

# Hva er godt sosialt arbeid?

Av Else Øyen

Sosiologisk Institutt, Bergen

Denne artikkel er en prøveforelesning over oppgitt emne for den filosofiske doktorgrad, holdt 5. oktober 1973. Det er foretatt noen mindre redaksjonelle endringer, og det er tilføyd noen henvisninger.

Man har spurt meg om hva som er godt sosialt arbeid. Mitt svar er at det kommer an på så mangt. For det første må en vite hva man forstår med sosialt arbeid. For det andre må en vite hva en vil oppnå med sosialt arbeid. En må altså ha målsettinger. Disse målsettinger må si noe om hvem arbeidet skal være godt for, og spesifisere eventuelle ringvirkninger som kan fortjene å bli tatt hensyn til. For det tredje må en kunne si om det sosiale arbeid er godt, i den forstand at en har velegnede ressurser og redskaper. For det fjerde, en må vite om det som virkelig skjer, svarer til hensikten. Hvis hensikten er god, hvis redskapene er gode, hvis virkningene er i overensstemmelse med hensikten, dvs. hvis målsettingen blir realisert, kan en rimeligvis tale om godt sosialt arbeid.

Jeg ville inkludere et for det femte: en bør kjenne de feedback-sloyfer som går tilbake til kontrollenheten, slik at det blir mulig å se innsatsen på grunnlag av en kontinuerlig evaluering av forholdet mellom målsettinger og virkninger. Jeg sier dette fordi jeg tror vi ville kunne enes om at godt sosialt arbeid ikke baserer seg på fastlåste og en gang for alle oppstilte kriterier, men heller er å oppfatte som et resultat av en stadig pågående prosess der både målsettinger, midler og evalueringsstandarder brytes ned og bygges opp igjen. La det forøvrig vært sagt, rent innledningsvis, at når det gjelder min egen oppfatning av hva som er godt sosialt arbeid, så er den preget av de om og men som jeg allerede har antydnet. Dermed henholder jeg meg til den prinsipielle holdning som ett av min bedømmelseskomité's medlemmer i forordet til en velkjent bok har formulert slik: «Jeg opptrer . . . som iakt-tager i debatter om slike spørsmål, men ikke som deltager i dem.»<sup>1</sup>

Jeg skal med andre ord gi mitt svar på det foreliggende spørsmål ved å drøfte hele den problematiske prosessen, nemlig sammenknytningen av mål og midler

og omformingen av begge deler gjennom praksis. Jeg skal drøfte spørsmål om hvordan målsettingene blir til, gjennom en drakamp mellom mange slags interesser og standpunkter, og jeg skal peke på hvordan også output-siden oppfattes ut fra ulike gruppers evalueringsstandarder.

#### *Sosialt arbeid: En avgrønsning*

For jeg gjør noe annet, la meg imidlertid gi en ramme for begrepet sosialt arbeid.

Begrepet sosialt arbeid er problematisk fordi det ikke har noe entydig innhold som gjør det brukbart som analytisk redskap. Det har vært gitt skiftende innhold over tid og forskjellige grupper har kjempet om å få gi det innhold.

Etter siste verdenskrig er det først og fremst sosionomene som har overtatt begrepet og gitt det en noenlunde konsistent forankring i det jeg annet steds har kalt «sosialarbeiderideologien».<sup>2</sup> Lenge sto denne klientorienterte ideologien som sentral for sosionomene, men etterhvert som sosionomene selv har begynt å analysere sin virksomhet, og har

sett hvor nært knyttet den er til samfunnsstrukturer som de har vanskelig for å akseptere, er sosialt arbeid blitt utvidet til også å gjelde samfunnsarbeid. Men med denne utvidete definisjon av sosialt arbeid er heller ikke lenger sosialarbeiderideologien et så entydig begrep som da f. eks. *Lov om sosial omsorg* ble skapt.

For noen vil sosialt arbeid være synonymt med sosialpolitikk, og sosialt arbeid vil f. eks. kunne være midlene til å fremme det ønskelige samfunn. Hvis en har en idealmodell av samfunnet som et egalitært samfunn, vil godt sosialt arbeid være brukt av alle de sosialt aksepterte midler som fremmer et slikt samfunn, og med andre ord kunne dreie seg om alle de tiltak som bidrar til reduksjon av sosial avstand.<sup>3</sup>

I det følgende skal jeg ikke legge de profesjonelles definisjon av sosialt arbeid til grunn fordi den åpenbart vil være for snever. Om jeg det hadde gjort, hadde jeg i utgangspunktet akseptert sosialarbeidernes modell av det gode samfunn og i det vesentlige vært henvist til å diskutere hvorvidt sosionomer får til de virkninger de ønsker å få til.

Jeg vil heller ikke gå til den annen ytterlighet og betrakte sosialt arbeid som det man gjør for å få til det ønskelige samfunn. En slik avgrensning er for vid. Jeg skal ta omtrent midt på treet, holde meg til den sosiale sektor, og betrakte sosialt arbeid som de virksomheter som består i klientarbeid, institusjonsarbeid, forebyggende og oppsøkende arbeid med det formål å sette de til enhver tid gjeldende sosialpolitiske målsettinger ut i livet og løse eller avhjelpe sosiale problemer. Jeg skal ikke si hva jeg legger i begrepet sosiale problemer, men bare minne om at definisjonen selv er et sosialt produkt, og innholdet i den skifter fra gruppe til gruppe og fra ett tidspunkt til et annet.<sup>4</sup>

Når jeg bruker ordet forebyggende arbeid, tenker jeg ikke bare på den klient-sentrerte virksomhet som tar sikte på å holde visse mennesker borte fra van-

skeligheter. Jeg tenker også på inngrep på samfunnets makronivå med sikte på å avskjære mulighetene for at visse problemtyper skal oppstå.

#### *Noen hovedtema*

Om vi ser noe nærmere på de ledd i prosessen som jeg har antydnet innledningsvis, er de følgende punkter viktige:

(1) Fordi sosialt arbeid kan spenne over et så vidt register — ifølge den avgrensning jeg har valgt — er det nødvendig å se konkrete former for sosialt arbeid i lys av den kontekst de utfoldes innenfor.

(2) En vurdering kan bare skje innenfor en nærmere spesifisert målsetting.

(3) Sosialt arbeid som et middel til å oppnå en bestemt effekt, innebærer valg mellom en lang rekke teknikker og strategier.

(4) En evaluering av sosialt arbeid må komme i stand som en kartlegging av konsekvenser som er både direkte og indirekte. Ofte spesifiserer målsettingene mer direkte klientvirkninger. Men det er nødvendig, eller i alle fall ønskelig, å ha øye for bredere samfunnsmessige konsekvenser. Dette betinger et evalueringsapparat innrettet mot flere nivå og det som oppfattes som godt på ett nivå, behøver ikke uten videre betraktes som godt på et annet nivå.

Disse punkter fortjener nærmere omtale.

#### *Den sosiale kontekst for sosialt arbeid*

Sosialt arbeid skjer alltid innenfor en bestemt kontekst. I en slik kontekst er den kulturen som setter hovedbegrensningene og som utpeker de prinsipielle retninger arbeidet kan ta. I globalt perspektiv er det store variasjoner, men selv innenfor et begrenset geografisk område, eller innenfor et enkelt land, finnes det en rekke meget ulike kontekster. Det er uten videre klart at forebyggende arbeid på Finnmarksvidda må tilpasses andre forventninger enn forebyggende arbeid i et drabantbymiljø i Oslo, selv om

målsettingen for de to tiltak tilsynelatende er den samme. Et bymiljø utgjør en annen kontekst for sosialt arbeid enn et utpreget bygdemiljø. Definisjonene av sosiale problemer er forskjellige, og min egen undersøkelse av *Lov om sosial omsorg* viser at selv like problemer kan forventes å bli håndtert på forskjellige måter. Sosialt arbeid innenfor en lukket institusjon, det være seg et fengsel eller et mentalt sykehus, er underlagt andre begrensninger og muligheter enn sosialt arbeid i et åpent og gjennomsiktig lokalsamfunn.

Det system som er bygget opp for å sette *Lov om sosial omsorg* ut i livet, utgjør én kontekst for sosialt arbeid. Trygdesystemet utgjør en annen kontekst. De to systemer er temmelig forskjellige, og man kunne lett tenke seg at et forsøk på å la tiltak innenfor den ene kontekst iverksettes gjennom sosialt arbeid med sitt ideologiske utspring i den annen kontekst, ville føre til store besværligheter. Tenk f. eks. om trygdesystemet skulle overta sosialomsorgssystemets vurdering av det enkelte individs totalsituasjon som grunnlag for tildeling av hjelp til sine ca. 600 000 stønadsmottakere.<sup>5</sup> Det ville ikke ta lang tid før Rikstrygdeverkets byråkrati ville bryte sammen. Eller en kunne også si det på en annen måte: Den sosialarbeiderideologi som nå dominerer innenfor sosialomsorgssystemet, kunne ikke tillatt seg å ta hensyn til det enkelte individ og utfolde seg slik den gjør, om den ikke hadde arbeidet i ly av trygdesystemet som gjennom sine månedlige utbetalinger tar unna størsteparten av sosiale tilfeller.

Man kunne nevne en rekke eksempler på slike kontekstuelle ulikheter i betingelsene for sosialt arbeid. Det som er mitt poeng her, er at rammene for sosialt arbeid i stor grad gjør krav på å bli forstått ut fra ulikheter av de nevnte typer. Det er dermed uunngåelig at de målsettinger som stilles opp, også er betinget av de kontekstuelle ulikheter. Og det kan neppe heller være tvil om at også praksis blir influert.

### *Målsettingen for sosialt arbeid*

Spørsmålet om målsettingene for sosialt arbeid har flere viktige sider. Man kan se på hvem målgruppene er, eller hvem sosialt arbeid retter seg mot og hvem det antas å være godt for. Man kan reise spørsmålet om hva som søkes formidlet gjennom sosialt arbeid og hva slags intensjoner som tillegges det som søkes formidlet til målgruppene. Og man kan se på spørsmålet om hvem det er som har makt til å få igjennom sine idéer om hvordan målsettingene skal utformes. Det er klart at i virkeligheten er disse spørsmål så nært sammenknyttet at de også er vanskelige å skille analytisk.

Dertil kommer at målsettingene for sosialpolitikken og sosialt arbeid i høyere grad enn innenfor mange andre områder av samfunnslivet er preget av diffushet.

Dette har vel noye sammenheng med at dette er et konfliktfylt område, som eksponeres mindre for konflikt så lenge målsettingene ikke gjøres altfor eksplisitte. Dertil kommer at det synes lite comme il faut å fremheve den del av målsettingen som ikke har noe med klientellet å gjøre. En diskuterer mindre gjerne sosialpolitikken som bl.a. et middel til å minimalisere konfliktene i samfunnet, men understreker heller de gode klientellet vil oppnå gjennom visse sosiale tiltak. Men det er ikke nødvendigvis klienten eller brukeren av det sosiale arbeid som står i sontrum for målsettingen.

For den som leter etter målsettingen for sosialt arbeid, er det godt å gå tilbake i den sosialpolitiske historien, hvor målsettinger gjøres helt annerledes eksplisitte enn nå. Bismarck, som mange nevner som en tidlig initiativtaker til sosialpolitiske tiltak, setter ikke i verk sin arbeiderforsikringslovgivning fordi han synes spesielt synd på det nye industriproletariat. Han ser den voksende misnøye i en stadig sterkere arbeiderklasse som kimen til konflikt i samfunnet. Hans tiltak tar sikte på å dempe misnøyen og sørge for at den ikke blir så sterk at den truer den etablerte maktbalanse.<sup>6</sup>

Fattiglovene i England i 1834 utvikler seg i takt med industrialiseringen og behovet for arbeidskraft. De engelske arbeidshus er mindre et tilbud til de fattige enn til industrien, hvilket også gjøres eksplisitt.<sup>7</sup>

De bergenske stiftsordninger av 1755 tar like mye sikte på å fri de bergenske borgere for uønskede elementer, som de tar sikte på å hjelpe visse typer av fattige.<sup>8</sup>

Men kanskje en ikke trenger gå så langt tilbake. For et par år tilbake hadde vi den heftige debatt om løsgjengerloven og de muligheter den ga for tvangsanbringelse av løsgjengere. Debatten ble skapt da klientellets interesser ble satt i sentrum. Fra forskjellige hold ble det vist at den behandling som løsgjengerne fikk på Oppstad og liknende steder, hadde lite å gjøre med de forventningene en med rimelighet kunne sette til godt sosialt arbeid. Det ble satt frem krav om eliminering av tvangsanbringelse, og i stedet skulle det skapes alternative hjelpetilbud. Borgerne i sentrum av de større byene protesterte mot at løsgjengerne nå uten hindringer skulle kunne slå seg ned i parker og på fortaut. Det ble vist til at løsgjengerne var et dårlig forbilde for ungdommen, at slrokets muligheter som handelssentrum ble forringet, og at det kunne bli forbundet med en viss risiko å bevege seg ute nattetider. Trygghet for liv og lemmer og oppfostring av en sunn ungdom er sentrale sosialpolitiske målsettinger, og en kunne derfor vente at løsgjengerloven ville forbli uendret. Store deler av den sosiale ekspertise forente imidlertid sine krefter i denne saken og mulighetene for tvangsanbringelse av løsgjengere ble, om ikke helt eliminert, så i alle fall gjort vanskeligere tilgjengelig. Men lengre strakk den sosiale ekspertises makt heller ikke. De alternative sosiale tiltak for løsgjengerne, som hadde vært en forutsetning for endringene i løsgjengerloven, ble ikke opprettet.<sup>9</sup>

En kan også undre seg med tidligere helsedirektor Karl Evang over at attføringsarbeidet blomstrer best i de land

som har behov for arbeidskraft, mens land som har overskudd, synes å ha mindre interesse for attføring. Men attføringsarbeidet begrunnes sjelden med samfunnets behov; det begrunnes helst med individets behov for den meningsfylte tilværelse som bare en arbeidssituasjon synes å kunne gi.<sup>10</sup>

I de senere år, og kanskje sterkest markert gjennom den nettopp avsluttede valgkamp, er det en tendens til at sosialpolitikken holder på å bli mer politisert, og at maktkampen om retten til å definere hvem sosialt arbeid skal være godt for, er blitt stadig mer betydningsfull. Ser en på sosialpolitikk som manipulering av sosial avstand, noe jeg har gjort i en annen sammenheng, er dette en utvikling en kunne vente i takt med økende sosialpolitisk aktivitet. Dersom det er riktig at sosialpolitikk kan forstås som manipulering av sosial avstand, og dersom det er riktig at folk flest bærer med seg bestemte mentale avstandsmatriser, vil hvert eneste sosialpolitisk inngrep samtidig måtte oppfattes som et inngrep i noens avstandsmatriser. Det er sannsynlig at disse matriser samtidig er en måte å definere en selv på i forhold til omgivelsene, og inngrep i folks definisjoner av seg selv, kan utløse sterke følelser som kan avspilles i det politiske liv. Det seneste eksempel på dette er den heftige debatt om trygdemisbruk, som både resulterte i aksjon på sentralt hold og i endringer i de politiske valgprogrammer.

I debatten om hvem sosialt arbeid skal være godt for synes en å høre minst fra de faktiske og potensielle klienter. Det er svært mange som uttaler seg om klientene og på vegne av klientene, men det er sjeldnere klientene selv fremmer sine krav eller inviteres til å gi sin egen vurdering av det sosiale arbeid de tilbys. Dette har selvfølgelig nær sammenheng med det sosiale arbeidets natur; sosialt arbeid er helst ment for dem som har det vanskeligst ellers i det sosiale liv. Hvis det er så at det faktisk foregår en maktkamp om retten til å definere hvem som skal få lov til å være

klienter, er det ikke rart at en gruppe som allerede står svakt til, vil være lite i stand til å delta i denne redefineringen med noen særlig styrke.

Det er derfor viktig å være oppmerksom på en del av de betingelser som gjør at individer eller grupper som er objekt for sosialt arbeid, i varierende grad selv kan være med på å påvirke utformingen av målsettingen for arbeidet. I noen situasjoner kan muligheten for slik påvirkning være meget begrenset. I andre situasjoner kan mulighetene være langt bedre, og de målsettinger som i neste omgang skal utgjøre grunnlaget for evalueringen av arbeidet, kan langt på vei være objektgruppens egne målsettinger.

Stort sett er det riktig å si at de grupper sosialt arbeid retter seg mot, har vanskelig for å artikulere særlig sterke krav overfor de instanser eller de personer som initierer sosialt arbeid. Deres problemsituasjon er slik at de har liten styrke å sette inn for å få den forbedret, de har liten *innsikt* i situasjonen, og deres ønsker er gjerne preget av mer *diffus* enn spesifikkhet, for å bruke en terminologi fra Eckhoffs behandling av relasjonen mellom distributører og mottakere. De har også begrensede muligheter til å opptre *kollektivt*, noe som igjen ifølge Eckhoff innebærer at de ikke er i stand til å sette makt bak sine krav, men er henvist til i høyden å appellere om velvilje og medlidenhet.<sup>11</sup>

En viktig bestanddel av målsettingen hos noen av de som driver med sosialt arbeid, er derfor også å samle problemgrupper til kollektiv innsats, til å skaffe seg større innsikt i de prosesser som deres problemsituasjon er blitt til under, og til å fremsette klarere fordringer om hjelpetiltak. Igjen, jo mer man oppnår i form av slik mobilisering, desto mer er det mottakernes egne standarder som utgjør selve evalueringskriteriene for det sosiale arbeid.<sup>12</sup>

Det er en tendens til at sosialt arbeid beveger seg i retning av å omfatte stadig flere «normale» klienter. Dels har dette å gjøre med at grensene for det som

kalles en vanskelig livssituasjon, stadig blir videre, og dels har det å gjøre med det nye fokus på strukturelle problemer og samfunnsarbeid som en del av sosialarbeidernes nye arbeidsfelt. Med en klientensammensetning som befinner seg stadig lenger oppover i den vanlige samfunnspyramiden, skulle en vente en utvikling som ville fremme nye strukturer som også tar vare på klientenes definisjoner av sosiale problemer og sosialt arbeid.

Det bør vel også nevnes at selv de profesjoner som opptrer på vegne av klientellet, sjelden glemmer å fremme egne interesser når klientelles interesser fremmes. Det er amerikanske undersøkelser som viser at det er ingen som profiterer mer på utbyggingen av skolesystemet enn lærerne.<sup>13</sup> Det kan være ting som tyder på at også profesjonene i den sosiale sektor profiterer, når sosialomsorgen utbygges, selv om det her ikke skal vurderes hvem som profiterer mest.

Den pågående strid om hvem som skal få makten innenfor de nye helse- og sosialsentra, er nok et eksempel på en drakamp hvor klientellet ikke lenger kan sies å stå i forgrunnen. Her skal en prøve å integrere trygdesektoren, helsesektoren, sosialsektoren og arbeidsformidlingen ut fra den ideologi at klientellet trenger alle disse typer av ekspertise og at individet som et helhellig menneske vil komme i forgrunnen om en slik integrering skjer.<sup>14</sup> I den debatt som har funnet sted, er det vel ingen som har tatt avstand fra denne tanke. Det en har tatt avstand fra, er at ens egen profesjon ikke skal få ha den samme innflytelse over klientellet som før, dvs. retten til å definere hva som skal være godt sosialt arbeid og hvem som skal være klienter. De som allerede har makt til å fremme aksepterte definisjoner av hva som er godt for klientellet, har lite interesse av å delta i seteret.<sup>15</sup>

De som har vanskeligere for å få akseptert sin ekspertise, er først og fremst interessert i å tvinge ut av sentret legemenn som kan tenkes å utfordre denne ekspertise.<sup>16</sup> Samtidig vil de profesjoner som står lavest i hierarkiet, gjerne ha

samarbeid med de profesjoner som står over dem i hierarkiet, men ikke omvendt.<sup>17</sup> Om en analyserer disse vanskene ut fra behov for profesjonalisering eller ut fra behov for større innflytelse i lokalsamfunnet, er for så vidt irrelevant i denne sammenheng. Det poeng står likevel tilbake at i striden omkring hva et helse- og sosialsenter skal være, er det på langt nær bare klientellets behov som får oppmerksomhet når målsettingene utformes.

### Valg av strategier

På samme måte som kampen om målsettingene avspeiler strukturen i samfunnet, så vil valget av strategier for å sette målsettingene ut i livet også avspeile den samme strukturen. Dertil kommer at mål og midler ofte synes å være én og samme sak i den sosiale sektor. Om en i mengden av motstridende målsettinger plukket ut bare en enkelt, som både var vel avgrenset og eksplisitt formulert, ville en likevel stå overfor en lang rekke alternative strategier som ville innebære forskjellig grad av måloppfyllelse og ha forskjellige konsekvenser for andre nivå i samfunnet. Men ikke alle strategiene ville være sosialt akseptable og langt fra alle ville være gjennomførbare.

Så lenge sosiale problemer var definert som individuelle og lett synbare problemer knyttet til lokalsamfunnet, ble det antatt at legmannsskjønn var tilstrekkelig til å vite hva som var de mest velegnede fremgangsmåter. Med oppblomstringen av psykoanalysen og interessen for dypereleggende psykiske prosesser, ble synbarheten i de sosiale problemer stadig mindre. For å vite hvem som skulle være klientell, var det ikke lenger mulig bare å holde seg til det en kunne se. En måtte inn til forståelse av det kompliserte individs indre. Det tok lenge før en fikk akseptert denne nye tilnærming til spørsmålet om hvem som hadde behov for sosialt arbeid, men etter hvert som definisjonen vant frem, vant også den oppfatning frem at en hadde behov for ekspertise i håndteringen av sosiale pro-

blemer. Utdanningen av sosialarbeidere ble stadig bedre utbygget, den kliententrerte sosialarbeiderideologi ble gjort eksplisitt, og en ny profesjon prøvde å skaffe seg en plass mellom eldre profesjoner. En av disse profesjonsanstrengelser resulterte i *Lov om sosial omsorg* som ble et kompromiss mellom den tradisjonelle lokalsamfunnshåndtering av sosiale problemer og den nye sosialarbeiderideologi.

Nå ser det ut til at vi er inne i en ny fase, hvor sosiale problemer holder på å bli redefinert som et resultat av strukturelle prosesser. Hvem som skal ha æren for denne redefinering er ikke godt å si, men både nymarxister og samfunnsvitere har nok gjort sitt. Den tidligere redefinering av sosiale problemer som forankret i psykologiske prosesser ble båret frem av en ny ekspertise, som ikke bare greidde å skape en nisje for seg selv, men faktisk greidde å få til omfattende strukturer til å arbeide innenfor. Slik er situasjonen ikke nå. Det finnes verken ekspertise eller strukturer som er velegnet til å gå los på de strukturelle prosesser som skaper sosiale problemer. Aksjonsforskning i det små er forsøk på å skape slik ekspertise og finne frem til nye strategier, men en av vanskene har vært å opparbeide strukturer virksomhetene kan henges på når forskerne trekker seg tilbake. Genereell politisk aktivitet er midler til å takle problemene, men her vil målsettingene være så motstridende at det ingen garanti vil være for at den sosiale sektor vil komme ut som vinner. Samtidig er det offentlige liv oppdelt på en slik måte at strukturelle problemer som berører mer enn ett ansvarsområde, vanskelig kan angripes. Av brukbare instrumenter er det helst bare *Lov om sosial omsorg* med sin diffuse og altomfattende målsetting som ser ut til å være brukbar. Men dels er den begrenset til det lokale plan, og dels er det som tidligere påvist sterke sosiale krefter som hittil har sørget for å gjøre denne loven til et nokså svakt instrument.<sup>18</sup>

Nye idéer om hvordan sosiale proble-

mer skal håndteres og hvordan strategiene skal legges opp, er en del av en lang innovasjonsprosess, hvor erfaringene langt på vei er kumulative og hvor tradisjonene undertiden er sterkere enn erfaringene. Donnison har sporet en del av de sosialpolitiske strategier, som anvendes i dagens England, tilbake til strukturer som oppsto for nesten halvannet århundre siden. I vår trygdepolitikk i dag er det et implisitt prinsipp at de generelle trygdebeløpene ikke bør overstige de inntekter en kan få ved alminnelig lavtlonnsarbeid. Dette prinsipp tidsfester Donnison til 1832, hvor det i England ble laget en rekke administrative forordninger som skulle sikre at de som fikk fattigunderstøttelse til en hver tid hadde det verre enn de som på samme tid var de lavest lonte uavhengige arbeidere.

Den neste store innovasjon gikk ut på at det skulle etableres nasjonale minimumsstandarder som sikret alle individer, som en borgerrett, gjennom sosialtrygdeordninger, utdanning og yrkesopplæring, et høyt sysselsettingsnivå, helseomsorg, osv. Denne idéen ble i England implementert gjennom en rekke lover fra 1908 og utover. Det er ikke vanskelig å trekke paralleller over til Norge og utviklingen av norsk trygde- og sosialpolitikk.

En tredje innovasjon er i ferd med å vinne fotfeste, sier Donnison, og den kan etterhvert komme til å erstatte de øvrige to. Det er den som går ut på at fattigdom verken er å oppfatte som nød eller som manglende evne til å oppnå et levekårsminimum, men som en *ute-lukkelse* fra de livsvilkår, de muligheter og den selvrespekt som er innenfor rekkevidde for de store masser av befolkningen. Fattigdom er ulikhet, og dreier seg om vilkårene til de som befinner seg i nedre ende av fordelingene på alle slags sosiale ressursdimensjoner.<sup>19</sup>

Interessen for den svenske levekårsundersøkelsen og det at norske myndigheter investerer i en liknende undersøkelse, tyder kanskje på at en slik oppfatning av fattigdom har vunnet innpass på høye-

re hold. Et annet spørsmål blir da hvilke redskaper og hvilke strategier som eventuelt skal følge gjennombruddet av en slik ny ideologi.

Nye idéer om hvilke strategier som fremmer godt sosialt arbeid har en tendens til å bli hengt på gamle strukturer, og nye strukturer har en tendens til å bli basert på gammel ekspertise. I Sosialreformkomitéens innstilling understrekes det gang på gang at skal en gjøre seg håp om å komme noen vei med sosiale problemer, må sokelyset rettes mot strukturelle problemer. Likevel ser en i den forsøksvirksomhet for integrerte helse- og sosialsentre som nå er påbegynt, at det først og fremst er de individuelle problemer en er opptatt av, og at den ekspertise en satser på, har få eller ingen muligheter til å angripe strukturelle problemer.

Mens det lenge ble ansett som riktig å sende fysisk og psykisk handikapte til institusjoner hvor deres spesielle behov kunne bli ivarettatt, mener en nå på mange hold at den beste strategi er å trekke en del av disse gruppene ut fra institusjonene og i stedet prøve å integrere dem i det øvrige samfunn. Det viser seg at det går lang tid før en slik ny idé blir akseptert i videre kretser, men enda lengre tid tar det før det er skapt både fysiske og sosiale strukturer som tar vare på slike nye idéer. En trenger her bare tenke på de problemer som møter den som kommer i rullestol inn i et bygg som ikke er innrettet med henblikk på slike kjøretøyer.

Det er nok ikke mangelen på strategier som er den største bøygen. Det er vanskeligheten med å få satt ut i livet selv ganske enkle strategier som beveger seg inn på området hvor det allerede ligger oppfatninger om hvordan sosiale eller andre problemer skal løses. Dessuten er det sannsynlig at jo mer virkningsfullt et nytt sosialt tiltak kan lønkes å være, desto mer skepsis og motstand vil en møte når den nye strategien introduseres.

Slik jeg ser sosialt arbeid, er det stort



sett det samme som organisert menneskelighet. Det bygger på forståelse, innlevelse i andre menneskers situasjon og strategien for løsningen av problemer av mange slag. Mye av alt dette hviler allerede i vår kultur i dag, men svært mye kunne en trenge å lære av sosialarbeiderne. Kimen til mange sosiale problemer blir lagt i skolesituasjonen, hvor unger konkurrerer og sammenliknes på få dimensjoner. Noen vil avskaffe konkurransesamfunnet, men tilsynelatende er konkurransesamfunnet så funksjonelt for andre deler av samfunnet, at det på kort sikt vil være umulig å få til så pass dyptgripende endringer. En annen mulighet ligger i å lære barna innsikt i hvordan såkalte «tapere» produseres blant dem og lære klassen strategier for å håndtere sine egne problemer. Det må være fristende å la det bli et skolefag på linje med historie og matematikk. Men skoleverket ser ut til å ha blitt en bastion, som utenforstående har liten mulighet til å vinne innpass i.

Mye av det sosiale arbeid har hittil gått ut på å få klientellet til å tilpasse seg sin vanskelige situasjon og akseptere at det store antall av livets goder ikke kommer til å bli en del av deres liv. Vi aksepterer at mange av deres problemer er skapt av en verden som endrer seg så raskt at det skal mye innsikt til for å følge med. Den passive tilpassing synes derfor å være et urimelig krav. Kanskje klientellet ville ha en bedre sjanse om en lærte dem å problemlose i stedet for å tilpasse seg. Sosialarbeiderne er spesialister på problemløsning, og de kunne med fordel lære fra seg en del av sin yrkesteknikk til dem som virkelig har bruk for den. Men en slik avmystifisering og overføring av ekspertise ville — ifølge det vi har lært i profesjonslitteraturen — svekke sosialarbeidernes maktposisjon.<sup>20</sup>

Kanskje tiden er kommet da sosialarbeiderne skal la klientene være i fred og i stedet snu seg rundt og snakke med naboene. Kanskje det er naboene som trenger holdningsbearbeiding, kanskje det er naboene som skal få lov

til å slippe til med noe av sin menneskelighet. Jeg kom en gang over en klientfamilie i et såkalt penere strok, hvor husets forfall og familiens noe uregelmessige liv gjorde det klart for nabolaget at man her sto overfor avvikere. Barna i klientfamilien ble pekt ut som mer rampete enn andre unger og familien ble isolert. Sosialarbeideren som hadde å gjøre med dette tilfellet, kunne fortelle at de problemer som lå til grunn, verken var særlig skrekkinngydende eller uvanlige. Min første reaksjon var om ikke sosialarbeideren kunne formidle litt av denne informasjon til naboene, slik at de kunne tre støttende til. Men her støtte jeg på taushetsplikten og yrkesetikken i all sin velde. Og naboene greidde faktisk å tvinge familien ut av stroket til sist.<sup>21</sup>

Resultater fra min egen undersøkelse av sosialomsorgen peker på noen av de strategier som ser ut til å være lite brukbare i det sosiale arbeid. Som på så mange andre sektorer i samfunnslivet har det også innenfor den sosiale sektor vært en tendens til stadig sterkere sentralisering, hvor tiltak utformes i sentrum og settes i verk i periferien. Periferien har få formelle maktmidler til å avvise slike tiltak. Men periferien har sterke informelle maktmidler til å avvise tiltak man ikke liker eller til å transformere de foreslåtte løsninger på problemer til løsninger som stemmer bedre overens med lokalsamfunnets kultur.<sup>22</sup> På samme måte har grupper som feler seg truet av klientellet og dets voksende rettigheter, sterke maktmidler til å stigmatisere den hjelpen som blir gitt, og ta gleden ut av den, så å si.<sup>23</sup> En nødvendig strategi ser derfor ut til å være den som også tar lokalsamfunnet og dets behov for å utforme løsningene i betraktning.

## Evaluerings

Jeg har sagt at et svar på spørsmålet om hva som er godt sosialt arbeid, må basere seg på en klargjøring av hvorvidt målsettingene for det sosiale arbeid virkelig blir innfridd. Jeg har drøftet ulike typer av forhold som mer eller mindre

direkte påvirker utformingen av målsettingene og valget mellom forskjellige strategier i gjennomføringen av bestemte tiltak.

Målsettingene kan rette seg mot meget ulike samfunnsmessige nivå, fra makro til mikro. En målsetting kan — i teorien — gå ut på å gjennomføre sosialt arbeid som har det mål å øke nettonasjonalproduktet.<sup>24</sup> Man kunne gå enda videre og f. eks. arbeide med den målsetting å bidra til en større likhet i adgangen til sosiale og økonomiske goder på globalt nivå. En evaluering på basis av en slik målsetting er én ting.

Men på den annen side, man kan sikte mot aktivisering og integrasjon i lokalsamfunnet. Eller — og dette har vel hittil vært det hovedsakelige fokus for sosialt arbeid i tradisjonell forstand — man kan arbeide med sikte på å frigjøre individuelle ressurser og gjøre allmenne samfunns-goder tilgjengelige for enkeltindivider. En evaluering på en slik basis er noe ganske annet.

En målsetting som går ut på å heve nettonasjonalproduktet, vil stort sett være uforenlig med en målsetting som går ut på å skape større ressurslikhet på globalt nivå. En målsetting som går ut på å skape integrasjon i lokalsamfunnet kan godt tenkes å være uforenlig med en målsetting som går ut på å styrke et bestemt klientell.

Hvordan skal så en evaluering kunne skje? Ifølge hvem sine standarder skal det fastslås om en målsetting er blitt realisert eller ei?

La meg peke på ytterligere en komplikasjon, og la meg gjøre det ved hjelp av en analogi. En enkelt leges innsats kan vurderes etter suksess med hensyn til å fjerne sykdomssymptomer. Jeg har hørt at i China får en lege høyere lønn jo færre sykdomssymptomer det er i den befolkning han er satt til å overvåke. Vi praktiserer det motsatte system: Jo mere sykdom, desto bedre tjener legen.

Betrakter man imidlertid legene som et kollektiv, er det mer rimelig å evaluere deres innsats etter hvilket fremskritt de gjør når det gjelder å finne årsakene

til sykdommer og gripe inn i de prosesser, både fysiologiske, psykologiske og sosiale, som potensielt er sykdomsfremkallende.

I prinsippet kan sosialt arbeid betraktes på samme måte: Den enkelte sosialarbeider gjør en god innsats dersom individuelle nødtilstander oppheves, mens sosialt arbeid i mer kollektiv forstand vurderes som effektivt dersom det bidrar til at potensielle sosiale og individuelle problemer avskjæres fra å oppstå, gjennom en aktiv bearbeidelse av deres årsaker.

Det kan pekes på behovet for å la evalueringen av sosialpolitiske tiltak — og jeg inkluderer herunder sosialt arbeid — få et tosidig sikte. På den ene side er det viktig å utvikle kriterier for klassifikasjon som er velegnet når det gjelder å måle avkastningen av bestemte tiltak, f. eks. gjennom cost-benefit-analyser. Dette kan man bidra til f. eks. gjennom forbedring av offentlig statistikk. På den annen side er det nødvendig å legge opp evalueringsarbeidet som samfunnsvitenskapelige årsaksanalyser. Ideelt sett vil analyser av årsakssammenheng gi grunnlag for aksjon hvis effekt senere skal måles.<sup>25</sup>

### Avsluttende bemerkninger

Jeg har prøvd å peke på noen av de mange forhold som trekker målsettingene for sosialt arbeid i ulike retninger og bidrar til å skape usikkerhet om hva man egentlig forstår med godt sosialt arbeid. Jeg har ikke gått inn på spørsmål om hvordan man rent metodisk kan sammenholde målsettinger med de konkrete resultater, dvs., sjekke realitetene mot idealene. Derimot har jeg antydnet at før man kommer så langt at slik sjekking virkelig kan komme på tale, foreligger det en rekke komplikasjoner, og at det på bakgrunn av disse komplikasjoner knapt er så særlig merkelig at selve svaret på det spørsmål jeg er blitt forelagt, kan virke noe unnvikende.

Til dem som måtte ha ventet på at jeg skulle komme ut med mine egne, private oppfatninger om hva som er godt

sosialt arbeid, kan jeg bare si at slike spørsmål vil jeg ikke ta opp før jeg har fått klarlagt kontekst, målsetting og konsekvenser på flere nivå. Jeg aksepterer ikke utsagn som f. eks. at godt sosialt arbeid er det som tar sikte på å avskaffe seg selv. Jeg tror nemlig at det i den sosiale virkelighet er så mange interesser involvert i å opprettholde det sosiale arbeid, hva enten det er såkalt godt eller dårlig, at avskaffelse av det nok er noe utopisk.

Men det har jo streift meg at det kunne ha vært interessant å diskutere ut fra spørsmålet: Hvis sosialt arbeid ikke fantes.<sup>25</sup>

#### NOTER

- 1 Torstein Eckhoff, *Rettferdighet* (Oslo: Universitetsforlaget, 1971), p. 9.
- 2 Else Oyen, *Sosialomsorgen og dens forvaltere. En sosialpolitisk undersøkelse*. (Sosialpolitisk rapport nr. 7. Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen, 1973), pp. 15—19 og 314—324.
- 3 Else Oyen, «Sosialpolitikk som manipulerings av sosial avstand». Proveforelesning for den filosofiske doktorgrad, selvvalgt emne, Universitetet i Bergen, oktober 1973, stensil.
- 4 Irving Tallman and Reece McGee, «Definition of a Social Problem», i *Handbook on the Study of Social Problems*, redigert av Ervin O. Smigel (Chicago: Rand McNally, 1971), pp. 19—49.
- 5 *Rikstrygdeverket 1971*. Årsmelding og regnskap. Nr. 75, p. 8.
- 6 Bruno Gebhardt, *Handbuch der deutschen Geschichte*, Band 3 (Stuttgart: Union Verlag, 1960), p. 238.
- 7 Robert Pinker, *Social Theory and Social Policy* (London: Heineman Educational Books, 1971), kap. 2.
- 8 Referert i *Utkast til lov om sosialhjelp*. Innstilling fra den ved Kgl. resolusjon av 15. desember 1950 oppnevnte komité, p. 7.
- 9 Jfr. *Løsgjengeromsorgen — en utfordring* (Oslo: Universitetsforlaget, 1969), som er en samling av foredrag fra et seminar hvor ekspertisen forente krefter i fremstøtet for den endring av Løsgjengerloven som kom i 1970.
- 10 I en forelesning ved Universitetet i Bergen, høsten 1969.
- 11 Eckhoff, *op. cit.*, pp. 323—324 og 335—336.
- 12 Jfr. den diskusjon om samfunnsarbeid som har funnet sted i *Sosionomen* de siste tre årene.
- 13 Daniel P. Moynihan, «Equalizing Education — in Whose Benefit?», *The Public Interest*, 29 (Fall 1972), pp. 69—89.
- 14 *NOU 1972 : 30*, «Om de sosiale tjenester og det sosiale hjelpeapparatet på kommune- og fylkesplanet». Innstilling fra Sosialreformkomiteén, avgitt 29. juni 1972.
- 15 Uttalelse fra Den norske lægeförening om Sosialreformkomiteéns innstilling nr. 2, mars 1973, og Trygdekontorenes landsforerings uttalelse av 4. januar 1973 om Sosialreformkomiteéns innstilling II.
- 16 Norsk sosionomforbunds uttalelse til Sosialreformkomiteéns innstilling nr. 2; avgitt 27. februar 1973.
- 17 *Ibid.*
- 18 Oyen, *Sosialomsorgen og dens forvaltere, op. cit.*, spes. Kap. 6 og 10.
- 19 David Donnison, «Research for Policy», *Minerva* X, 4 (1972), pp. 519—536.
- 20 H. Jamous og B. Poloille, «Changes in the French University-Hospital System», i *Professions and Professionalization*, redigert av J. A. Jackson (Cambridge University Press, 1970), pp. 109—152, spes. pp. 115—119.
- 21 For en diskusjon av nærmiljøets betydning i løsningen av sosiale problemer i vid forstand, se Harriet Holter, «Nærmiljø og sosialpolitisk forskning», *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 2 (1973), pp. 125—136.
- 22 Oyen, *Sosialomsorgen og dens forvaltere, op. cit.* spes. Kap. 10.
- 23 Pinker, *op. cit.*, Kap. 4.
- 24 Dette er en av de målsettingene som ble fremmet i de politiske partienes fellesprogram som ble lagt frem sommeren 1945.
- 25 Walter Korpi, «Klassifikasjons- og måtpromblem inom socialpolitiken: Några kommentarer.» Innlegg ved Det første nordiske sosialpolitiske forskerseminar, Danmark 1972.
- 26 Jfr. Nils Christie, *Hvis skolen ikke fantes* (Oslo: Universitetsforlaget, 1971).

Særtrykk av «Sosionomen» nr. 11 og nr. 13 1974.