer. Diakonhjemmets sosialskole.
- Etzioni, A. (ed), 1969: The Semi-Professions and Their Organization. The Free Press, New York.
- Feyerabend, P., 1978: Against Method. Verso. London.
- Fjelland, R., 1981: Vitenskapsteori. Universitetsforlaget, Oslo.
- George, V. og Wilding, P., 1976: Ideology and social welfare. Routledge & Kegan Paul, London.

- Gjessing, G., 1973: Spesialundervisning og spesiallærerutdanning. Universitetsforlaget, Oslo.
- Goode, W.J., "The Theoretical Limits of Professionalization" i Etzioni, A. (ed): The Semi-Professions and Their Organizations. The Free Press, New York.
- Greenwood, E., 1957: "Attributes of a Profession" i Social Work 2 July, s. 45-55.
- Guttormsen, G. og Høigård, C., 1978: Fattigdom i en velstandskommune. Universitetsforlaget, Oslo.
- Göransson, B. og Swedner, G., 1981: "Socialt arbete - nokra reflexionar kring ett emnes tilblivelse". I Lindholm og Askeland (red): Vad är socialt arbete? Publica. Stockholm.
- Hall, R., 1968: "Professionalization and bureaucratization" i American Sociological Review 33/68, s. 92-104.
- Hall, R., 1979: "The Social Construction of the Professions" i Sociology of Work and Occupations, vol 6 feb., s. 124-126.
- Hammarquist, S.E., 1980: Planlegging på sosialkontor. Norges kommunal- og sosialhøgskole. Skriftserie 13. Oslo.
- Hana, M., 1979: "Sosionomutdanningen - et tilbakeblikk". I Sosionomen nr. 18 1979, s. 12-24.
- Hanssen, J.I., 1981: Styrkingspolitikkenes konsekvenser. Sosialomsorgsprosjektet, rapport nr. 2. ISV, Universitetet i Tromsø.
- Hartmann, E., 1975: "Sosialarbeider eller sosialtekniker" i Sosionomen nr. 2 1975.
- Haug, M., 1973: "Deprofessionalization: An Alternative Hypothesis for the Future." i Halmos, P. (ed): Professionalization and social change. The Sociological Review Monograph 20, University of Keele.
- Haugsgjerd, S., 1972: Nytt perspektiv på psykiatrien. Pax, Oslo.
- Hellberg, I., 1978: Studier i professionell organisation. Göteborg. Sociologiske Institutionen. Monografi nr. 20.
- Hennum, B., 1981: "Sosionomene og profesjonskritikken" i Sosionomen nr. 20 1981, s. 2-15.
- Holmer Hoven, F., 1981: "Se dere om, sosionomer - tilbudene eksisterer" i Sosionomen nr.15 1981, s. 8-17.



- Holter, H., 1960: "Sosialarbeiderens yrkesrolle" i Tidsskrift for samfunnsforskning nr. 1 1960, s. 28-49.
- Johnsen, T., 1972: Professions and Power. Macmillan. London.
- Klegon, D., 1978: "The sociology of Professions" i Sociology of Work and Occupations, vol 5 no. 3, Aug., s. 259-283.
- Kluge, L., 1960: "Skolen blir til" i Norges kommunal- og sosialhøgskole, 1950-60, Oslo.
- Kluge, L., 1973: Sosialhjelp før og nå. Fabritius. Oslo.
- Kolberg, J.E., 1970: "Der klientskapende systemet" i Lindgås (red): Myten om velferdsstaten. Pax. Oslo.
- Kolberg, J.E., 1974: Trygde-Norge. Gyldendal. Oslo.
- Larson, M.S., 1977: The rise of Professionalism. University of California Press. Berkeley.
- Leighninger, L., 1980: "The Generalist - Specialist Debate in Social Work" i Social Review 54 1980, s. 1-13.
- Leira, A., 1974: Sosial omsorg i en utkantkommune. Rapport frå Nord-Odal prosjektet.
- Leonardsen, D., 1981: Rammer for velferdspolitikken. ODH skrifter nr. 29, Lillehammer.
- Lindelien, K., 1979: Profesjon under stress. Hovedoppgave, Institutt for statsvitenskap, Oslo.
- Lingås, L.G., 1970: Myten om velferdsstaten. Pax. Oslo.
- Lund, B.H., 1960: Sosialarbeidere og sosialforvaltningen. Norges kommunal- og sosialhøgskole. Oslo.
- Lund, B.H., 1960B: "Kandidatstatistikken 1960" i Norges kommunal- og sosialskole 1950-60. Oslo.
- Lund, B.H., 1963: Utdanning av sosialarbeidere i Norge. Utredning og forslag. Kirke- og undervisningsdepartementet. Oslo.
- Lægroid, P. og Olsen, J.P., 1978: Byråkrati og beslutninger. Universitetsforlaget. Oslo.
- Løchen, Y. og Leira, A., 1972: "Den kommunale sosialomsorg og dens virkemåte" i Tidsskrift for Den norske lægeförening nr. 23 1972, s. 1463-66.
- Mathiesen, T., 1978: Den skjulte disiplinering. Pax. Oslo.

- Mishra, R., 1977: Society and social policy. Macmillan, London.
- Mørck, U., 1979: "Ar i trange kår for sykehuskuratorene" i Sosionomen nr. 18 1979, s. 24-28.
- Næss, A., 1971: Logikk og metodelære. Universitetsforlaget. Oslo.
- Offerdal, A., 1978: Kommunane som iverksetjar av statleg politikk. Bergen. Stensil.
- Overein, A., 1982: "Kapitalisme, stat og arbeiderbevegelse" i Vardøger nr. 12 1982, s. 199-225.
- Parry, N. og Parry, J., 1976: The rise of the Medical Profession. Croom Helm, London.
- Parry, N. og Parry J., 1979: "Social work, professionalism and the state" i Parry, N. et al: Social work, Welfare and the State. Arnold. London.
- Piven, F.F. og Cloward, R.A., 1971: Repulating the Poor. The Functions of Public Welfare. Tevistock Publ. London.
- Popper, K., 1981: Fornuft og rimelighet som tenkemåte. Dreyer. Oslo.
- Rekdal, B., 1976: Ideologi og forståingsmåte i sosialt arbeid. MRDH, Volda.
- Rønning, R., 1981: "Jakten på regnbuen".
- Saglie, T., 1981: "Mot en samlet offentlig profesjonspolitikk?" i Sosialt forum/Sosialt arbeid, nr. 7/8 1981, s. 112-119.
- Scott, R.W., 1969: "Professional Employees in an Bureaucratic Structure: Social Work" i Etzioni, A. (ed), 1969.
- Seim Buflod, S., 1979: "Behov for sosialhjelp - fattigdom eller individuelle problemer" i Sosionomen nr. 3 1979, s. 2-12.
- Seip, A.L., 1981: Om velferdsstatens framvekst. Universitetsforlaget. Oslo.
- Skjervheim, H., 1976: "Eit grunnproblem i pedagogisk filosofi" i "Deltakar og tilskodar og andre essays". Tanum, Oslo.
- Slagstad, R., 1978: Om staten. Pax. Oslo.
- Stjernø, S. (red), 1981: Sosialpolitikk, byråkrati, profesjon. Universitetsforlaget, Oslo.
- Stjernø, S., 1981B: "Aktuelle organisasjonsmessige problemer ved sosialkontorene" i Stjernø, 1981.

- Stjernø, S., 1982: Sosialkontoret. (arb.tittel) Universitetsforlaget, Oslo. (Kjem ut i mai -82)
- Strand, T., 1978: Misnøye og avvisning av nasjonale normer. Universitetet i Bergen. Stensil.
- Terum, L.I., 1981: Stillingsauke som sosialpolitisk styrkingstiltak. Sosialomsorgsprosjektet, rapport nr. 1, ISV, Universitetet i Tromsø.
- Torgersen, U., 1972: Profesjonssosiologi. Universitetsforlaget. Oslo.
- Torgersen, U., 1981: Politisk styring og profesjonene. Institutt for statsvitenskap. Oslo.
- Toren, N., 1969: "Semi-Professionalism and Social Work" i Etzioni, A. (ed), 1969.
- Tutvedt, Ø., 1979: "NOSO - historisk nødvendighet eller tilfældighet?" i Sosionomen nr. 18 1979, s. 37-50.
- Viken, A., 1979: Sosionomene - sosialsektorens allmennpraktikere. NKSH. Oslo. Stensil.
- Weber, M., 1971: Makt og byråkrati. Gyldendal. Oslo.
- Wettergreen, B., 1973: Sosialkontorenes bemanningsproblemer. Sosialt forum/Tanum. Oslo.
- Wærness, K., udatert: Er sosial behandling en relevant betegnelse på det sosiale arbeid innen den kommunale sosialomsorg? Universitetet i Bergen, Stensil.
- Øyen, E., 1974: Sosialomsorgen og dens forvaltere. Universitetsforlaget. Oslo.
- Øyen, E., 1975: "En beskrivelse og sammenlikning av to sosialpolitiske systemer" i Tidsskrift for samfunnsforskning bd. 16, s. 27-46.
- Ås, B., 1981: Kvinner i alle land. Aschoug, Oslo.

STORTINGSMELDINGAR, OFFENTLEGE INNSTILLINGAR O.L.

- St.meld. 67, 1957 Langtidsprogrammet 1958-61.
- " " 51, 1960/61 Om barn og ungdom med adferdsvansker.
- " " 100, 1964/65 Om utdanning av sosialarbeidere i Norge.
- " " 71, 1972/73 Langtidsprogrammet 1974-77. Vedlegg:2. Sosialpolitikk.

St. meld 17, 1974/75	Om den videre utbygging og organisering av høgre utdanning.
" " 9, 1975/76	Om de sosiale tjenester og det sosiale hjelpeapparat.
" " 13, 1976/77	Om organiseringen av den fremtidige utdanningen av sosial- og helsepersonell.
St.prp. nr. 1 1948, tillegg nr. 13	Om å opprette en skole for sosial- og kommunalutdanning og bevilge midler til skolen for budsjettåret 1948/49.
Ot.prp. nr. 56, 1962/63	Lov om sosial omsorg m.m.
" " " 36, 1981/81	Helsetjenesten og sosialtjenesten i kommunene. Div. lovframlegg.
St.prp. nr. 1, 1980/81	Budsjettinnstilling Snr. 11 (sosialkomiteen).
Sosialdepartementet	<u>Rundskriv nr. 3, revidert: 1975 og 1980.</u> Lov om sosial omsorg. De enkelte paragrafer i loven med merknader.
Sosialdepartementet	<u>Rundskriv I 5/76.</u> LOSO. Seirenr. 23: Statstilskott til styrking av den sosiale administrasjon og de sosiale tiltak i kommunen.
Sosialdepartementet	<u>Rundskriv I 1/78.</u> LOSO. Serienr. 28: Statstilskott for 1978 til styrking av den sosiale administrasjonen og de sosiale tiltak i kommunen.
St.forh. 15.3.1966	Utdanning av sosialarbeidere i Norge, s. 2417-2439.
Videreutdanningskomiteen 1966-70	
NOU 1972:23	Utdanning av sosial- og helsepersonell. Sos.dept.
NOU 1972:30	Sosiale tjenester. Sos.dept.
NAVF's utred. 1981:2	Sosialpersonell fram til år 2000.
" " 1981:6	Norske studenter og kandidater i 1980.
" " 1981:7	Norske forskere i 1970-årene, rekruttering og mobilitet.